



Norrbottnens län

Till
Högsta Förvaltningsdomstolen

Komplettering av överklagande av regeringens beslut att anta detaljplan för Del av Stenbrottet 2:1 m.fl., Nunasvaara etapp 1, Kiruna kommun, mål nr 791-26

Naturskyddsföreningen i Norrbotten kompletterar härmed överklagandet av regeringens beslut att anta detaljplan för Del av Stenbrottet 2:1 m.fl., Nunasvaara etapp 1, Kiruna kommun.

Naturskyddsföreningen tillställde överklagandet både till Högsta Domstolen och till Högsta Förvaltningsrätten då det enligt föreningen var oklart i lagstiftningen vilken instans som ska pröva ärendet. Naturskyddsföreningen har 2026-02-24 vid samtal med registrator på Högsta domstolen upplysts om att överklagandet hanteras av Högsta Förvaltningsdomstolen.

Då Naturskyddsföreningens ansökningar om rättsprövning ännu inte har avgjorts i Högsta Förvaltningsdomstolen anhåller föreningen om att rättsprövningarna och överklagandet av regeringens antagande av detaljplanen ska avhandlas sammantaget i domstolen.

Sammanfattning

Naturskyddsföreningen anser att regeringen har misstolkat och missbrukat bestämmelserna om planföreläggande och regeringens möjlighet till antagande av detaljplan i plan- och bygglagen och att planprocessen, planhandlingarna och antagandet innehåller så stora brister att regeringens antagande ska upphävas.

Motiven till Naturskyddsföreningens överklagande är följande:

1. Regeringens planföreläggande och antagande strider mot lagstiftning och förarbeten

2. Planprocessen på länsstyrelsen är inte i enlighet med lagstiftningen
3. Planhandlingarna är inte i enlighet med lagstiftningen
4. Regeringens underlag för antagandet är ofullständigt

Motiven till överklagandet utvecklas nedan.

Bakgrund

Tillstånd enligt miljöbalken till gruvverksamhet

Mark- och miljödomstolen beslutade 2023-04-05 om tillstånd till gruvverksamhet vid Nunasvaara Södra, tillstånd till vattenverksamhet, tillstånd till att bedriva verksamhet som på ett betydande sätt kan påverka Natura 2000-området Torne och Kalix älvsystem och dispens från förbudet i artskyddsförordningen för revlummer, mattlummer och plattlummer.

Planförelägganden och begäran om rättsprövning

Regeringen beslöt 2025-01-23 att Kiruna kommun ska anta en detaljplan som gör det möjligt att bedriva gruvverksamhet vid grafitfyndigheten Nunasvaara i Vittangi. Naturskyddsföreningen ansökte 2025-03-16 om rättsprövning av regeringens beslut i Högsta Förvaltningsdomstolen. Regeringen beslöt 2025-06-13 att länsstyrelsen i Norrbottens län istället ska ta fram förslag till en detaljplan som möjliggör gruvverksamhet vid grafitfyndigheten Nunasvaara i Vittangi. Naturskyddsföreningen ansökte 2025-08-30 om rättsprövning av detta beslut hos Högsta Förvaltningsdomstolen.

Regeringens planförelägganden och antagande av detaljplanen strider mot lagstiftning och förarbeten

Planföreläggandet strider mot regeringsformen och andra lagar. Regeringens planföreläggande till länsstyrelsen och antagande av detaljplanen Stenbrottet 4 m fl innebar att det pågående planarbetet i kommunen inte kunde fullföljas. Kiruna kommun slöt inför detaljplanearbetet Stenbrottet 4 m fl ett plankostnadsavtal med gruvbolaget Talga AB som innebar att kostnaderna för planarbetet bekostas av bolaget istället för att plankostnaderna debiterades i samband med bygglovet. I och med regeringens planföreläggande till länsstyrelsen förföll plankostnadsavtalet, vilket framgår av planbeskrivningen, och Kiruna kommun kan inte få ersättning från Talga

AB för det planarbete som kommunen utfört. Därutöver ska kommunen enligt planföreläggandet stå för länsstyrelsens kostnader för det planarbete som länsstyrelsen utfört. Kommunen har inte någon möjlighet att ta ut kostnaderna för planarbetet i samband med bygglovet då bestämmelser i detaljplanen införts om bygg- och marklovslovsbefrielse.

Planföreläggandet till länsstyrelsen innebar att regeringen ålade en enskild kommun utgifter som kommunen inte har haft någon möjlighet att påverka och inte heller har någon möjlighet att kompensera för. Det kommunala självstyret regleras i regeringsformen och regeringen har inte möjlighet att besluta om extra utgifter eller avgifter för en enskild kommun. Kommunens oförutsedda utgifter för planarbetet påverkar den kommunala verksamheten och ekonomin och i förlängningen invånarna i Kiruna kommun. Planföreläggandet innebär också ett otillåtet ekonomiskt stöd till ett enskilt företag då Talga AB slipper betala kostnaderna för ett planarbete som företaget annars skulle betala Kiruna kommun för. Att ekonomiskt gynna ett enskilt företag – på bekostnad av en enskild kommun – strider även mot konkurrenslagen och förbudet mot statsstöd.

Naturskyddsföreningen anser att regeringens planföreläggande till länsstyrelsen och antagandet av detaljplanen Stenbrottet 4 m fl strider mot grundlagen och mot konkurrenslagen och förbudet mot statsstöd och att detta är ett skäl för att regeringens antagande av detaljplanen ska upphävas.

Planföreläggande kan endast tillämpas för att skydda beslutade riksintressen

Naturskyddsföreningen anser att regeringen har misstolkat bestämmelserna i plan- och bygglagen om regeringens möjlighet till planföreläggande och antagande. Enligt lagstiftning och förarbeten är bestämmelserna till för att skydda riksintressen, inte för att möjliggöra åtgärder.

Bestämmelserna i 3 kap. MB innehåller regler om att

- områden som är av riksintresse för ett visst ändamål *skall skyddas mot åtgärder som kan påtagligt skada områdenas angivna värden, påtagligt försvåra viss verksamhet eller utgöra hinder för vissa anläggningar.*

Bestämmelserna i 4 kap. MB innehåller regler om att

- områden med stora natur- och kulturvärden av riksintresse *skall skyddas mot åtgärder som kan påtagligt skada områdenas natur- och*

kulturvärden.

När olika myndigheter pekar ut riksintressen enligt tredje kapitlet miljöbalken, så utgör det myndigheternas anspråk. Genom att områdena enligt fjärde kapitlet anges som riksintressen direkt i lagen så är deras status som riksintressen fastslagna. Nunasvaara i Kiruna kommun utgör ett riksintresseanspråk för utvinning av grafit enligt 3 kap. 7 § miljöbalken om värdefulla ämnen eller material och är ett av SGUs sju utpekade riksintresseanspråk för grafit varav ett i Kiruna kommun. Grafit anses som viktig ingrediens i batterier för att möjliggöra den gröna omställningen. Forskning pågår med alternativ till grafit som anses mer miljövänliga.

Regeringens möjlighet till planföreläggande är avgränsat till riksintressen enligt 4 kap. eller riksintressen enligt 3 kap. i miljöbalken som har beslutats enligt någon vidhängande lag. Grafitmyndigheten i Nunasvaara utgjorde ett riksintresseanspråk då regeringen beslöt om planföreläggande och regeringen hade därmed inte lagstöd för att besluta om planföreläggande för området.

Regeringens möjlighet till planföreläggande och antagande av en detaljplan för att tillgodose ett riksintresse är dessutom avgränsat till att skydda riksintresset mot åtgärder som kan förhindra eller försvåra ett framtida utnyttjande av den ifrågavarande resursen, vilket framgår av förarbetena. Att planföreläggandet endast kan användas för att skydda riksintressen stöds dessutom av att ett planföreläggande som används för att möjliggöra mineralutvinning eller andra exploateringar skulle strida mot planprocessen om övervägande av olika intressen och mot länsstyrelsens roll.

Bestämmelserna om planföreläggande i plan- och bygglagen tillkom 1987 när lagen infördes. Bestämmelserna har aldrig tillämpats och inte behandlats i förarbeten till den nya plan- och bygglagen 2011. Det finns inga särskilda förfaranderegler kring tillämpningen i plan- och bygglagen av de här bestämmelserna men ledning för tillämpningen finns i propositionen 1985/86:1.

I prop. 1985/86:1 s. 69–72 framhålls att det är angeläget att områden som innehåller kända tillgångar på värdefulla ämnen eller material som av stor betydelse i ett nationellt perspektiv *skyddas mot åtgärder som kan förhindra eller försvåra ett framtida utnyttjande av den ifrågavarande resursen*, bl.a. industrimaterial, järn- och sulfidmalmer, mineralråvaror på havsområdenas botten samt bl.a. torvutvinning för energiändamål. resurs. Det ansågs att viss verksamhet och bebyggelse därför borde undvikas i områden med viktiga råvarutillgångar eftersom de kan

förhindra eller försvåra ett senare utnyttjande av resurserna, eftersom en god hushållning innebär att känsliga verksamheter inte lokaliseras i omedelbar anslutning till råvaruförekomster för vilka en senare brytning har rimlig sannolikhet.

Vidare skrivs på s. 165–166 i prop. 1985/86:1 att syftet med bestämmelsen var att *ge möjlighet till framtida utvinning* av sådana ämnen och material som bedöms som särskilt viktiga från samhällsekonomiska utgångspunkter och för att markera detta har det föreskrivits att det ska vara fråga om "värdefulla ämnen eller material". Utvinning av dessa ämnen behöver inte alltid vara omedelbart aktuell. Bestämmelsens utformning medför att de områden som omfattas i avvaktan på utvinning kan användas för ändamål som inte hindrar eller påtagligt försvårar en framtida utvinning. *Med påtagligt försvåra avses i denna bestämmelse 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.*

I den statliga utredningen del 2 Planering och beslut för hållbar Utveckling SOU 2015:99 s. 378 påpekas att bestämmelserna om riksintresse visserligen är avsedda att skydda vissa intressen, men det är inte fråga om skydd på det sätt som ett beslut enligt t.ex. 7 kap. MB kan ge. Skyddet ska i planerings- och beslutsprocesser förhindra att mark- och vattenområden som från allmän synpunkt är särskilt lämpliga för en viss användning tas i anspråk för andra ändamål.

Även länsstyrelsen har i sitt yttrande till regeringen inför planföreläggandet med hänvisning till förarbetena 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. 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.

I regeringens planföreläggande till Kiruna kommun 2025-01-23 angavs att kommunen skulle 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 omfattas av kartan i *bilagan*. I beslutet bifogas inte någon skrivelse utan enbart en karta. Vad som angavs i Talgas skrivelse är alltså oklart men det är troligt att det innehöll detaljer kring detaljplanens utformning och formuleringen i beslutet är avsett att mer i detalj styra utformningen.

Naturskyddsföreningen anser att planföreläggandet till kommunen var felaktigt då det föregrep planprocessen och otillbörligt prioriterade ett privat företag på bekostnad av hänsynen till de allmänna intressena som ska tas i planprocessen. I prop. 985/86:1 s. 50 skrivs att "Regeringen bör även kunna föreskriva visst innehåll i den nya planen för att de åsidosatta intressena skall bli tillgodosedda". Detta kan tolkas som att regeringen kan föreskriva planområdets avgränsning samt om vissa bestämmelser som ska skydda området, inte att detaljstyra utformningen.

I regeringens planföreläggande till länsstyrelsen angavs att länsstyrelsen i Norrbottens län på Kiruna kommuns bekostnad ska ta fram det förslag behövs för att en detaljplan som möjliggör gruvverksamhet inom Stenbrottet 2:1 m.fl., Nunasvaara, Kiruna kommun, *inom det område som omfattas av kartan i bilagan* ska kunna antas. Regeringen har alltså tagit bort skrivningen om att planen ska utformas i enlighet med Talgas förslag som i planföreläggandet till kommunen. Regeringens planföreläggande till länsstyrelsen skiljer sig från planföreläggandet till kommunen då det är vidare och ger en viss möjlighet för länsstyrelsen att hantera olika intressen i planprocessen.

Naturskyddsföreningen anser att regeringen inte har haft lagstöd för planföreläggandena och antagandet av detaljplan för Stenbrottet 4 m fl och att regeringens antagande ska upphävas av det skälet.

Initiativ till planföreläggande kan endast tas av statliga myndigheter

I propositionen anges exempel på tillfällen då initiativ till planföreläggande kan tas, t.ex. när planbeslutet har indirekt underkänts eller formligen upphävts av länsstyrelsen eller då översiktsplanen inte säkerställer områden som är av riksintresse eller för att tillgodose viktiga utomkommunala intressen som en riksväg (s. 463, 350). Samtliga exempel utgör statliga initiativ. I propositionen togs upp att andra än statliga myndigheter, t.ex. privata företag, kan tänkas hävda att vissa fyndigheter ska behandlas som riksintressen enligt bestämmelsen. Syftet med bestämmelsen ansågs emellertid vara 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.

Regeringens planföreläggande har initierats av ett privat gruvnäringsföretag som har ekonomiska intressena av planläggningen. Nunasvaara är ett av sju riksintresseområden för grafitutvinning i landet.

Regeringens planföreläggande innebär ett gynnande av ett enskilt företag som inte är grundat på en helhetssyn ur samhällets synpunkt på hur olika tillgängliga resurser för grafitutvinning i Sverige bör utnyttjas och vägas mot andra intressen för en hållbar utveckling och i förlängningen vilka områden som bör prioriteras.

Naturskyddsföreningen anser att regeringens planföreläggande och antagande av detaljplan för grafitutvinning i Nunasvaara på initiativ av ett privat gruvföretag med ett eget ekonomiskt intresse strider mot grundtanken i planföreläggande i plan- och bygglagen.

Naturskyddsföreningen anser att det är ett motiv till upphävande av antagandet.

Regeringens planföreläggande ska endast utnyttjas undantagsvis. Regeringens planföreläggande och antagande av detaljplan för gruvutvinning på privat initiativ öppnar upp för en omfattande ansökan om planföreläggande. Planföreläggandet är dock avsett att användas i undantagsfall. Initiativ till planföreläggande har tidigare tagits både från gruvnäringshåll och av statliga myndigheter men avvisats av dåvarande regeringar.

I propositionen 1985/86:1 anges på flera ställen i propositionen att planföreläggande ska ses som en undantagsföreteelse (s. 351, 377).

Regeringens beslut om planföreläggande i Nunasvaara på ett privat initiativ öppnar emellertid upp för en omfattande tillämpning av bestämmelsen vilket inte har varit lagstiftarens mening.

Naturskyddsföreningen anser att regeringens antagande av detaljplanen ska upphävas av det skälet,

Regeringens tidsgräns för planföreläggande till kommunen var orealistisk

Regeringen beslöt 2025-01-23 att förelägga Kiruna kommun att senast den 16 maj 2025 anta en detaljplan som möjliggör gruvverksamhet.

Ett antagande senast 16 maj förutsatte att detaljplanen kunde antas av kommunfullmäktige vid sitt sammanträde den 28 april 2025. För kommunfullmäktiges sammanträden krävs utskick av handlingarna senast 14 dagar i förväg, dvs den 12 april. Innan antagandet i kommunfullmäktige ska detaljplanen godkännas i kommunstyrelsen vars sammanträde närmast innan ägde rum 2025-04-07. Handlingar till kommunstyrelsen ska sändas ut minst 14 dagar i förväg vilket innebar den 24 mars.

Kommunen hade vid planföreläggandet utarbetat ett förslag till detaljplanen, genomfört ett samråd, tagit fram ett samrådsyttrande och

därefter beslutat att inte fortsätta detaljplanearbetet. Regeringens beslut 2025-01-23 kunde tas upp tidigast vid kommunstyrelsens nästkommande sammanträde som ägde rum 2025-02-10, och vid det sammanträdet fatta ett beslut att återuppta planarbetet. Tidsgränsen innebar att revideringar av planförslaget och underlaget, framtagande av ett nytt planförslag, beslut om ny granskning i kommunstyrelsen samt en granskning på 30 dagar skulle genomföras under drygt en månad.

Regeringens tidsgräns för planföreläggandet var alltså helt orealistisk och omöjlig för kommunen att efterleva, om kommunen inte skulle bryta mot lagen. Kommunen ansökte därför om en förlängning av tiden med tre månader till den 16 augusti 2025. Även detta datum innebar en för snäv tidsgräns med inga marginaler för oförutsedda händelser. Trots att det var uppenbart att tidsgränsen behövde förlängas med åtminstone tre månader för att kommunen skulle hinna anta detaljplanen beslöt regeringen att endast förlänga med en månad till den 16 juni 2025.

2025-06-12, tre dagar innan tidsgränsen för kommunen gick ut, beslöt regeringen med hänvisning till att kommunen inte skulle hinna anta detaljplanen den 16 juni att istället förelägga länsstyrelsen i Norrbotten att ta fram ett planförslag. Granskningen av planförslaget i kommunen skulle då inledas och pågå 16 juni – 14 juli 2025.

Regeringen angav alltså en orealistisk tidsgräns för kommunen som innebar att det var omöjligt för kommunen att efterleva planföreläggandet. Naturskyddsföreningen anser att detta var ett oskäligt beslut som inte kan vara förenligt med lagstiftningen, varken i plan- och bygglagen eller i annan lagstiftning. Naturskyddsföreningen vill också påpeka att det i prop. 1985/86:1 på flera ställen förutsätts att ett planföreläggande innefattar dialog med kommunen både före, under och efter processen. Regeringen antog detaljplanen 2026-01-22 vilket innebar att antagandet försenades med drygt fem månader på grund av föreläggandet till länsstyrelsen.

I prop. 1985/86 s. 351 anges att "Om kommunen mot förmodan inte rättar sig efter ett beslut om planföreläggande, måste möjlighet finnas att på annat sätt ändra en plan som motverkar ett angeläget övergripande intresse. Som en sådan sista utväg bör därför staten själv ha möjlighet att göra den nödvändiga planändringen." Detta kan inte tolkas på annat sätt än att ett planföreläggande till länsstyrelsen ska tillämpas om kommunen vägrar att följa planföreläggandet att anta detaljplanen.

Om den orealistiska tidsgränsen var ett resultat av bristande kompetens i regeringskansliet eller ett medvetet handlande av regeringen för att

försöka förhindra ett eventuellt överklagande av kommunens antagande är oklart. Klart är emellertid att regeringen i sitt pressmeddelande angav att beslutet inte gick att överklaga. Då ett beslut av regeringen kan överklagas genom rättsprövning, miljöorganisationer enligt plan- och bygglagen har rätt att överklaga antagande av detaljplan samt att Århuskonventionen ger rätt till domstolsprövning av ärenden som berör miljön var regeringens pressmeddelande uppenbart oriktigt.

Naturskyddsföreningen anser att regeringens planföreläggande till länsstyrelsen saknade stöd i plan- och bygglagen och att antagandet ska upphävas av det skälet.

Planprocessen på länsstyrelsen är inte i enlighet med lagstiftningen

Inget samråd och ingen konsultation har genomförts av Länsstyrelsen

Efter regeringens planföreläggande till länsstyrelsen bedömde länsstyrelsen att planarbetet kunde fortsätta utifrån kommunens hittillsvarande planarbete och något nytt samråd genomfördes inte.

I regeringens beslut 2025-06-12 om planföreläggande till länsstyrelsen anges att länsstyrelsen ska ta fram det förslag och i övrigt göra det arbete som enligt 5 kap. PBL behövs för att en detaljplan som möjliggör gruvverksamhet inom Stenbrottet 2:1 m.fl., Nunasvaara, Kiruna kommun ska kunna antas. Enligt 5 kap. ska en detaljplaneprocess innehålla både samråd och granskning men något samråd har dock inte genomförts av länsstyrelsen.

Länsstyrelsens roll och ansvar i planprocessen regleras i 5 kap. 10 f, 11, 14, 22 §§ och i 11 kap. 10, 10 a, 11 §§ PBL samt i 2 kap. 1–4 §§ PBF (plan- och byggförordningen). Länsstyrelsen bevakar statens intressen i samråd och granskning och har möjlighet att under vissa förutsättningar upphäva antagandebeslutet. Av den anledningen finns det i huvudsak en överensstämmelse mellan länsstyrelsens överprövningsgrunder och vad länsstyrelsen ska samråda om och yttra sig över under granskningstiden.

Naturskyddsföreningen anser att regeringens planföreläggande inte kan tolkas så att länsstyrelsens roller och ansvar i planprocessen kan uteslutas i och med ett planföreläggande utan att länsstyrelsen fortsatt har kvar sina grunduppgifter enligt PBL och PBF. Något annat framgår inte av PBL. Naturskyddsföreningen förutsätter att regeringen i sitt planföreläggande till Länsstyrelsen utgick från detta och att regeringens avsikt i beslut var att planarbetet skulle startas på nytt där och att länsstyrelsens tidigare ansvar i planarbetet inte skulle sammanblandas med länsstyrelsens uppgift som planmyndighet. Naturskyddsföreningen

anser därför att regeringens beslut om planföreläggande till länsstyrelsen 2025-06-12 ska anges som startdatum för planarbetet och att ett samråd av planförslaget skulle ha genomförts av länsstyrelsen som planmyndighet.

Den lagstiftning som ska tillämpas i framtagandet av detaljplanen är den som gällde då beslut om upprättande av detaljplanen togs, vilket alltså är 2025-06-12. Då gällde lagen om konsultation i frågor som rör det samiska folket (2022:66). Regeringen och statliga förvaltningsmyndigheter ska konsultera sametinget och i vissa fall även samebyn som berörs. Detta har inte genomförts av länsstyrelsen.

Naturskyddsföreningen anser att antagagandet av detaljplanen ska upphävas då inte samråd har genomförts och ingen konsultation med sametinget eller berörda samebyar genomförts.

Granskningsutlåtande och länsstyrelsens dubbla roller

I kommunens granskning av planförslaget 16 juni – 14 juli yttrade sig länsstyrelsen 2025-07-14, en månad efter att regeringen beslutat om planföreläggande till länsstyrelsen. Utifrån länsstyrelsens överprövningsgrunder togs bl.a. upp att

- gruvverksamhetens utgör ett hot mot Natura 2000-områdets värden
- Vittangiälven med biflöden ska undantas som recipient för utsläpp av vatten från planområdet då det kan påtagligt skada Natura-området och kommunen behöver redovisa om en Natura-2000 prövning krävs
- kommunen ska innan riksintresseavvägning ha utrett om man med förebyggande åtgärder och alternativa lösningar kan minska den negativa påverkan så att påtaglig skada på rennäringen inte uppstår
- planutformningen kan inte utesluta påtaglig skada på riksintresset för rennäringen
- den kumulativa effekten av ökad trafik längs Nunasvaaravägen påverkar renarnas flyttleder och de områden som är beroende av flyttledernas funktion
- det utifrån underlaget inte går att avgöra om gruvverksamheten innebär en otillåten försämring av MKN för Vittangiälven
- planen bör utformas med hänsyn till ett planerat vattenskyddsområdet
- riskerna med både yrkestrafik och annan trafik på områdets vägar bör utredas

2025-09-24 upprättade länsstyrelsen ett granskningsutlåtande över den granskning som kommunen genomfört. I granskningsutlåtandet angavs felaktigt att granskningen ägde rum under 16 juni – 14 juli 2024. Samma person som yttrade sig till kommunen i granskningen upprättade granskningsutlåtandet.

Länsstyrelsen kommenterade kortfattat sitt eget granskningsyttrande i granskningsutlåtandet 2025-09-24 med att planområdet ska avgränsas till att enbart omfatta det område som beviljats koncession och miljötillstånd, att ny lagstiftning ställer krav på kompletterande undersökning om betydande miljöpåverkan samt att planförslaget därför ska ställas ut för ny granskning. Huvuddelen av länsstyrelsens granskningsyttrande kommenterades inte.

Länsstyrelsen lät genomföra en ny granskning 3 oktober 2025-10-03 till 2025-11-03. Under den nya granskningen inkom 42 yttranden bl.a. från Kiruna kommun, 24 privatpersoner och Naturskyddsföreningen. Inget yttrande från länsstyrelsen inkom. I granskningen framförde bl.a. kommunen synpunkter på konsekvenser för kommunens ekonomi, samebyarna på att konsultation med samebyarna inte genomförts enligt lagen om konsultation i frågor som rör det samiska folket (2022:66), risker med länsstyrelsen dubbla roll som både planförfattare och granskande myndighet och bristen på förebyggande och kompenserande åtgärder genom bestämmelser som reglerar markanvändning, utformning och egenskaper för att minimera negativ påverkan på allmänna intressen.

Länsstyrelsen upprättade ett nytt granskningsutlåtande 2025-12-08. I beslutet om granskningsutlåtandet deltog bl.a. samma person som yttrat sig till kommunen i samråd och granskning till kommunen och svarat för handläggningen på länsstyrelsen.

I granskningsutlåtandet anges bl.a. i motsats till vad länsstyrelsen framfört i granskningsyttrandet till kommunen att

- påverkan på rennäringen bedöms vara måttlig, att konsekvenserna för rennäringen redan har prövats genom tillstånd- och koncessionsprövningen och att med de villkor som ställs i miljötillståndet görs bedömningen att det inte blir påtagligt försvårande av rennäringens riksintressen
- det av Mark- och miljödomstolens deldom framgår att den planerade verksamheten inte bedöms orsaka några negativa effekter på områdets värde som rekreationsområde
- att någon risk för att Vittangi dricksvattentäkt ska påverkas negativt till följd av verksamheten inte föreligger.

Vad gäller riskerna för partiskhet i och med sina dubbla roller svarar länsstyrelsen att den i ett planföreläggande inte är en överprövningsinstans och inte heller har någon särskild granskningsroll. Beträffande konsultation med det samiska folket anger länsstyrelsen att lagen inte ska tillämpas på ärenden som har inletts före ikraftträdandet den 1 mars 2022.

Naturskyddsföreningen anser att det av plan- och bygglagen inte framgår något annat än att länsstyrelsen har kvar sina huvuduppgifter som granskande och överprövande myndighet även om länsstyrelsen vid ett planföreläggande tilldelas rollen som planmyndighet, och att det ankommer på länsstyrelsen att hantera de olika rollerna så att jäv inte uppstår. Naturskyddsföreningen anser att länsstyrelsens hantering av planuppdraget innebär ett klart fall av tvåinstansjäv. Tvåinstansjäv förutsätter att den som ska handlägga ett ärende i överinstansen medverkat i den lägre instansens slutliga handläggning av ett ärende och till följd av detta redan tagit ställning till frågor som överinstansen ska pröva. Länsstyrelsen deltog i kommunens handläggning av planärendet och yttrade sig både i samråd och i granskning. Samma handläggare som deltog i samråds- och granskningsyttrande utformade granskningsutlåtande för kommunens granskning och var handläggare på länsstyrelsen med utformande av planförslaget, granskningsutlåtande samt förslaget till antagande av detaljplanen.

Naturskyddsföreningen konstaterar också att länsstyrelsen inte genomfört sina myndighetsuppgifter i den andra granskningen och inte heller fattat beslut om eventuell överprövning av antagandet av detaljplanen. Hur dessa uppgifter ska hanteras i ett planföreläggande till länsstyrelsen regleras inte i PBL och Naturskyddsföreningen anser att detta visar på att bestämmelserna om planföreläggande är otidsenliga, står i strid mot nuvarande bestämmelser om planprocessen i PBL och inte ska tillämpas.

Naturskyddsföreningen anser att länsstyrelsens dubbla roller som både planmyndighet och granskande myndighet inneburit att det uppstått tvåinstansjäv som strider mot lagstiftningen. Länsstyrelsen har inte heller genomfört sina uppgifter som granskande och överprövande myndighet i planprocessen. Naturskyddsföreningen menar att detta medför att antagandet av detaljplanen ska upphävas.

Miljökonsekvensbeskrivningen har inte funnits på länsstyrelsens webbplats efter antagandet

När en detaljplan har antagits ska kommunen under minst tre veckor hålla planen, planbeskrivningen, samrådsredogörelsen,

granskningsutlåtandet och ett protokollsutdrag med beslutet tillgängliga på sin webbplats (5 kap. 29 § PBL). Miljökonsekvensbeskrivningen har dock inte varit tillgänglig på länsstyrelsens hemsida efter antagandet. Länsstyrelsens motivering till detta är att miljökonsekvensbeskrivningen är ett underlag till detaljplanen på samma sätt som övriga utredningar. Att detta är länsstyrelsens mening framgår också av att Miljökonsekvensbeskrivningen anges som bilaga i planbeskrivningen. Miljökonsekvensbeskrivningen utgör dock en del av planbeskrivningen (4 kap. 34 PBL).

Naturskyddsföreningen anser att detta är en så allvarlig brist att antagandet av detaljplanen ska upphävas av det skälet.

Planhandlingarna har inte diarieförts på länsstyrelsen

Av länsstyrelsens diarium framgår att planhandlingarna inte i någon variant har diarieförts och inte heller granskningsutlåtandet efter granskning 2. Det framgår överhuvudtaget inte att de har upprättats eller varit på granskning eller hur ärendet har hanterats. Diarieföringen verkar ha skett slumpartat. Eftersom länsstyrelsen inte har uppstartat ärendet från början går det inte heller att se hur ärendet har hanterats före den andra granskningen. Detta är ett brott mot offentlighets- och sekretesslagen och Naturskyddsföreningen anser att detta är en sådan brist att antagandet av detaljplanen ska upphävas av det skälet.

Planhandlingarna är inte i enlighet med lagstiftningen

Enligt 4 kap. 32 § andra stycket plan- och bygglagen (2010:900), PBL, ska den avsedda regleringen av bebyggelsen, byggnadsverk och miljön i övrigt tydligt framgå av planen. Detta s.k. tydlighetskrav motiveras av att allmänhetens intresse för och möjligheter till delaktighet i planärenden i stor utsträckning är beroende av handlingarnas utförande och informationens innehåll. Detaljplanen måste därför utformas på ett sådant sätt att medborgarinflytandet verkligen kan få en reell innebörd.

Detaljplanen har utformats på ett sätt som gör att det är svårt eller omöjligt att förstå konsekvenserna och innehåller så allvarliga brister att Naturskyddsföreningen anser antagandet av detaljplanen ska upphävas av det skälet. Se vidare genomgången nedan.

Planbeskrivningen

Planbeskrivningen saknar illustration

I planbeskrivningen saknas en illustration över området när det är ianspråktaget och utbyggt enligt plankartan. Plankartan möjliggör höjder på upplag och byggnadsverk på 40 – 80 meter enligt plankartan vilket har stor betydelse för landskapsbilden och även ljusförhållandena

i den känsliga naturmiljön.

Planbeskrivningen innehåller en planillustration som är svårtydbar och missvisande. Hur mycket byggnadsarea som redovisas går inte att utläsa, om det är maximal tillåten byggnadsarea eller ej. Av förteckning bredvid kartan anges dessutom en felaktig total byggnadsarea.

Av planbestämmelserna framgår bl.a. att största byggnadsarea är 180 000 kvm inom användningsområdet, vilket är hela planområdet utom vägen. I planillustrationen anges i det nordöstra hörnet av planområdet en streckad ruta som möjlig byggbar yta på ca 135 000 kvm med planerad bebyggelse på 45 000 kvm. Av skalan är det dock omöjligt att avgöra ytan på de illustrerade byggnaderna. Ytan som begränsas av den streckade linjen kan dock beräknas till ca 120 – 125 000 kvm. Strax söder om sjön redovisas ett antal små byggnader som i förteckningen redovisas som komplementbyggnader på 7000 kvm. Inte heller dessa går att avgöra byggnadsarean på. I planillustrationen används vidare begreppen möjlig byggbar yta och planerad bebyggelse samt komplementbyggnader vilket inte stämmer med planbestämmelserna om största byggnadsarea och teknikbyggnader eller annan anläggning. Sammantaget är det omöjligt att av planillustrationen bedöma planens konsekvenser.

Planbeskrivningen ska innehålla det illustrationsmaterial som behövs för att förstå planen (se 4 kap. 33 § andra stycket PBL). Syftet med illustrationsmaterialet är enligt förarbetena att planen ska vara åskådlig och begriplig (prop. 1985/86:1 s. 618). En illustration över hur planområdet kommer att se ut efter att det tagits i anspråk för verksamheten och byggts ut enligt planbestämmelserna är ingen omöjlighet i en detaljplan för gruvändamål. Exempel finns att hämta i planbeskrivningar för gruvändamål i olika kommuner.

Naturskyddsföreningen anser att det i den här planen är extra viktigt med en illustration som visar på konsekvenserna av detaljplanen i en känslig naturmiljö.

Fel bilagor har angetts och miljökonsekvensbeskrivningen saknas

I planbeskrivningen anges som bilagor Miljökonsekvensbeskrivning, 2025-09-23 och Granskningsutlåtande 1, 2025-09-24 som båda utgör granskningsversioner och inte antagandevertioner. Det innebär att miljökonsekvensbeskrivningen som utgör en del av planbeskrivningen saknas i antagandevertionen. Miljökonsekvensbeskrivningen har inte heller bifogats regeringens beslut utan saknas helt.

Naturskyddsföreningen anser att detta är en så allvarlig brist att antagandet ska upphävas av det skälet.

Plankartan

Oklara höjdangivelser

Högsta höjd för byggnadsverk anges till +380 meter över angivet nollplan. I plankartan saknas emellertid grundkartans nivåangivelser och utanför planområdet är nivåerna svårlästa. Utanför och mitt över planområdet kan med svårighet utläsas en höjdangivelse på +330 – 340 m och strax söder om planområdet +295 m. Beroende på markens höjd inom planområdet kan upplaget variera 40 – 80 meter. Oklarheten i planbestämmelsen innebär att det inte går att förstå vilken höjd byggnadsverken kan få och bestämmelsen kan i praktiken inte tillämpas. Nya byggnader som är bygglovsbefriade ska enligt bestämmelserna ha en högsta byggnadshöjd på 20 m. Höjden anges inte i meter över nollplanet och då det saknas nivåkurvor inom planområdet och nivån på markytan inte heller har bestämts går det inte heller att förstå vilka höjder byggnaderna kan få och bestämmelserna går inte heller att tillämpa.

Planbestämmelserna är inte i enlighet med PBLs krav på tydlighet och Naturskyddsföreningen anser att det är ett skäl till upphävande av antagandet.

Nunasvaaravägens huvudmannaskap och tillgänglighet

I plankartan och i planbeskrivningen anges att huvudmannaskapet för Nunasvaaravägen som utgör tillfart till gruvområdet ska vara enskilt. Det är dock bara den över delen av vägen som i plankartan markerats a₁. Huvudmannaskapet är enskilt för den allmänna platsen. Därefter är vägen en bit markerad med a₄. Strandskyddet är upphävt. Den nedre delen av vägen saknar markering av huvudmannaskap.

Egenskapsområdena är avskilda med egenskapsgräns.

Planbestämmelsen innebär att vägen från och med där strandskyddet är upphävt kommer att ha kommunalt huvudmannaskap, tvärtemot vad som anges i planbeskrivningen och som uppenbarligen inte varit avsett.

Nunasvaaravägen fortsätter genom planområdet i dess östra kant.

Vägen har dock inte markerats som väg utan som kvartersmark för gruvändamål som får bebyggas. Vägen har inte heller markerats som markreservat för väg. Vägen kommer alltså inte att vara allmän väg utan kvartersmark som även kan stängslas in av gruvbolaget. I planbeskrivningen skrivs att "Inom gruvindustriändamål regleras inte någon vägdragning. Eventuell omdragning av Nunasvaaravägen eller nya vägar som kan behövas ryms inom användningen.

Nunasvaaravägen fortsätter in i området som är planlagt som kvartersmark för gruvindustriändamål. Vägen driftas och underhålls av delägare i gemensamhetsanläggningen för väg." Då kvartersmarken inte

har ett markreservat för vägen saknas det rättighet för andra än markägaren att utnyttja vägen inom planområdet

Plankartan och planbeskrivningen saknar underskrifter

Plankartan och planbeskrivningen saknar namn på beslutsfattare och handläggare vilket alltid finns och ska finnas både under processen och efter antagandet i kommunerna. Det ska till exempel vara möjligt att kontakta ansvariga tjänstemän med frågor både före och efter antagandet. Enligt förvaltningslagen 31 § ska det för varje skriftligt beslut finnas en handling som visar bl.a. vem eller vilka som har fattat beslutet, vem eller vilka som har varit föredragande, och vem eller vilka som har medverkat vid den slutliga handläggningen utan att delta i avgörandet. För detaljplanen Stenbrottet finns ett beslut av landshövdingen om att överlämna detaljplanen för antagande till länsstyrelsen jämförbart med ett tjänsteutlåtande inför antagandet till byggnadsnämnd eller kommunfullmäktige i en kommun. Detta beslut finns dock inte med på hemsidan och är inte tillgängligt tillsammans med planhandlingarna. Vem eller vilka som varit handläggare eller deltagit i handläggningen kommer därför alltid att vara oklart när detaljplanen används.

Underlaget för regeringens antagande är ofullständigt och underrättelse om antagandet har inte skickats ut

Antagandehandlingarna är ofullständiga

Till regeringens antagandebeslut har fogats plankarta och planbeskrivning, inga andra handlingar. I planbeskrivningen anges tre bilagor, Fastighetsförteckning Miljökonsekvensbeskrivning 2025-09-23 och Granskningsutlåtande 1 2025-09-24. Handlingarna har dock inte bifogats beslutet. Både miljökonsekvensbeskrivningen och granskningsutlåtandet är enligt datumen från den andra granskningen av detaljplanen och är inga antagandedokument.

Miljökonsekvensbeskrivningen som utgör en del av planbeskrivningen har alltså inte bifogats antagandet vilket också har bekräftats av registratorn på regeringskansliet.

Naturskyddsföreningen anser att detta är en så stor brist att antagandet av det skälet ska upphävas.

Underrättelse om antagande har inte skickats ut

När detaljplanen som innebär betydande miljöpåverkan har antagits ska kommunen skicka ett meddelande om detta till bl.a. miljöorganisationer. Meddelandet ska innehålla ett protokollsutdrag med beslutet och upplysningar om vad den som vill överklaga beslutet måste göra. (5 kap. 29, 30 §§, 13 kap. 11,12 §§ PBL)

En myndighet som meddelar ett beslut i ett ärende ska så snart som möjligt underrätta den som är part om det fullständiga innehållet i beslutet, om det inte är uppenbart obehövligt. Om parten får överklaga beslutet ska han eller hon även underrättas om hur det går till. (33 § FL)

Naturskyddsföreningen har inte erhållit något meddelande och inte heller information om överklagande. På länsstyrelsens hemsida har 2026-01-23 anslagits "Underrättelse av antagande av detaljplan för Del av Stenbrottet 2:1 m.fl., Nunasvaara etapp 1, Kiruna kommun" I Underrättelsen anges att regeringens beslut inte går att överklaga.

Århuskonventionen ger allmänheten och miljöorganisationer rätt till rättslig prövning i miljöfrågor. Ett regeringsbeslut kan av en miljöorganisation överklagas genom ansökan om rättsprövning. Kommunala beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser får överklagas till mark- och miljödomstolen enligt 13 kap. 2 a PBL. Miljöorganisationers rätt att överklaga antagande av detaljplan anges särskilt i 13. kap 12 § PBL och är inte begränsad till kommunens antagande av detaljplan.

Underrättelsen har alltså inte skickats ut efter antagandet och underrättelsen på länsstyrelsens hemsida anger att antagandet inte går att överklaga.

2026-02-25



Marie Persson
Ordförande i länsförbundets styrelse
Naturskyddsföreningen Norrbotten

Skabram 204
962 97 Jokkmokk
Epost: kansli.norrbotten@naturskyddsforeningen.se