

# HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS DOM

Mål nr  
443-11

meddelad i Stockholm den 25 maj 2012

## **SÖKANDE**

Vapstens sameby, 895400-2948

Ombud: Advokat Camilla Wikland och jur. kand. Karl Larsson  
Gärde Wesslau Advokatbyrå  
Kungstorget 2  
411 17 Göteborg

## **KLANDRAT AVGÖRANDE**

Regeringens (Näringsdepartementet) beslut den 21 oktober 2010,  
N2010/5329/FIN, avseende överklagande av Bergmästarens beslut om  
bearbetningskoncessioner för områdena Rönnbäcken K nr 1 och Rönnbäcken  
K nr 2 i Storumans kommun, Västerbottens län, se bilaga

## **SAKEN**

Rättsprövning

---

## **HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS AVGÖRANDE**

Högsta förvaltningsdomstolen upphäver regeringens beslut.

Högsta förvaltningsdomstolen beviljar AA och BB ersättning av allmänna medel  
för kostnader för inställelse vid muntlig förhandling med vardera 8 124 kr, varav  
3 718 kr för resa och 4 406 kr för nattlogi.

Dok.Id 119181

**Postadress**  
Box 2293  
103 17 Stockholm

**Besöksadress**  
Birger Jarls torg 13

**Telefon**  
08-561 676 00

**E-post:**  
hogstaforvaltningsdomstolen@dom.se

**Telefax**  
08-561 678 20

**Expeditionstid**  
måndag – fredag  
08:00-16:30

**YRKANDEN M.M.**

Vapstens sameby ansöker om rättsprövning och yrkar att Högsta förvaltningsdomstolen upphäver regeringens beslut och återförvisar ärendet till regeringen för förnyad prövning. Samebyn begär även att ersättning ska utgå till AA för kostnader vid inställelse till muntlig förhandling i målet med 3 718 kr för resa och 6 610 kr för övernattnig. BB begär för egen del motsvarande ersättning.

*Samebyn* anför bl.a. följande.

Bergmästaren har utgått från fel rättsregel i sina beslut genom att ha gjort en relativ prövning enligt 3 kap. 5 § första stycket miljöbalken. Eftersom rennärigen i området utgör ett riksintresse ska i stället andra stycket i paragrafen tillämpas. Det ska då avgöras om den framtida verksamheten i fråga kan påtagligt försvåra rennärigen bedrivande. Detta är en strikt bedömning, skild från den relativa bedömningen i första stycket. Regeringen kommenterar inte i sitt beslut frågan om Bergmästaren har tillämpat rätt bestämmelse utan konstaterar att det inte har framkommit omständigheter som talar för att de sökta koncessionerna skulle påtagligt försvåra bedrivande av rennärigen i området. Inte heller regeringen har således till fullo utgått från rekvisiten i andra stycket. Det framgår av lagtexten att det räcker med en risk för ett påtagligt försvårande för renskötseln för att andra stycket ska aktualiseras. Regeringen har inte tagit ställning till detta i sitt beslut och beslutet ska därmed upphävas.

Utöver detta formella fel är också regeringens bedömning felaktig. Vapstens sameby är en mycket långsmal by. Förbi det nu aktuella området finns bara tre passager i väst-östlig riktning. Dessa passager är klassade som riksintressen för rennärigen och därtill som ”svåra passager”. En ”svår passage” är en passage som på grund av yttre omständigheter redan är svår använd för rennärigen och därmed extra känslig för ytterligare påverkan. Koncessionerna kommer att leda

till att samebyn förlorar möjligheten att nyttja två av de tre nämnda passagera. Samebyn kommer därmed att vara begränsad till en enda passage vid sina flyttningar till och från året-runt-marken. Vidare kommer samebyn att förlora mycket viktigt betesland. Detta kommer i praktiken att påtagligt försvåra bedrivandet av samebyns renskötsel. Regeringens slutsats är därmed felaktig.

Forskning visar att gruvverksamhet och andra tekniska ingrepp medför en störningseffekt för renar inom ett större område från störningskällan. Denna forskning har pågått under 15–20 år och har kontinuerligt uppvisat mer och mer samstämmiga resultat. Det finns en påtaglig s.k. undvikelseffekt för renar av tekniska ingrepp och mänsklig aktivitet. I Norge har forskningen bl.a. lagts till grund för domar och ansetts visa att undvikelseffekter förekommer.

Mark- och miljööverdomstolen har i en dom den 23 november 2011 (mål nr M 824-11) bekräftat att forskningsläget nu är sådant att det kan konstateras att tekniska ingrepp, människonärvaro och buller medför en kraftig störningspåverkan på närliggande renskötsel. Beträffande en vindkraftspark konstaterade domstolen att störningszonen var fem kilometer.

Den nu aktuella gruvetableringen innebär kontinuerlig drift. Totalt ca 250 personer kommer att arbeta i verksamheten. Detta innebär att det kommer att vara en stor mänsklig närvaro vid gruvan. Gruvan kräver också kontinuerliga transporter av koncentrat från anrikningsverk flera gånger varje dag, transport av förbrukningsvaror, reservdelar, diesel m.m. 10–15 gånger per dag samt transport av personal. Antalet personaltransporter kan beräknas till ca 300 per dag. De störningar och den störningszon som uppkommer vid gruvan kommer därigenom att vara betydligt större än de som genereras av en vindkraftspark.

Även i bullerhänseende torde det vara uppenbart att gruvverksamheten ger upphov till betydligt större störningar än vad en vindkraftspark gör. Av redovisning i miljökonsekvensbeskrivningen avseende aktuella bearbetningskoncessioner framgår indirekt att bullernivån från anläggningen kommer att ligga

på en ekvivalent ljudnivå om 40–55 dB(A) upp till två kilometer från anläggningen.

Det kan också konstateras att gruvverksamheten, även sedan försiktighetsmått vidtagits, kommer att ge upphov till spridning av en stor mängd partiklar i luften, vilket ytterligare utvidgar störningszonen.

Om det nu aktuella området bortfaller finns det inga reella förutsättningar för samebyn att fortsätta bedriva en ekonomiskt hållbar renskötsel. Gruvans lokalisering är med beaktande av det anförda inte acceptabel. Besluten att bevilja koncession strider därmed mot miljöbalken.

*Regeringen*, som beretts tillfälle att yttra sig i målet, anför bl.a. följande. Regeringen har gjort bedömningen att det med de villkor som framgår av Bergmästarens beslut inte framkommit några omständigheter som talar för att de sökta koncessionerna skulle påtagligt försvåra bedrivandet av rennäring i området. Av detta framgår att regeringen vid prövningen tillämpat 3 kap. 5 § andra stycket miljöbalken. Regeringen har alltså gjort bedömningen att rennäringen kan bedrivas inom det område som är av riksintresse för rennäringen parallellt med mineralutvinningen inom områdena för de beviljade koncessionerna. En prövning enligt 3 kap. 10 § miljöbalken av vilket riksintresse som ska ha företräde behöver ske endast om ett område är av riksintresse för två oförenliga intressen. Eftersom det var uppenbart för regeringen att en sådan situation inte var för handen, saknade regeringen skäl att göra en avvägning mellan rennäringen och mineralutvinningen enligt 3 kap. 10 § miljöbalken.

*Nickel Mountain AB*, innehavare av de aktuella mineralrättigheterna, anför bl.a. följande. Den rennäringanalys som gjorts i samband med miljökonsekvensbeskrivningen är vederhäftig och kan läggas till grund för en bedömning av gruvverksamhetens påverkan på rennäringen. När det gäller buller från gruvverksamheten vill bolaget särskilt framhålla att de redovisade ljudnivåerna avser en situation när alla bullerkällor är i gång samtidigt och verksamheten är i

den inledande fasen, dvs. när brytning i dagbrotten sker högst upp vid markytan. När brytningen kommit ner under marknivån – den ska som lägst bedrivas ca 300 m under marknivån – kommer den att utföras i skydd av omgivande berg. Dessutom bör uppmärksammas att brytningen i Vinberget kommer att trappas ned efter två–tre år för att helt ha upphört efter ca sex år.

Bolaget har tidigt identifierat att en gruvetablering i området kommer att påverka samebyns verksamhet och har därför lagt vikt vid att beakta samebyns synpunkter i ansökningarna om bearbetningskoncession. Bolaget har upprätthållit en dialog med samebyn och har förklarat sig berett att vidta ytterligare skydds- och kompensationsåtgärder för att undvika att samebyn lider oacceptabel skada till följd av gruvverksamheten. Frågan om det närmare innehållet i sådana åtgärder bör lösas av parterna, alternativt beslutas i anslutning till den kommande miljöbalksprövningen av den planerade gruvverksamheten. Det finns ett antal exempel på samebyar som bedriver aktiv renskötsel i nära anslutning till stora gruvor. Erfarenheterna därifrån bör kunna användas i en konstruktiv dialog för att minimera störningarna för samebyn.

När det gäller avvägningen mellan oförenliga riksintressen enligt 3 kap. 10 § miljöbalken har det aktuella området vid Rönnbäcken fastställts som riksintresse för mineralutvinning enligt 3 kap. 7 § miljöbalken. Skälet till detta är att området är viktigt från försörjningssynpunkt, är av vikt för gruvnäringen och har en god potential för framtida gruvdrift. Undersökningar visar att området hyser en stor fyndighet av nickel. Senare utredningar har även visat att området innehåller stora mängder brytvärd järnmalm. Bolaget bedömer att en gruvverksamhet i Rönnbäcken kan komma att skapa hundratals nya direkta arbetstillfällen och därtill ett stort antal indirekta arbetstillfällen.

*Professor CC* har i skriftligt yttrande och vid den muntliga förhandling som Högsta förvaltningsdomstolen hållit i målet anfört bl.a. följande. Vapstens sameby hör till de samebyar i hela det nordiska renskötselområdet som har de längsta avstånden mellan högsommarbete och vinterbete, ca 35 mil mellan

ytterändarna. Området kring Rönnbäcksnäset, som ligger vid byns och året-runt-markens smalaste ställe, ligger ca fyra mil från västgränsen. Förutom att området utgör ett mycket viktigt betesområde är det en förbindelselänk mellan den västra och den östra delen av året-runt-marken vid renarnas egna strövningar samt utgör en viktig passage vid flyttning till och från denna mark. Området används kontinuerligt av renarna under hela den tid de befinner sig på året-runt-marken. Utan detta område är denna mark mycket svåränvänd och dess kapacitet reduceras avsevärt.

Den aktuella gruvetableringen skulle komma att medföra en störningszon på fem kilometer med en undvikelseeffekt om 50–95 %. Störningarna utgörs av buller, tekniska ingrepp och mänsklig närvaro. Den sammantagna konsekvensen av den störning som gruvetableringen kan förutses ge är att ett område av storleksordningen minst 300 kvadratkilometer med centrum vid Rönnbäcksnäsets södra del och Atjicknäset inte kommer att kunna användas för renskötsel. Det skulle vara möjligt att ha renar i områdena väster och öster om den planerade gruvan men renarna kommer mycket ogärna att passera förbi gruvanläggningen, särskilt vid den södra delen av Rönnbäckens dalgång. Året-runt-marken kommer därmed att vara delad i två delar utan funktionellt samband och varje del för sig är otillräcklig som betesland under barmarkstiden. Det förefaller omöjligt att hitta några verk samma åtgärder som kan vidtas för att minska skadeverkningarna. Vapstens sameby kan vid en etablering av gruvverksamheten komma att tvingas att helt upphöra med sin renskötsel.

*Sametinget* har i en skrivelse till Högsta förvaltningsdomstolen förklarat sig stödja de slutsatser som CC dragit beträffande konsekvenserna för samebyns renskötsel av en gruvetablering enligt koncessionerna.

**SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET***Tillämpliga bestämmelser m.m.*

Enligt 1 § lagen (2006:304) om rättsprövning av vissa regeringsbeslut 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 Europakonventionen. Enligt 7 § ska Högsta förvaltningsdomstolen upphäva regeringens beslut om det strider mot någon rättsregel på det sätt som sökanden har angett eller som klart framgår av omständigheterna. Detta gäller dock inte om det är uppenbart att felet saknar betydelse för avgörandet.

Rättsprövningen innefattar, förutom ren lagtolkning, även sådana frågor som faktabedömning och bevisvärdering samt frågan om beslutet strider mot kraven på saklighet, opartiskhet och allas likhet inför lagen. Prövningen omfattar också fel i förfarandet som kan ha påverkat utgången i ärendet. Om de tillämpade rättsreglerna är så utformade att det föreligger en viss handlingsfrihet vid beslutsfattandet, omfattar rättsprövningen frågan om beslutet ryms inom handlingsfriheten (jfr prop. 1987/88:69 s. 23–25 och 234).

Enligt 4 kap. 2 § minerallagen (1991:45) ska en bearbetningskoncession meddelas om en fyndighet som sannolikt kan tillgodogöras ekonomiskt har blivit påträffad och fyndighetens belägenhet och art inte gör det olämpligt att sökanden får den begärda koncessionen. Reglerna i 3 och 4 kap. miljöbalken ska då tillämpas. Om ett ärende om koncession avser en verksamhet som senare ska prövas även enligt miljöbalken eller andra lagar ska 3 och 4 kap. miljöbalken tillämpas endast vid den prövning som sker i koncessionsärendet.

I 3 kap. miljöbalken finns grundläggande bestämmelser för hushållning med mark- och vattenområden. Enligt 1 § ska mark- och vattenområden användas för det eller de ändamål för vilka områdena är mest lämpade med hänsyn till beskaffenhet och läge samt föreliggande behov. Företräde ska ges sådan användning som medför en från allmän synpunkt god hushållning.

Mark- och vattenområden som har betydelse för rennäringen eller yrkesfisket eller för vattenbruk ska enligt 3 kap. 5 § första stycket så långt möjligt skyddas mot åtgärder som kan påtagligt försvåra näringarnas bedrivande. Enligt andra stycket ska områden som är av riksintresse för rennäringen eller yrkesfisket skyddas mot åtgärder som avses i första stycket.

Enligt 3 kap. 7 § första stycket ska mark- och vattenområden som innehåller värdefulla ämnen eller mineral så långt möjligt skyddas mot åtgärder som kan påtagligt försvåra utvinningen av dessa. Enligt andra stycket ska områden som innehåller fyndigheter av ämnen eller material som är av riksintresse skyddas mot åtgärder som avses i första stycket.

Om ett område är av riksintresse för flera oförenliga ändamål ska enligt 3 kap. 10 § första stycket företräde ges åt det eller de ändamål som på lämpligaste sätt främjar en långsiktig hushållning med marken, vattnet och den fysiska miljön i övrigt.

#### *Förarbeten till miljöbalkens bestämmelser*

Enligt förarbetena till miljöbalken ska bestämmelserna i 3 kap. om hushållning med mark och vatten kunna utgöra ett instrument för samlade bedömningar i samhällsplaneringen för en hållbar utveckling där mark, vatten och fysisk miljö i övrigt används så att en från ekologisk, social, kulturell och samhällsekonomisk synpunkt god hushållning tryggas (prop. 1997/98:45 del 1 s. 245).

När miljöbalken trädde i kraft upphävdes lagen (1987:12) om hushållning med naturresurser m.m., naturresurslagen. Bestämmelserna i 3 kap. miljöbalken motsvarar den tidigare regleringen i 2 kap. naturresurslagen. I förarbetena till denna angavs bl.a. följande.

I en god hushållning med marken, vattnet och den fysiska miljön i övrigt ligger ett krav 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 samhällsbyggandets olika led i form av t.ex. anläggningar för produktion och teknisk försörjning, för skilda vetenskapliga, kulturella och rekreativa behov samt för det militära och civila försvaret. I en god hushållning ingår också att disponera resurserna och att utforma nödvändiga ingrepp med hänsyn till människornas behov och så att mångformigheten i natur- och kulturmiljön bevaras. Beslut om användningen av våra naturresurser innebär i många fall att man måste göra avvägningar mellan ett flertal, ofta motstridiga intressen. Ekologiska, sociala och samhällsekonomiska synpunkter måste därvid vägas mot varandra på ett sätt som sammantaget främjar en god hushållning. 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 i målen för den ekonomiska politiken. Det innebär att effekterna på sysselsättningen och den ekonomiska tillväxten måste tillmätas stor betydelse (prop. 1985/86:3 s. 150 ff.).

Skyddet för områden som är av riksintresse för rennäringen syftar enligt förarbetena till att bibehålla förutsättningarna för näringen genom att ge de viktigaste områdena inom varje sameby ett särskilt skydd. Betydelsen av olika markområden inom renskötselområdet varierar starkt. Skyddet ska ta sikte på sådana områden som det med hänsyn till skilda led i rennäringens utövande i olika samebyar är särskilt angeläget att skydda. Sådana områden kan omfatta t.ex. flyttningsleder, kalvningsland samt vissa områden med särskilt goda betesförhållanden. Vid bedömningen av vilka områden som ska anses vara av riksintresse bör beaktas näringens behov av sammanhängande betesområden och tillgång till alternativa betesområden inom de olika årstidsmarkerna samt alternativa flyttningsleder. Vinterbetesmarkernas särskilda betydelse för renskötseln bör särskilt beaktas. Som regel har storleken och kvaliteten på dessa marker en avgörande betydelse för det antal renar som kan hållas. Det är områden av detta slag som det är av stor betydelse från nationell synpunkt att skydda mot förändringar. Det bör härvid observeras att även förhållandevis begränsade åtgärder kan avsevärt försvåra renskötseln (prop. 1985/86:3 s. 161).

Vad gäller skyddet enligt 3 kap. 7 § miljöbalken anfördes i förarbetena att det är angeläget att områden som innehåller kända tillgångar på värdefulla ämnen eller material skyddas mot åtgärder som kan förhindra eller försvåra ett framtida utnyttjande av ifrågavarande resurs. Det underströks att det endast var väl dokumenterade naturresurser av stor betydelse för landet som skulle anses vara av riksintresse (prop. 1985/86:3 s. 69 f. och 166).

#### *Högsta förvaltningsdomstolens bedömning*

Av utredningen framgår att det nu aktuella området anses vara av riksintresse för både mineralutvinningen och rennäringen.

Vad gäller områdets betydelse för mineralutvinningen kan noteras att endast naturresurser av stor betydelse för landet ska förklaras utgöra riksintressen. Det har i målet också framkommit att den planerade mineralutvinningen kan få avsevärd betydelse för den ekonomiska utvecklingen och sysselsättningen i Storumans kommun.

Samebyn har anfört att koncessionsområdena, som ligger inom byns året-runt-mark, har en mycket stor betydelse för rennäringen inom samebyn och att reella alternativ till det aktuella bortfallet av mark i stort sett saknas. Av utredningen framgår att Rönnbäcksnäset och området norr och söder om detta används dels som betesmark under flera årtider, dels som förbindelselänk mellan den västra och den östra delen av året-runt-marken. CC har i yttrande till domstolen bl.a. uppgett att det aktuella området har central betydelse för renskötseln under ungefär åtta månader om året och att utan detta område är året-runt-marken, i synnerhet dess västra del, mycket svåränvänd.

Det är uppenbart att i vart fall de markområden där den direkta gruvdriften kommer att bedrivas skulle tas i anspråk på ett sätt som omöjliggör att renar vistas där. Av främst de uppgifter som CC lämnat avseende både forskningsläget i allmänhet rörande renskötsel och omständigheterna kring det nu aktuella fallet

framgår att även ett visst område i anslutning till den direkta gruvdriften skulle påverkas på ett sådant sätt att renarna kan komma att undvika det. Det är svårt att mera exakt ange det område inom vilket undvikelseeffekten skapar en störningszon som tydligt påverkar renskötseln. En gruvetablering enligt koncessionsbesluten innebär dock med nödvändighet att rennäring inte kan bedrivas på åtminstone delar av det område som i dag utgör område av riksintresse för samebyns rennäring.

Klart är således att det i fråga om nu aktuellt område finns en konflikt mellan de båda riksintressena – intresset av att utvinna mineral och intresset av att bedriva rennäring. Intressena måste anses vara oförenliga i den mening som avses i 3 kap. 10 § miljöbalken. För att avgöra vilket intresse som då ska ges företräde ska en avvägning göras för att bedöma vilket intresse som bäst främjar det mål för hushållning med mark som ställts upp i miljöbalken. Mot bakgrund av att bestämmelsen reglerar motsättningar mellan särskilt prioriterade intressen måste en sådan avvägning tydligt redovisas.

Regeringens beslut innehåller inte en sådan intresseavvägning och strider således mot bestämmelsen i 3 kap. 10 § miljöbalken. Det är inte uppenbart att felet har saknat betydelse för avgörandet. Beslutet ska därför upphävas.

#### *Ersättningsyrkandena*

Enligt 15 § förvaltningsprocesslagen (1971:291) får enskild part som inställt sig till muntlig förhandling tillerkännas ersättning av allmänna medel för sina inställelsekostnader om domstolen finner att han skäligen bör ersättas. Med hänsyn till målets karaktär och de uppgifter som framkommit vid den muntliga förhandlingen bör AA som ställföreträdare för samebyn beviljas ersättning för sin inställelse. Ersättning får dock inte lämnas för längre bortovaro än som skäligen krävs. Enligt Högsta förvaltningsdomstolens mening bör ersättning lämnas för två natters bortovaro samt för resa.

Mål nr  
443-11

BB har enligt 26 § förvaltningsprocesslagen som vittne rätt till ersättning för sina kostnader för inställelsen vid den muntliga förhandlingen. Ersättningen till honom bör bestämmas till samma belopp som ersättningen till AA.

Mats Melin

Karin Almgren

Nils Dexe

Annika Brickman

Helena Jäderblom

Ann-Charlotte Borlid

Föredragande justitiesekreterare

Avd. I

Föredraget 2012-04-18