



HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS DOM

Mål nr
3893-22

meddelad i Stockholm den 25 juni 2024

SÖKANDE

1. Jåhkågasska tjiellde, 898500-2057

Ombud:
Advokat Camilla Wikland
Hope Advokater AB
Vallgatan 28
411 16 Göteborg

Advokat Lisa Länta
Lentlex Advokat AB
Savstigen 10
944 31 Hortlax

2. Sirges sameby, 898500-2065

Ombud: Förbundsjurist Jenny Wik Karlsson
Svenska Samernas Riksförbund
Formvägen 16
906 21 Umeå

3. Svenska Naturskyddsföreningen, 802002-4280

4. Naturskyddsföreningen i Norrbottens län, 897900-4242

5. Naturskyddsföreningen i Jokkmokk, 898500-4632

Ombud för 3–5: Gunilla Högberg Björck
GBH Miljörätt
Natt och Dags allé 41
745 93 Enköping

KLANDRAT AVGÖRANDE

Regeringens (Näringsdepartementet) beslut den 22 mars 2022, N2017/04553, avseende ansökan om bearbetningskoncession enligt minerallagen (1991:45) för området Kallak K nr 1 i Jokkmokks kommun, Norrbottens län

SAKEN

Rättsprövning

HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS AVGÖRANDE

Högsta förvaltningsdomstolen förklarar att regeringens beslut ska stå fast.

Högsta förvaltningsdomstolen avvisar Jåhkågasska tjielldes yrkande om ersättning för rättegångskostnader i Högsta förvaltningsdomstolen.

Högsta förvaltningsdomstolen beviljar Jåhkågasska tjiellde ersättning av allmänna medel för inställesekostnader vid muntlig förhandling med sammanlagt 33 228 kr, varav 18 400 kr för nattlogi och 14 828 kr för resa.

BAKGRUND*Allmänt om bearbetningskoncession*

1. För att få utvinna och tillgodogöra sig mineraliska ämnen, t.ex. järn som förekommer i berggrunden, krävs att verksamhetsutövaren har beviljats en bearbetningskoncession enligt minerallagen (1991:45).
2. En bearbetningskoncession innebär att verksamhetsutövaren får ensamrätt att bryta ett visst mineral inom ett bestämt område. Koncessionen ger dock inte någon rätt att påbörja gruvverksamhet utan för detta krävs även tillstånd enligt miljöbalken.
3. I ärenden om beviljande av bearbetningskoncession ska bestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken om hushållning med mark- och vattenområden tillämpas. Bestämmelserna innehåller bl.a. föreskrifter om skydd för områden som är av riksintresse för särskilt angivna ändamål, t.ex. för att de innehåller värdefulla mineralfyndigheter eller är av betydelse för rennärings.
4. Om ett område är av riksintresse för flera oförenliga ändamål ska en intresseavvägning göras mellan de motstående intressena och företräde ges åt det eller de ändamål som på lämpligaste sätt främjar en långsiktig hushållning med marken, vattnet och den fysiska miljön i övrigt.

Omständigheterna i detta fall

5. Jokkmokk Iron Mines AB ansökte 2013 hos bergmästaren om bearbetningskoncession för området Kallak K nr 1 i Jokkmokks kommun, Norrbottens län. Regeringen beslutade den 22 mars 2022 att bevilja bolaget bearbetningskoncession. Bergmästaren hade dessförinnan hänskjutit ärendet till regeringen för prövning.

6. Koncessionen omfattar en yta om ca 103 hektar och koncessionsområdet är beläget ca 2 km sydost om byn Björkholmen och ca 40 km väster om Jokkmokk. Området ligger inom eller i den relativa närheten av Jåhkågasska tjielldes och Sirges samebys renskötselområden samt ca 34 km från världsarvet Laponia.
7. Regeringen bedömde att området för den sökta koncessionen är av riksintresse för både rennäringen och för fyndigheter av värdefulla ämnen eller material och att det inom koncessionsområdet inte går att bedriva rennäring och mineralutvinning parallellt. Vid den intresseavvägning som då ska göras mellan motstående intressen anförde regeringen följande.
8. Om riksintresset för fyndigheter av ämnen eller material ges företräde kan det leda till att förutsättningarna att bedriva rennäring inom koncessionsområdet upphör, i vart fall under den tid som bearbetningskoncessionen gäller. Renskötelsen kommer att påverkas negativt också inom utpekade områden av riksintresse för rennäringen utanför själva koncessionsområdet, bl.a. vid flyttleder norr och söder om området. Gruvverksamheten kan vidare innebära en indirekt påverkan på världsarvet Laponia, då en av samebyarna bedriver renskötsel inom det området.
9. Utredningen visar också att den planerade verksamheten är av betydelse för samhällsutvecklingen när det gäller tillväxt och sysselsättning. En kommande gruvdrift i Jokkmokks kommun skulle sannolikt medföra positiva effekter för området i form av ett mer differentierat näringsliv, fler arbetstillfällen samt ett förbättrat underlag för kommersiell och offentlig service och infrastruktur m.m. Jokkmokks kommun har angett bl.a. att möjligheten för kommunen att klara välfärdens utmaning gynnas påtagligt.
10. I ett långsiktigt perspektiv innebär den gruvverksamhet som ansökan om bearbetningskoncession avser ett intrång under en begränsad tid i

markområden som används för rennäringen, inom ett relativt sett mindre område, med potential att generera betydande samhällsekonomiskt positiva effekter, vilket är att betrakta som god hushållning med områdets resurser.

11. Genom att föreskriva villkor som underlättar flytt av renar förbi koncessionsområdet, skyddsanläggningar samt samråd för att i övrigt motverka störningar på renskötseln bedömde regeringen att den negativa påverkan på renskötseln kan minskas, dock sannolikt inte helt undvikas. Med hänsyn till koncessionens omfattning och föreskrivna villkor bedömdes ett beslut att bevilja bearbetningskoncession inte heller innebära att Laponias status som världsarv äventyras. Vidare bedömdes markanvändningen inte innebära en sådan påverkan på utpekade Natura 2000-områden att särskilt tillstånd krävs.
12. Vid en samlad bedömning av vilket ändamål som på lämpligaste sätt främjar en långsiktig hushållning med marken, vattnet och den fysiska miljön i övrigt i det aktuella området och efter en avvägning mellan ekologiska, sociala och samhällsekonomiska synpunkter fann regeringen att riksintresset för värdefulla ämnen eller material skulle ges företräde. Genom att bearbetningskoncessionen förenades med vissa villkor, bl.a. till skydd för rennäringen, bedömde regeringen att koncessionen inte leder till att berörda samebyars möjligheter att bedriva renskötsel omintetgörs.

YRKANDEN M.M.

13. *Jåhkågasska tjiellde, Sirges sameby, Svenska Naturskyddsföreningen, Naturskyddsföreningen i Norrbottens län och Naturskyddsföreningen i Jokkmokk* ansöker om rättsprövning av regeringens beslut att bevilja Jokkmokk Iron Mines AB bearbetningskoncession och yrkar att beslutet ska upphävas.
14. *Jåhkågasska tjiellde* yrkar vidare ersättning för rättegångskostnader i Högsta förvaltningsdomstolen samt att ersättning ska lämnas för kostnader som

företrädare för samebyn haft för resor och övernattning vid inställelse till muntlig förhandling i domstolen.

15. Invändningar som sökandena har framfört mot regeringens beslut behandlas under respektive avsnitt nedan.
16. *Regeringen*, som har beretts tillfälle att yttra sig i målet, anser att det klandrade avgörandet inte strider mot någon rättsregel på det sätt som sökandena gör gällande.

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

Rättslig reglering m.m.

Rättsprövning

17. Enligt 1 § lagen (2006:304) om rättsprövning av vissa regeringsbeslut (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 den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, EKMR.
18. I 2 § 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 konventionen om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor, Århuskonventionen.

19. I 4 § tredje stycket föreskrivs att det ska framgå av ansökan om rättsprövning vilken rättsregel sökanden anser att beslutet strider mot och vilka omständigheter som åberopas till stöd för detta.
20. 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.

Bearbetningskoncession enligt minerallagen

21. Bestämmelser om bearbetningskoncession finns i 4 kap. minerallagen.
22. Enligt 1 § ska koncession avse ett bestämt område, som bestäms efter vad som är lämpligt med hänsyn till fyndigheten, ändamålet med koncessionen och övriga omständigheter.
23. Förutsättningarna för koncession anges i 2 §. Av paragrafen, i tillämplig lydelse, framgår att koncession ska 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 (första stycket 1 och 2).
24. I ärenden om beviljande av koncession ska 3 och 4 kap. miljöbalken tillämpas. Om ett ärende om beviljande av 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 (2 § tredje och fjärde styckena).

25. En miljökonsekvensbeskrivning ska fogas till ansökan i ärenden om beviljande av koncession. När det gäller förfarandet, kraven på miljökonsekvensbeskrivningar samt planer och planeringsunderlag ska 6 kap. 3 och 7 §§, 8 § första stycket, 9, 10, 19 och 20 §§ miljöbalken tillämpas (2 § femte stycket).
26. Enligt 5 § ska en koncession förenas med de villkor som behövs för att skydda allmänna intressen eller enskild rätt eller som behövs för att naturtillgångarna ska utforskas och tillvaratas på ett ändamålsenligt sätt.

Miljöbalken

27. I 3 kap. miljöbalken finns grundläggande bestämmelser för hushållning med mark- och vattenområden.
28. Av 5 § första stycket framgår att mark- och vattenområden som har betydelse för bl.a. rennäringsen så långt möjligt ska skyddas mot åtgärder som kan påtagligt försvåra näringens bedrivande. Enligt andra stycket ska områden som är av riksintresse för bl.a. rennäringsen skyddas mot åtgärder som avses i första stycket.
29. Enligt 7 § första stycket ska mark- och vattenområden som innehåller värdefulla ämnen eller material så långt möjligt skyddas mot åtgärder som kan påtagligt försvåra utvinningen av dessa. Av andra stycket framgår att områden som innehåller fyndigheter av ämnen eller material som är av riksintresse ska skyddas mot åtgärder som avses i första stycket.
30. I 10 § första stycket föreskrivs att om ett område enligt 5–8 §§ är av riksintresse för flera oförenliga ändamål, ska företräde ges åt det eller de ändamål som på lämpligaste sätt främjar en långsiktig hushållning med marken, vattnet och den fysiska miljön i övrigt.

31. Enligt 10 § andra stycket får ett beslut med stöd av första stycket inte strida mot bestämmelserna i 4 kap. Av 4 kap. 5 § framgår att inom bl.a. fjällområdet Sarek–Mavas får bebyggelse och anläggningar komma till stånd endast om det behövs för rennäringen, den bofasta befolkningen, den vetenskapliga forskningen eller det rörliga friluftslivet. Andra åtgärder inom områdena får vidtas endast om det kan ske utan att områdenas karaktär påverkas.

Högsta förvaltningsdomstolens bedömning

Utgångspunkter för domstolens prövning enligt rättsprövningslagen

32. Högsta förvaltningsdomstolen har i målet att rättspröva regeringens beslut om att bevilja bearbetningskoncession för området Kallak K nr 1 i Jokkmokks kommun, Norrbottens län.
33. Rättsprövningsinstitutet tillkom i slutet av 1980-talet för att säkerställa att svensk rätt lever upp till EKMR:s krav på tillgång till domstolsprövning. Rättsprövningen omfattade dels regeringsbeslut i förvaltningsärenden, dels sådana beslut av förvaltningsmyndigheter som inte kunde överklagas i vanlig ordning. År 2006 ersattes den tidigare regleringen av den nu gällande rättsprövningslagen. Prövningen enligt den nu gällande lagen har begränsats till beslut av regeringen.
34. Tanken vid lagens tillkomst var att rättsprövningsinstitutet framgent endast ska tillämpas i de fall där besluten har sådana politiska dimensioner att en fullständig överprövning med möjlighet att ändra det angripna beslutet inte kan komma i fråga. Detta bedömdes regelmässigt vara fallet avseende beslut som fattas av regeringen, även om sådana beslut också kan innefatta en prövning av enskildas civila rättigheter eller skyldigheter. Beslut som fattas av någon annan myndighet än regeringen borde däremot inte ges en sådan begränsad över-

prövning utan i stället överklagas på vanligt sätt och ges en fullständig domstolsprövning (prop. 2005/06:56 s. 10 f.).

35. En rättsprövning är alltså betydligt mer begränsad än den sakprövning som normalt görs i förvaltningsdomstol. Prövningen är i princip bunden till de skäl som sökanden anför. Rättsprövningen är vidare inriktad på frågor om rättsenlighet, dvs. om beslutet strider mot rättsregler (4 och 7 §§).
36. Även om prövningen är inriktad på frågor om rättsenlighet innefattar den, förutom ren lagtolkning, också sådant som faktabedömning och bevisvärdering samt 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. Även om domstolsprövningen i princip kommer att gälla förvaltningsbeslutet i hela dess vidd, ligger det i sakens natur att prövningen sker med beaktande av att domstolar inte kan förutsättas göra bedömningar av utpräglat skönmässig eller politisk karaktär (jfr prop. 1987/88:69 s. 23–25 och 234).

Opartiskhet

37. Jåhkågasska tjiellde anför inledningsvis att regeringen vid handläggningen av ärendet inte har upprätthållit kravet på opartiskhet i 1 kap. 9 § regeringsformen samt att jäv förelegat enligt förvaltningslagen (2017:900). Detta mot bakgrund av dåvarande näringsministerns uttalanden i media om sin syn på gruvor och om opartiskhet samt att en departementssekreterare som handlagt ärendet tidigare deltagit i handläggningen av Sveriges geologiska undersöknings (SGU) beslut att peka ut Kallak som ett område som är av riksintresse avseende värdefulla ämnen eller material.

38. Av 1 kap. 9 § regeringsformen framgår att förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter i sin verksamhet ska beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saklighet och opartiskhet.
39. I 16 och 17 §§ förvaltningslagen regleras jäv vid handläggning av ärenden.
40. Förvaltningslagen är inte direkt tillämplig i regeringsärenden men i praxis följs de principer som kommer till uttryck i förvaltningslagen i stor utsträckning också vid handläggningen av regeringens förvaltningsärenden (se bl.a. prop. 2016/17:180 s. 27 och HFD 2011 ref. 10).
41. Högsta förvaltningsdomstolen gör bedömningen att de åberopade uttalanden som den dåvarande näringsministern gjort får anses ha syftat till att ge uttryck för partipolitiska åsikter snarare än att ha varit avsedda att föregripa den prövning regeringen haft att göra i ärendet (jfr bet. 2021/22:KU20 s. 222). Vad sedan gäller invändningen om jäv hos departementssekreteraren konstaterar Högsta förvaltningsdomstolen att det såvitt avser ärendet om bearbetningskoncession inte har gjorts gällande att hon har varit verksam i underinstansen Bergsstaten, som agerar självständigt i sin myndighetsutövning i koncessionsärenden i förhållande till SGU, samt att SGU:s utpekandebeslut endast utgör ett anspråk på riksintresse och inte är ett beslut som regeringen haft att pröva i egenskap av överordnad instans.
42. Vad samebyn anfört innebär enligt Högsta förvaltningsdomstolens mening inte att det har förelegat jäv vid regeringens handläggning av ärendet eller att objektivitetsprincipen i 1 kap. 9 § regeringsformen har åsidosatts.

Prövningens omfattning

43. Jåhkågasska tjiellde och Sirges sameby anför vidare att regeringens prövning inte har omfattat malmtransporterna till och från den planerade gruvan och att detta utgör en formell brist som medför att beslutet står i strid med 4 kap. 2 § minerallagen. Regeringens prövning i koncessionsärendet ska enligt samebyarna omfatta samtliga frågor med anknytning till 3 och 4 kap. miljöbalken. Jåhkågasska tjiellde menar därtill att det framgår redan av ordalydelsen i 16 kap. 7 § miljöbalken att följdverksamheter såsom malmtransporter ska beaktas vid prövningar enligt balken.
44. I 4 kap. 1 § minerallagen anges, som framgått, att koncessionen ska avse ett bestämt område som bestäms efter vad som är lämpligt med hänsyn till fyndigheten, ändamålet med koncessionen och övriga omständigheter.
45. Bestämmelser med motsvarande innebörd fanns i 1974 års gruvlagstiftning (4 kap. 1 § första stycket gruvlagen [1974:342] och 4 § andra stycket lagen [1974:890] om vissa mineralfyndigheter). I förarbetena till lagen om vissa mineralfyndigheter anfördes att områdets storlek bör bestämmas utifrån vad som är motiverat av fyndighetens sträckning och behovet av mark för driftsanläggningar (prop. 1974:146 s. 81, jfr även prop. 1974:32 s. 118).
46. I 4 kap. 2 § minerallagen föreskrivs att 3 och 4 kap. miljöbalken ska tillämpas ”endast” vid den prövning som sker i koncessionsärendet om ärendet avser en verksamhet som senare ska prövas enligt miljöbalken eller andra lagar.
47. Av regeringens beslut framgår att den aktuella ansökningen om bearbetningskoncession har omfattat, förutom området för brytning, även industriområde, gråbergsupplag, sandmagasin, damm, klarningsmagasin och nya interna vägar inom området. Vidare har bolagets miljökonsekvensbeskrivning och utredning

i övrigt innefattat konsekvenserna av såväl gruvbrytningen som driften av dessa nödvändiga anläggningar.

48. Regeringen har bedömt att ansökningens avgränsning motsvarar vad ett koncessionsområde ska avse samt att den möjliggör en prövning enligt 4 kap. 1 och 2 §§ minerallagen och att detta innebär att det gjorts en samlad bedömning av markanvändningen inom koncessionsområdet i förhållande till motstående intressen i enlighet med 3 och 4 kap. miljöbalken. Vidare har regeringen tagit hänsyn till effekter av verksamheten som kan uppstå utanför koncessionsområdet. Det har också beaktats att miljökonsekvensbeskrivningen innehåller en redovisning av sådan direkt och indirekt påverkan även utanför koncessionsområdet.
49. Regeringens prövning har emellertid inte omfattat eventuella infrastrukturåtgärder eller andra följdverksamheter till den ansökta verksamheten som ligger utanför det sökta området. En sådan prövning har bedömts bli aktuell först vid en eventuell tillståndprocess enligt miljöbalken.
50. Härutöver kan nämnas att det framgår av beslutet att bolaget har åtagit sig att inte välja ett transportalternativ som sträcker sig genom Natura 2000-området Jelka-Rimakåbbå samt att regeringen bedömt att den markanvändning som ansökan omfattar inte innebär en sådan påverkan på utpekade Natura 2000-områden att tillstånd enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken krävs, så som anges i 4 kap. miljöbalken.
51. Högsta förvaltningsdomstolen konstaterar att regeringens prövning omfattar ett område som rymmer för gruvdriften nödvändiga anläggningar samt effekter av verksamheten som kan uppstå utanför koncessionsområdet. Regeringens beslut får därför anses innefatta en sådan prövning som avses i 4 kap. 1 och 2 §§ minerallagen (jfr HFD 2016 ref. 21).

52. Jåhkågasska tjiellde har även åberopat 16 kap. 7 § miljöbalken. Den bestämmelsen föreskriver att det vid prövningen enligt balken ska tas hänsyn till andra verksamheter eller särskilda anläggningar som kan komma att behövas för att verksamheten ska kunna komma till stånd eller bedrivas på ett ändamålsenligt sätt. Högsta förvaltningsdomstolen konstaterar emellertid att bestämmelsen inte är tillämplig vid koncessionsprövningen enligt minerallagen (prop. 1997/98:90 del 2 s. 211 ff.).
53. Mot denna bakgrund kan Högsta förvaltningsdomstolen inte finna att den avgränsning beträffande prövningen som regeringen har gjort strider mot 4 kap. 2 § minerallagen eller någon annan rättsregel på det sätt som samebyarna har anfört.

Miljökonsekvensbeskrivningen

54. Sökandena anför att regeringen i strid med 6 kap. miljöbalken gjort bedömningen att bolagets miljökonsekvensbeskrivning kan läggas till grund för prövningen.
55. Naturskyddsföreningarna menar att en direktivkonform tolkning av minerallagen och 6 kap. miljöbalken medför att kravet på beslutsunderlaget måste uppfylla samtliga krav i direktiv 2011/92/EU om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt (MKB-direktivet). Underlaget måste enligt föreningarna också uppfylla regleringen till skydd av yt- och grundvatten samt hotade arter och deras habitat. Föreningarna anför att särskilt allvarliga brister föreligger vad gäller utredningen om påverkan på miljö kvalitetsnormer för vatten, icke-försämringskravet för vatten, vattenhanteringen, trafiksituationen och påverkan på skyddade arter samt världsarvet Laponia.

56. Samebyarna anser att utredningen saknar en fullständig redogörelse för den sökta verksamhetens påverkan på rennäringen och världsarvet Laponia.
57. Miljökonsekvensbeskrivningen i koncessionsärendet ska ligga till grund för tillämpningen av 3 och 4 kap. miljöbalken (jfr prop. 1991/92:161 s. 8 och 11).
58. År 2017 infördes ett nytt 6 kap. i miljöbalken med ikraftträdande den 1 januari 2018. Enligt övergångsbestämmelserna är dock de äldre föreskrifterna tillämpliga i detta fall eftersom ärendet har inletts före ikraftträdandet.
59. Syftet med en miljökonsekvensbeskrivning och vad en sådan ska innehålla regleras i 6 kap. 3 och 7 §§ i tillämpliga lydelse.
60. I förarbetena till 6 kap. miljöbalken i nu aktuell lydelse uttalas att vad som exakt bör ingå i en miljökonsekvensbeskrivning får avgöras från fall till fall beroende på arten och omfattningen av verksamheten i fråga (prop. 1990/91:90 s. 187). Uttalanden som är i linje med detta har gjorts i efterföljande lagstiftningsärenden (prop. 1997/98:45 del 1 s. 290 och prop. 2004/05:129 s. 92, jfr HFD 2023 not. 15).
61. Vidare framgår det av förarbetena avseende minerallagens anpassning till miljöbalken att det vid bedömningen av om kraven i 6 kap. 7 § miljöbalken är uppfyllda måste tas hänsyn till att verksamhetsutövaren vid tidpunkten för minerallagsprövningen sällan kan avgöra i detalj hur verksamheten ska se ut. Det framgår också att de allmänna hänsynsreglerna och bestämmelserna om miljö kvalitetsnormer i miljöbalken inte ska iakttas vid koncessionsprövningen utan först i samband med en eventuell prövning av miljö tillståndsansökan (prop. 1997/98:90 del 2 s. 216 f.).
62. Regeringen har i sitt beslut gjort bedömningen att bolagets miljökonsekvensbeskrivning uppfyller kraven i 6 kap. miljöbalken i tillämplig lydelse. Av

utredningen framgår att även bergmästaren ansett att miljökonsekvensbeskrivningen med dess kompletteringar uppfyller kraven. Länsstyrelsen i Norrbottens län har i yttrande till regeringen uppgett att bolagets miljökonsekvensbeskrivning i vissa delar kunde ha varit mer utförlig men att det sammantagna underlaget är tillräckligt för att läggas till grund för myndighetens ställningstagande i ärendet.

63. Bolagets miljökonsekvensbeskrivning med tillhörande kompletteringar innehåller redovisningar med bl.a. konsekvenser för riksintressen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken, inklusive rennäringen och friluftsliv, konsekvenser för världsarvet Laponia samt den påverkan som verksamheten kan medföra på människors hälsa och miljö, mark, vatten och luft m.m.
64. Högsta förvaltningsdomstolen gör bedömningen att bolagets miljökonsekvensbeskrivning inte innehåller några sådana brister som medför att regeringens ställningstagande att godkänna underlaget kan anses strida mot någon rättsregel.

Förekomsten av riksintresse

65. Sökandena gör gällande att regeringen felaktigt har kommit fram till att det aktuella området är av riksintresse för fyndigheter av värdefulla ämnen eller material och att beslutet därmed står i strid med 3 kap. 7 § miljöbalken. Naturskyddsföreningarna anför vidare att det i närområdet till koncessionsområdet finns ytterligare områden som borde klassas som riksintresse, bl.a. då de hyser mycket höga naturvärden samt är av intresse för friluftsliv.
66. Bestämmelsen till skydd för områden som inrymmer sådana fyndigheter av ämnen eller material som är av riksintresse finns i 3 kap. 7 § andra stycket miljöbalken. Av författningskommentaren till lagrummet framgår att därmed avses främst fyndigheter av sådana ämnen eller material som är eller bedöms

kunna bli av stor betydelse för landets försörjningsberedskap (prop. 1997/98:45 del 2 s. 33).

67. Enligt 2 § förordningen (1998:896) om hushållning med mark- och vattenområden ska vissa myndigheter lämna uppgifter till länsstyrelsen om områden som myndigheterna bedömer vara av riksintresse enligt 3 kap. miljöbalken. Det är dock först när en avvägning mellan olika intressen avgörs slutligt som det fastställs att området är av riksintresse för de värden som tas upp i bestämmelsen (prop. 1997/98:45 del 1 s. 242).
68. I egenskap av ansvarig sektorsmyndighet beslutade SGU år 2013 att peka ut fyndigheten i Kallak som riksintresse avseende värdefulla ämnen eller material enligt 3 kap. 7 § miljöbalken. Inför beslutet remitterades ärendet till Boverket och Länsstyrelsen i Norrbottens län som ansåg att Kallak inte borde utpekas som riksintresse, bl.a. eftersom fyndigheten inte ansågs vara av stor betydelse för Sveriges försörjningsberedskap. SGU:s sammantagna bedömning var emellertid att området är viktigt ur materialförsörjningssynpunkt och av vikt för gruvnäringen från en nationell utgångspunkt.
69. Jåhkåasska tjiellde har till stöd för sin invändning åberopat ett utlåtande från biträdande professorn AA vid Luleå tekniska universitet. I utlåtandet anförts att det med hänsyn till den befintliga malmtillgången i landet och tillgänglig information om behovet av järnmalm inte framstår som sannolikt att malmen i Kallak kommer att ha betydelse för Sveriges försörjningsberedskap inom överskådlig framtid och under inga omständigheter under den tid som bearbetningskoncessionen gäller.
70. Regeringen har i det klandrade beslutet gjort bedömningen att området där koncession sökts är av riksintresse för fyndigheter av värdefulla ämnen eller material. I yttrandet till Högsta förvaltningsdomstolen anför regeringen att fyndigheten i Kallak klassas som Sveriges största kända obrutna fyndighet av

s.k. kvartsbandad järnmalm, att det bara finns ett fåtal kända fyndigheter av järnmalm kvar i Sverige som kan klassas som ekonomiskt brytvärda, att järnmalm och stål behövs för den gröna omställningen samt att det även är av vikt i ett totalförsvarsperspektiv att Sverige har handelsvaror och järn av det slag som förekommer i Kallak.

71. Bestämmelsen i 3 kap. 7 § miljöbalken får anses ge ett stort utrymme när det gäller att bedöma om ett område är av riksintresse. Regeringens ställningstagande får anses ligga inom det bedömningsutrymme som den aktuella regleringen ger och vad som kommit fram innebär enligt Högsta förvaltningsdomstolens mening inte att regeringen vid beslutsfattandet skulle ha gjort en bristfällig faktabedömning som medför att beslutet bör upphävas.
72. Vad naturskyddsföreningarna anfört om att ytterligare områden borde ha bedömts utgöra riksintresse utgör inte grund för att anse att regeringens beslut strider mot någon rättsregel.

Regeringens intresseavvägning och de beslutade villkoren för koncession m.m.

73. Sökandena gör härefter gällande att den intresseavvägning som regeringen gjort när den gett riksintresset för fyndigheter av ämnen eller material företräde strider mot 3 kap. 10 § miljöbalken.
74. Jåhkåasska tjiellde och Sirges sameby menar att avvägningen enligt bestämmelsen har skett utan beaktande av 1 kap. 2 § sjätte stycket regeringsformen och att tillämpningen strider mot flera av Sveriges internationella åtaganden, däribland artikel 27 i FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter och artikel 5 i FN:s konvention om avskaffande av alla former av rasdiskriminering.

75. Samebyarna anser dessutom att regeringen har lagt en felaktig och bristfällig faktabedömning om påverkan på rennärigen och världsarvet Laponia till grund för intresseavvägningen och de villkor som föreskrivits. Sirges sameby anser att det i beslutet överhuvudtaget inte har beaktats hur områden som brukas av Sirges sameby eller omkringliggande samebyars områden påverkas.
76. Samebyarna menar också att de beslutade villkoren står i strid med 4 kap. 5 § minerallagen då de är för allmänt hållna för att kunna efterlevas. Jåhkågasska tjiellde menar även att villkoren – i strid med lagen (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetsspråk samt instansordningsprincipen – inte har kommunicerats med samebyn.
77. Enligt samebyarna har regeringen inte heller i tillräcklig omfattning redogjort för bl.a. tillämpningen av grundlag och folkrätt i sitt beslut och det strider därför mot den allmänna princip om motiveringsskyldighet som kommer till uttryck i 32 § förvaltningslagen. Samebyarna anför även att det i beslutet inte har beaktats att renskötselrätten är en civil rättighet som omfattas av egendomsskyddet i 2 kap. 15 § regeringsformen. Vidare anför Jåhkågasska tjiellde att beslutet strider mot 26 § rennäringslagen (1971:437).
78. Naturskyddsföreningarna anför att regeringen har underlåtit att göra en avvägning mellan riksintresset för fyndigheter av ämnen eller material och riksintresset för obrutna fjällområden enligt 4 kap. 5 § miljöbalken. Föreningarna lyfter fram att fjällområdet Sarek–Mavas ligger ca 15 km från koncessionsområdet. Vidare görs gällande att regeringen vid intresseavvägningen gjort en ofullständig, svepande och ensidig ekonomisk bedömning som är baserad på oriktiga uppgifter i fråga om bl.a. naturvärden. De anför även att regeringen inte följt Sveriges internationella åtaganden att skydda världsarvet Laponia.
79. Högsta förvaltningsdomstolen gör följande överväganden.

80. Regeringen har i det klandrade beslutet haft att – i enlighet med 3 kap. 10 § miljöbalken – pröva vilket ändamål som ska ges företräde såvitt gäller ett område som är av riksintresse för två oförenliga ändamål.
81. 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.
82. Av förarbetena till naturresurslagen framgår följande. Beslut om användningen av naturresurser innebär i många fall att man måste göra avvägningar mellan ett flertal, ofta motstridiga intressen. Ekologiska, sociala och samhälls-ekonomiska 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. 152). Någon ändring i sak av hushållningsbestämmelserna gjordes inte vid miljöbalkens tillkomst även om det angavs att bedömningen – utöver ekologiska, sociala och samhällsekonomiska hänsynstaganden – även skulle innefatta kulturella hänsynstaganden (prop. 1997/98:45 del 1 s. 239 och 245 samt del 2 s. 35).
83. I 1 kap. 2 § sjätte stycket regeringsformen föreskrivs att det samiska folkets möjligheter att behålla och utveckla ett eget kultur- och samfundsliv ska främjas. I förarbetena till stadgandets ursprungliga lydelse uttalas att ordet ”kultur” i detta sammanhang ska ges en vidsträckt tolkning och även innefatta den renkötsel som är ett centralt inslag i samernas traditionella levnadssätt (prop. 1975/76:209 s. 138).

84. Målsättningsstadgandet i regeringsformen ger inte upphov till några rättigheter för den enskilde på samma sätt som t.ex. reglerna om de grundläggande fri- och rättigheterna i 2 kap. regeringsformen. Stadgandet kan ändå få en viss materiell betydelse i rättstillämpningen, t.ex. när det är fråga om att väga olika faktorer mot varandra (se t.ex. NJA 2020 s. 3 punkt 92 och HFD 2018 ref. 7).
85. Rätten att bedriva renskötsel nämns också särskilt i 2 kap. 17 § regeringsformen där det sägs att den regleras i lag.
86. I miljöbalkens hushållningsbestämmelser i 3 kap. ges ett skydd för rennäringen i 5 §. I första stycket anges att mark- och vattenområden så långt möjligt ska skyddas mot åtgärder som kan påtagligt försvåra rennäringens bedrivande. Av andra stycket framgår att områden som är av riksintresse för rennäringen ska skyddas mot sådana åtgärder.
87. Regleringen i 3 kap. 5 § miljöbalken motsvaras av den reglering som fanns i 2 kap. 5 § naturresurslagen. I förarbetena till den bestämmelsen konstaterades att rennäringen är en förutsättning för den samiska kulturen och erinrades om att riksdagen i olika sammanhang uttalat att den samiska kulturens fortlevnad måste garanteras. Detta innebär, sades det vidare, att det måste finnas grundläggande förutsättningar för rennäringen inom i princip varje sameby, nämligen en säker tillgång till sådana områden inom både åretruntmarkerna och vinterbetesmarkerna som har avgörande betydelse för möjligheterna att bedriva renskötsel. Det kan gälla bl.a. flyttningsleder, särskilt sådana avsnitt där på grund av terränghinder m.m. alternativa framkomstvägar saknas, liksom viktiga kalvningsland och områden med särskilt goda betesförhållanden. De viktigaste delarna av renskötselmarkerna bör därför ges ett starkt skydd mot exploatering. Det är därvid av största betydelse att beakta de funktionella samband som måste finnas mellan olika delområden för att renskötsel ska vara möjlig och samekulturens fortbestånd därmed garanteras (prop. 1985/86:3 s. 57 f.).

88. Vid en bedömning enligt 3 kap. 10 § miljöbalken av vilket intresse som har företräde har också Sveriges internationella åtaganden betydelse (prop. 1997/98:45 del 2 s. 35). Sverige är folkrättsligt bundet av bl.a. FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter och FN:s konvention om avskaffande av alla former av rasdiskriminering. Folkrättsliga regler ska införlivas i svensk rätt för att bli gällande här. Så har inte skett i fråga om de av samebyarna åberopade konventionerna. Samtidigt är det – i linje med vad som uttalats i förarbetena till 3 kap. 10 § miljöbalken – naturligt att folkrättsliga regler ges betydelse vid tolkningen av nationella regler (se t.ex. NJA 2020 s. 3 punkt 94).
89. Såvitt avser betydelsen av folkrättsliga regler har det i ett tidigare lagstiftningsärende om samerna och samisk kultur m.m. (prop. 1992/93:32) gjorts bedömningen att bestämmelserna och vad som uttalas i förarbetena till naturresurslagen innebär ett skydd för rennäringens markanvändning som är betydligt starkare än det som får anses följa av landets folkrättsliga förpliktelser (a. prop. s. 105).
90. Högsta förvaltningsdomstolen konstaterar att bestämmelsen i 3 kap. 10 § första stycket miljöbalken allmänt sett ger ett förhållandevis stort bedömningsutrymme i ärenden av nu aktuellt slag. Utifrån den rättsliga reglering och de förarbetsuttalanden som redogjorts för ovan kan samtidigt konstateras att utrymmet inte kan anses vara större än att bedömningen faller så ut att den samiska kulturen – i förevarande fall möjligheten att bedriva renskötsel – garanteras fortlevnad.
91. Jåhkåasska tjielldes gör gällande att en gruvetablering kommer att leda till att den traditionella renskötsel som bedrivs av samebyn över tid kommer att omintetgöras. Samebyn anför beträffande den planerade verksamhetens påverkan på samebyns renskötsel följande.

92. En gruvetablering medför att samebyn delas i två delar och att två av samebyns flyttleder genom området omintetgörs. Det kommer inte längre kunna genomföras traditionella flyttningar av renar, varken vid höst- eller vårflyttningen och renens s.k. fria strövning inom området kommer att omintetgöras. Störningszonen av gruvverksamheten uppskattas till ca 5 km och samebyn kan därmed inte heller vidta traditionella flyttningar av renarna utmed den tredje, sydligaste, flyttleden. I praktiken kommer gruvetableringen innebära att samebyn förlorar tillgången till samtliga vinterbetesområden nedanför det planerade gruvområdet då flyttlederna skärs av. Vid en gruvetablering skulle samebyn inte kunna hålla samma renantal som i dagsläget och den största delen av aktiva renskötare skulle tvingas att upphöra med sin verksamhet. Detta får till följd att nya renskötsel företag för kommande generationer inte kommer att kunna bildas, vilket i sin tur äventyrar den samiska kulturens fortlevnad. Djurhälsoveterinären BB har uppgett att lastbilstransporter och utfodring av renar i hägn innebär stora hälsorisker för renen och ska ses som nödgärder.
93. Sirges sameby anför att en gruvetablering kommer att medföra betydande förändringar av det nuvarande vägnätet samt ny infrastruktur. Oavsett val av transportsätt kommer gruvverksamheten att skära av samebyns marker på mitten och orsaka påtaglig skada och stora konsekvenser för renskötseln i samebyn.
94. Naturskyddsföreningarna framhåller i fråga om intresseavvägningen att gruvverksamheten kommer att medföra omfattande, irreversibla skador för bl.a. naturmiljön, skyddade arter och vattenmiljön samt att detta inte är en långsiktig hushållning med marken, vattnet och den fysiska miljön i övrigt.
95. Regeringen uppger i sitt yttrande till Högsta förvaltningsdomstolen att utgångspunkten i det klandrade beslutet är att ett beviljande av koncessionen

inte ska leda till att berörda samebyar tvingas att upphöra med sin renskötselverksamhet. I yttrandet lyfter regeringen fram att det i beslutet uppställs ett flertal villkor till skydd för rennäringen, såsom att bolaget löpande ska hålla samråd med samebyarna, att koncessionsområdet ska ta så lite mark i anspråk som möjligt samt att påverkan på flyttleder för renar i möjligaste mån ska undvikas. Regeringen förklarar vidare att i beslutet har hänsyn tagits till såväl grundlag som internationell rätt inom ramen för den samlade bedömningen och utifrån den prövning som sker enligt miljöbalkens hushållningsbestämmelser.

96. En fråga blir, mot nyss angiven bakgrund, om regeringens faktabedömning i samband med intresseavvägningen och utformningen av koncessionsvillkoren har varit så bristfällig att beslutet bör upphävas.
97. Till grund för regeringens beslut ligger bl.a. bolagets rennäringanalys, miljökonsekvensbeskrivning och konsekvensanalys avseende Laponia.
98. I bolagets rennäringanalys anges följande. Förluster av betesmark kan ge försämrad lönsamhet, vilket direkt påverkar den långsiktiga hållbarheten i rennäringen och kan leda till att enskilda renskötare känner sig tvingade att sluta med renskötsel. Identifiering av förebyggande och skadereducerande åtgärder måste därför bli en viktig del av den vidare planeringen och utvecklingen av projektet i Kallak. I rennäringanalysen redogörs vidare för en rad olika skadereducerande och förebyggande åtgärder, bl.a. s.k. faunapassager och lastbilstransporter av renar.
99. Regeringen har inför beslutet om bearbetningskoncession inhämtat synpunkter från bl.a. berörda samebyar, Sametinget, Svenska Samernas Riksförbund och FN-organet Unesco samt berett samebyarna tillfälle att yttra sig över bolagets inlagor.

100. Länsstyrelsen i Norrbottens län, som har yttrat sig i regeringsärendet, har bedömt att den planerade gruvverksamheten påtagligt kan försvåra rennäringens bedrivande och har ansett att det ändamål som på lämpligaste sätt främjar en långsiktig hushållning med marken, vattnet och den fysiska miljön i övrigt är den riksintresseutpekade rennäringen. Länsstyrelsen har vid sin avvägning dock beaktat att en gruvetablering innebär betydande statliga investeringskostnader för nödvändig infrastruktur. Även Sametinget har fört fram att rennäringen bör ges företräde vid intresseavvägningen.

101. Den ordning som gäller i koncessionsärenden, med en inledande prövning av om koncession kan beviljas och en därpå följande tillståndsprövning, innebär att en viss osäkerhet kan komma att prägla den först nämnda prövningen och därmed också den intresseavvägning som ska ske enligt 3 kap. 10 § miljöbalken (HFD 2014 not. 65). Det framgår vidare av förarbetena till minerallagen att vid konflikt mellan motstående riksintressen bör i första hand undersökas om den kan lösas med hjälp av villkor i koncessionen (prop. 1988/89:92 s. 100).

102. Regeringens utgångspunkt har varit att ett beviljande av bearbetningskoncessionen inte ska leda till att berörda samebyar tvingas att upphöra med sin renskötselverksamhet. Det framhålls att samebyarna inom sina områden utanför koncessionsområdet alltså har en grundlagsstadgad rätt att använda marken för renskötsel. Genom att koncessionen förenas med vissa villkor har regeringen bedömt att den inte leder till att berörda samebyars möjligheter att bedriva renskötsel omintetgörs. Regeringen har vidare utgått från att villkoren kan komma att ändras om gruvverksamheten ger upphov till betydande olägenheter som inte förutsågs när koncessionen meddelades samt anför att ytterligare villkor till skydd för rennäringen kan komma att uppställas i en följande miljötilståndsprövning.

103. Regeringens beslut i fråga om villkoren har grundat sig på den utredning som funnits i ärendet, bl.a. bolagets rennäringsanalys, över vilken samebyarna har beretts tillfälle att yttra sig. Villkoren är, så som föreskrivs i 4 kap. 5 § minerallagen, uppställda i syfte att skydda allmänna intressen eller enskild rätt. Enligt Högsta förvaltningsdomstolens mening kan de villkor som föreskrivits inte anses strida mot någon rättsregel. Det kan inte heller anses föreligga sådana brister i kommunikeringen inför beslutet om villkoren som medför att det ska upphävas.
104. Enligt Högsta förvaltningsdomstolens mening går det inte i detta skede av processen – dvs. i ärendet om bearbetningskoncession enligt minerallagen – inom ramen för rättsprövningen och utifrån vad som framkommit i målet att dra slutsatsen att berörda samebyar – främst Jåhkågasska tjiellde – kommer att tvingas upphöra att bedriva renskötsel till följd av en gruvetablering. Det går inte heller att dra slutsatsen att koncessionsbeslutet medför konsekvenser för Laponias världsarvsstatus.
105. Mot denna bakgrund kan Högsta förvaltningsdomstolen inte finna att regeringens faktabedömning har sådana brister att det klandrade beslutet ska upphävas på den grunden.
106. Som angetts ovan ger bestämmelsen i 3 kap. 10 § första stycket miljöbalken allmänt sett ett förhållandevis stort bedömningsutrymme. Högsta förvaltningsdomstolen gör sammantaget bedömningen att det inte är visat annat än att regeringens avgörande får anses ligga inom ramen för det bedömningsutrymme som bestämmelsen ger.
107. Det har inte heller kommit fram att något obrutet fjällområde berörs på ett sådant sätt att regeringens beslut står i strid med 4 kap. 5 § miljöbalken så som naturskyddsföreningarna anfört (jfr 3 kap. 10 § andra stycket).

108. Regeringens beslut kan således inte anses strida mot 3 kap. 10 § miljöbalken.
109. Regeringens beslut innebär att det har gjorts en intresseavvägning och därvid har beaktats de berörda enskilda intressen som företräds av samebyarna. Regeringen har även föreskrivit särskilda villkor för att ta till vara dessa intressen. Vad samebyarna anfört kan inte anses innebära att regeringens beslut står i strid med bestämmelsen i 2 kap. 15 § regeringsformen.
110. Enligt 26 § rennäringslagen kan regeringen förordna om upphävande av renskötselrätten för visst markområde när området behövs för ändamål som avses i 2 kap. expropriationslagen (1972:719). Enligt 2 kap. 4 § expropriationslagen regleras gruvdrift i annan lag, i detta fall minerallagen där det i 7 kap. finns bestämmelser om ersättning till sakägare. Regeringens beslut strider därmed inte mot 26 § rennäringslagen på det sätt som Jåhkågasska tjiellde gjort gällande.
111. Vad sökandena anfört i övrigt utgör inte heller grund för att beslutet ska upphävas.

Utfallet av rättsprövningen

112. Vad sökandena har anfört i enlighet med vad som anges under respektive avsnitt och i övrigt invänt innebär inte att regeringens beslut strider mot någon rättsregel. Det framgår inte heller klart av omständigheterna att regeringens beslut på annat sätt strider mot någon rättsregel. Regeringens beslut ska därför stå fast.

Ersättningsyrkandena

113. Jåhkågasska tjielldes yrkande om ersättning för rättegångskostnader kan inte prövas av Högsta förvaltningsdomstolen (HFD 2022 ref. 10). Yrkandet ska därför avvisas.
114. Av 15 § förvaltningsprocesslagen (1971:291) framgår att enskild part som inställt sig till muntlig förhandling vid förvaltningsdomstol får tillerkännas ersättning av allmänna medel för kostnad för resa och uppehälle, om domstolen finner att han eller hon skäligen bör ersättas för sin inställelse.
115. Med hänsyn till målets karaktär och de uppgifter som framkommit vid den muntliga förhandlingen bör Jåhkågasska tjiellde tillerkännas ersättning för sina inställesekostnader för fyra företrädare för samebyn. Ersättning bör beviljas med begärda 18 400 kr för nattlogi och såvitt gäller kostnader för resa med egen bil, med hänsyn till att ersättning kan lämnas med 18 kr per mil, med 14 828 kr.

I avgörandet har deltagit justitieråden Henrik Jermsten, Per Classon, Marie Jönsson, Linda Haggren och Martin Nilsson.

Föredragande har varit justitiesekreteraren Sarah Helaoui.