

Levnadsförhållanden i Gällivare-Malmberget-Koskullskulle – reflektioner över planering och miljöbedömning

MKB-centrum SLU har på uppdrag av Riksantikvarieämbetet, RAÄ, genomfört rubricerade uppdrag. Uppdraget karakteriseras av RAÄ som en ”timskiss”, vilket antyder den ram och ambitionsnivå som här funnits för uppdraget. Uppdraget har genomförts av Anders Hedlund (uppdragsanavariig) och Josefin Kofoed Schröder, Vägverket Konsult. Josefin har fram till november arbetat vid MKB-centrum.

1 Bakgrund och syfte

1.1 Fördjupningen av översiktsplanen

Gällivare kommun är under 2007 och 2008 i färd med att utarbeta en fördjupning av översiktsplanen för de tre tätorterna Gällivare, Malmberget och Koskullskulle. Under hösten 2007 har samråd hållits kring ett planförslag.

Arbetet med fördjupningen av översiktsplanen har aktualiserats av att LKAB expanderar verksamheten vid gruvan i Malmberget och att denna expansion innebär att delar av eller hela av området för Malmbergets samhälle inte längre kommer att vara lämpligt för bebyggelse. Eftersom detta är en ny förutsättning anses den tidigare fördjupningen av översiktsplanen från 2003 inte längre aktuell. Att Malmberget ”flyttar sig” för att möjliggöra gruvans expansion är inget nytt, utan är en process som pågått sedan 1960-talet. Detta har påverkat orten negativt genom att den successivt delats i två delar, centrum har förskjutits och serviceutbudet minskat. Det finns nu risk att samhället Malmberget behöver avvecklas helt.

Fördjupning av översiktsplan är ett planinstrument för att ange viljeinriktningen för exempelvis ett avgränsat geografiskt område inom kommunen. Fördjupningen av översiktsplanen för Gällivare-Malmberget-Koskullskulle innebär förslag som om de genomförs påtagligt skulle förändra levnadsförhållandena för många människor i och kring orterna. Med levnadsförhållanden avses sådant som har att göra med förutsättningarna för välbefinnande och hälsa hos dem som berörs men också med kvalitéer i deras omgivning. De som berörs mest är de boende i Malmberget och de samer som bedriver rensköttsel i närområdet.

1.2 Uppdragets syfte och avgränsning

Uppdraget syftar till att ge underlag för en diskussion om den miljöbedömning som lagstiftaren antar ska göras för alla översiktsplaner (kommunomfattande såväl som fördjupningar) kan vara ett forum för att belysa konsekvenser som rör människors levnadsförhållanden – kan de konsekvenser som rör levnadsförhållandena som aktualiseras i översiktsplaneringen för Gällivare-Malmberget-Koskullskulle anses innefattas av det som enligt miljöbalkens bestämmelser ska innefattas i miljöbedömning?

Syftet med uppdraget har varit att:

- Identifiera sådant som tas upp i miljöbedömningen för fördjupning av översiktsplan för Gällivare-Malmberget-Koskullskulle som har relevans för människors levnadsförhållanden på orterna.
- Resonera kring vilka konsekvenser genomförandet av fördjupningen av översiktsplanen kan få som har med människors levnadsförhållanden att göra.
- Resonera kring vilka förutsättningar miljöbalken ger för miljöbedömning av planer att vara ett forum för att behandla de konsekvenser för levnadsförhållandena som genomförandet av översiktsplanen kan innebära i Gällivare-Malmberget-Koskullskulle.

Uppdraget är formulerat som en tidskiss vilket innebär att syftet är att under kort tid *ringa in relevanta beröringspunkter* mellan hur människors levnadsförhållanden påverkas av en möjlig förändring och hur miljöbedömning kan användas som instrument för att beskriva konsekvenser av detta. Syftet är inte att djupare resonera kring eller utvärdera vare sig de granskade handlingarna eller miljöbedömningens möjligheter och begränsningar att behandla frågor om levnadsförhållanden i allmänhet.

Uppdraget har avgränsats till att främst behandla de konsekvenser för levnadsförhållandena som har direkt eller indirekt koppling till gruvverksamheten och inte till sådant som kan uppstå av andra förändringar som föreslås i planen.

1.3 Definitioner

Någon exakt definition av begreppet *levnadsförhållanden* har inte gjorts i detta uppdrag. Statistiska centralbyrån, SCB, arbetar fortlöpande med undersökningar av levnadsförhållanden utifrån följande ämnesområden:

- Arbetsmiljö
- Boendeförhållanden
- Ekonomi
- Fritid
- Hälsa
- Politiska resurser
- Sociala relationer
- Sysselsättning och arbetstider
- Transporter och kommunikationer
- Trygghet och säkerhet
- Utbildning

Dessa ämnesområden kan grovt spegla den utgångspunkt som används i denna studie.

I miljöbalken används begreppet miljöbedömning för att beteckna förfarandet (processen, proceduren) med att identifiera, beskriva och bedöma effekterna av genomförandet av en plan eller ett program. Begreppet miljökonsekvensbeskrivning betecknar den rapport, det dokument som redovisar konsekvenserna. I denna PM används, för enkelhetens skull, begreppet *miljöbedömning* genomgående för att beteckna både process och dokument.

2 Förslag till fördjupning av översiktsplan

De planhandlingar som använts som underlag för uppdraget är handlingarna som varit föremål för samråd under perioden den 14 september till den 9 november 2007. Det innebär att planen i detta skede är ett underlag för diskussion och att förslagen kan komma att ändras innan planen antas, bland annat beroende av vad de som berörs tycker om förslaget till plan. Någon samrådsredogörelse har inte funnits med i underlagsmaterialet.

2.1 Bakgrund

Gällivare, Malmberget och Koskullskulle är samhällen som alla vuxit upp kring den järnmalmfyndighet som under 1600-talet upptäcktes i Malmberget. Gruvbrytning har förekommit sedan 1700-talet och har varit en förutsättning för utvecklingen av de tre orterna. I närområdet bodde och verkade sedan tidigare samer. Gällivare är den äldsta av de tre orterna. Den var tidigt jordbruks-, handels och sockencentrum och det var hit den första järnvägen kom på 1800-talets slut.

Malmbergets samhälle växte upp alldeles invid gruvan och under 1900-talet första hälft var Malmberget den större av orterna. Koskullskulle uppstod som en av flera gruvförorter kring Malmberget. Det är idag den enda som finns kvar och har utvecklats till ett samhälle med egen identitet. Under 1950-talet framkom det att delar av malmfyndigheterna sträckte sig in under Malmbergets samhälle och att delar av centrum med centrala funktioner som kyrka och Folkets Hus påverkades. Sedan 1960-talet har Gällivare expanderat medan Malmberget minskat i storlek pga gruvans successiva expansion.

Efterfrågan på järn ökar och det har visat sig att det återigen finns brytningsvärd malm under det som idag är Malmbergets samhälle. Ortterna Gällivare, Malmberget och Koskullskulle är helt beroende av gruvans verksamhet för att överleva som samhällen, så detta innebär förstås positiva framtidutsikter. Men för Malmberget innebär det att man nu står inför en omfattande förändring. Gruvans expansion innebär att centrala delar av eller hela samhället kommer att behöva flyttas eller rivas.

2.2 Planförslaget

Att gruvan expanderar kan dra fler människor till kommunen. Eftersom Malmberget dessutom helt eller delvis behöver flyttas, behövs nya områden för bebyggelse. Planen tar upp förslag till markområden för bostäder, centrum, verksamheter, handel, gruvverksamhet, lasarett, flygplats, räddningsflyg, turism/fritid/rekreation, kyrkogård, natur, vattentäktsområde, alternativa vägområden och trafikplatser. Man pekar också ut ett strategiskt utvecklingsområde nordost om Gällivare samt två utredningsområden i Malmberget (se nedan). Frågor om kommunikationer, offentlig service, kultur och teknisk försörjning tas också upp i planen.

När det gäller bebyggelseutvecklingen har man i planen uttryckt viljeinriktningen så här:

”Tätortsområdets tyngdpunkt kommer att ligga i Gällivare, med viss förskjutning mot Mellanområdet och vidare mot Koskullskulle. Tätorten föreslås bli mer koncentrerad till de redan existerande orterna och bildar ett band av bebyggelse kring kommunikationslederna. Tätorten blir på så sätt en nordsydlig länk.

Centrala Gällivare föreslås utvecklas med bebyggelse av olika slag. Bebyggelsen från påverkade områden i Malmberget kan flyttas till både Gällivare och Koskullskulle.”

Malmberget

I planen är Elevhemsområdet, som idag utgör en sammanhållande länk mellan Malmbergets östra och västra delar, utpekad som område för gruvverksamhet (tillsammans med ett omfattande område i anslutning till detta norr om samhället). Resterande Malmberget är betecknat som utredningsområden. Två möjliga inriktningar för utvecklingen av Malmberget beskrivs i planen där orten antingen delas i två från varandra skilda delar (inriktning A) eller uträderas helt som eget samhälle (inriktning B). I båda inriktningarna föreslås bebyggelse i Malmberget med kulturhistoriskt värde flyttas och bidra till förtätning i Gällivare och Koskullskulle, medan annan bebyggelse föreslås rivas. Med inriktning A måste nya vägförbindelser ordnas mellan östra och västra delarna av Malmberget, vilka måste dras både över oexploaterad mark och genom befintliga bostadsområden.

Samtidigt som planprocessen pågår utreder LKAB förutsättningarna för fortsatt malm-brytning, vilket avgör vilka områden som kommer att behöva tas i anspråk för gruvverksamhet. Denna process beräknas i sin helhet vara klar 2015. Rimligheterna i inriktning A och B på lång sikt är därför svåra att avgöra. En stor osäkerhet kommer alltså att kvarstå även efter planens antagande.



Figur 1 Flygfoto över Malmberget med Elevhemsområdet i vänstra förgrunden, Malmsta till höger och centrala Malmberget snett upp till vänster i bilden. Kaptensgropen syns i mitten av bilden.

Gällivare och Koskullskulle

Förtätning föreslås i Gällivare och Koskullskulle, bland annat på mark som idag är parkmark. Delar av spårområdet i Gällivare som inte längre används föreslås utvecklas för publika verksamheter, eventuellt sådana som behöver flyttas från Malmberget. Utbyggnadsområden för bostäder föreslås på tidigare oexploaterad mark kring Vassaraträsk bland annat inom strandskyddat område, vid Noulajärvi och längs Nunisvaaras rygg, båda invid E10 öster om Gällivare. Områden för handel och verksamheter föreslås bland annat i området Malmheden mellan Gällivare och Malmberget.

3 Vad tas upp i miljöbedömningen?

3.1 Avgränsning

Avgränsning i miljöbedömning indelas ofta i avgränsning i sak, tid och rum. För att resonera kring hur konsekvenser för människor levnadsförhållanden hanteras är det av relevans att fundera över vilken avgränsning som gjorts av miljöbedömningen för fördjupningen av översiktsplanen.

Geografiskt har man avgränsat påverkansområdet till planområdet, d.v.s. Malmberget, Gällivare, Koskullskulle med närområde. För rennäringen har man även innefattat ett område utanför planområdet.

Tidsmässigt sträcker sig planen fram till år 2025. Miljöbedömningen har ingen tydligt uttalad tidsmässig avgränsning, men tycks i princip beskriven utifrån samma tidshorisont som planen.

I sak har man i samrådet med länsstyrelsen kring avgränsningen av miljöbedömningen pekat ut följande fyra miljöaspekter som mest väsentliga i arbetet men miljöbedömningen:

- Kulturmiljö – i form av värdefulla områden för kulturmiljön och bevarandevärd bebyggelse i Malmberget.
- Stads- och landskapsbild – i form av att tätortsmiljön i Malmberget i stora delar försvinner och förtätning i befintliga bostadsområden
- Hälsa och säkerhet för boende – i form av psykisk påverkan för de boende i Malmberget p.g.a. osäkerheterna kring ortens framtid samt p.g.a. störningar från gruvverksamheten för kvarboende i Malmberget.
- Natur – i form av ingrepp i skogsbruk, rennäring och rörligt friluftsliv, bland annat intill värdefulla och känsliga områden.

Miljöbedömningen handlar också i huvudsak om dessa miljöaspekter, även om de är strukturerade på annat sätt. De viktigaste konsekvenserna i miljöbedömningen som är av relevans när det gäller levnadsförhållanden tas upp nedan. Rubrikstrukturen som använts här är en förenkling av den som används i miljöbedömningen och har anpassats för att tydligare lyfta fram de konsekvenser som har att göra med levnadsförhållanden.

3.2 Alternativ

Fyra alternativa utfall av planen beskrivs kortfattat i slutet av miljöbedömningen. Dessa utgår ifrån olika strategier för genomförandet;

- expansion sydost,
- expansion sydväst,
- expansion nordost, samt
- förtätning i befintliga centralorter.

För Malmbergets avveckling beskrivs två olika inriktningar. Det finns också principiella förslag för var bebyggelse i Malmberget ska kunna flyttas. Kopplingen mellan de två inriktningarna för Malmberget och de fyra alternativen för den samlade bebyggelseutvecklingen i de tre tätorterna är inte tydlig.

3.3 Sociala konsekvenser

De viktigaste konsekvenserna av inriktning A beskrivs som att servicestrukturen förändras genom att människor flyttar från Malmberget där underlaget för service därmed minskar till andra platser där underlaget för service istället ökar. Det finns en risk att investeringsviljan i Malmberget minskar och att en ”död hand” läggs över området. Status och attraktivitet kan minska och social segregation kan uppstå. Osäkerheten om gruvans eventuella expansion och vilka områden som i så fall berörs beskrivs också kunna orsaka ”social oro”.

De viktigaste konsekvenserna av inriktning B beskrivs som att 5 000 människor måste flytta från sina hem och att företag, näringsidkare och kommunal service måste läggas ner eller flyttas. Det kan medföra psykiska påfrestningar, inte minst för barn. Ett akut underskott på bostäder kan uppkomma under en period, vilket kan tvinga folk att bosätta sig i andra kommuner. Kyrkogården behöver flyttas, vilket beskrivs får ”etiska och moraliska” konsekvenser.

3.4 Konsekvenser för stadsstruktur och kommunikationer

Trafiken genom Malmberget är idag intensiv i öst-västlig riktning, ett mönster som skulle brytas i framtiden oavsett alternativ i fördjupningen av översiktsplanen. Förutsättningarna för goda kommunikationerna mellan de två nya delar av Malmberget som uppstår blir dålig. Vägar måste dras om, vilket innebär längre körsträckor. Vägnätets utformning påverkar i sig centrala Malmbergets överlevnad. Den delning som uppstår vid ett genomförande av inriktning A beskrivs i miljöbedömningen som; ”*direkt olämplig och försvårar det dagliga livet för människor i Malmberget*”. Ändå beskrivs båda alternativen genom hela miljöbedömningen och framställs i övrigt båda som rimliga.

Med inriktning B skulle stadsstrukturen i Gällivare-Malmberget-Koskullskulle förändras så att bebyggelsen koncentreras till Gällivare och Koskullskulle som samtidigt blir mer separerade från varandra, så att Koskullskulle riskerar att bli mer isolerat. Inriktning B ställer också mindre krav på nya vägar, då man inte längre behöver kunna ta sig till eller inom Malmberget.

3.5 Risker och störningar

Inriktning A innebär också att de som bor kvar i Malmberget berörs de av störningar från gruvan i form av:

- Seismisk aktivitet av en omfattning som periodvis är kännbar för de boende. Detta beskrivs orsaka stor oro och obehag för de boende i närheten.
- Vibrationer t.ex. vid sprängningar, vilka sker nattetid.
- Sättningar som beror på gruvbrytningen, p.g.a. att berget rör sig. Sjunkhål och ytsjunkningar i gräsmattor uppstår. Brott på kommunens ledningar har förekommit vilket har orsakat vattenläckor.
- Buller från gruvverksamhet och från transporter. Bullernivåerna både från gruvan och från transporterna ligger under gränsvärdena för buller.
- Luftföroreningar från bandugnsverket (där man tillverkar pellets av järnet) och från transporter.
- Rasriskområde kring den s.k. Kaptensgropen i centrala Malmberget p.g.a. sprickbildning. Den fylls nu igen för att stabilisera.
- Transport av sprängämne längs länsväg 860 från Dyno Nobel och Kimit AB i Kiruna till LKAB/Vitåfors och längs E10 till Boliden/Aitik medför risker vid eventuell olycka.
- Spridning av damm i centrala Malmberget vid igenfyllning av den Kaptensgropen och från transporter. Båda orsakar diffus nedsmutsning.

Med inriktning B kommer betydlig färre människor än idag att störas av störningar från gruvdriften eftersom färre kommer att bo i närheten.

3.6 Konsekvenser för rennäringen

Rennäringen kommer inte att påverkas av förändringarna i Malmberget direkt, men genom de expansionsområden som föreslås i planen. Området kring Vassaraträsk och Dundret utgör en svår passage för rennäringen och är utpekad som riksintresse av det skålet. Området kommer att beröras av nya expansionsområden och invanda flyttmönster måste ändras, vilket kan innebära spridning av hjordar och att det tar längre tid att passera Gällivare. Nya rastbetesområden behövs. Renbetesmarkerna används av flera samebyar gemensamt.

Dundret utgör vinterbetesområde. Utbyggnadsplanernas påverkan på rennäringen är otydligt beskriven. Nunisvaaras sluttning utgör del av ett kärnområde för rennäringen och planeras för expansion. Att det innebär sociala och ekonomiska konsekvenser för samerna framgår, men inte vilka. Det framgår att dialog måste föras med berörda samebyar.

3.7 Konsekvenser för stads- och landskapsbild

Inriktning B innebär en total förändring av Malmberget och påtagliga förändringar i både Gällivare och Koskullskulle. Inriktning A innebär ett samhälle som inte kommer att upplevas som en enhet utan två. Gruvans påverkan på landskapsbildningen är framträdande i Malmberget genom industriområdet i nordväst och Kaptensgropen. Brytningsmetoderna

orsakar synbara markdeformationer. I ett längre perspektiv bedöms det inte som möjligt att ha bebyggelse ovanför brytningsområdet.

3.8 Konsekvenser för kulturmiljön

Malmberget och Koskullskulle utgör riksintressen för kulturmiljövården så som gruv-samhällen med tidstypisk bebyggelse (fr o m 1900-talets början), både i form av bostäder och i form av gruvindustribyggnader. I planen uttrycks en vilja att flytta byggnader i Malmberget som berörs av gruvans expansion och som anses ha ett kulturhistoriskt värde. På Andra sidan har områden genom områdesbestämmelser pekats ut som viktiga från kulturmiljösynpunkt och detta anses vara en lämplig plats att placera kulturhistoriskt värdefull bebyggelse som avses flyttas från Malmberget. Konsekvenserna av bebyggelsestillskottet i det område som kallas Andra sidan beskrivs inte i miljöbedömningen. Gruvans påverkan på Malmberget sker successivt i takt med gruvans expansion. Den omedelbara påverkan sker i Elevhemsområdet.

4 Potentiella konsekvenser av fördjupningen av översiktsplanen

Det kan tänkas att det finns konsekvenser av planförslaget som inte tas upp i miljöbedömningen. Detta avsnitt fokuserar på den påverkan som MKB-centrum, utifrån viss kunskap om platsen och utifrån analys av planförslaget, bedömer kunna uppkomma, men som inte framkommer tydligt i miljöbedömningen.

Den mest påtagliga påverkan för levnadsförhållandena uppstår för de boende i Malmberget. Av de förslag som blir till följd av att bebyggelse från Malmberget måste flyttas, så som nya bostadsområden på andra platser inom planområdet, uppstår även påverkan på andra grupper av människor så som renskötande samer, boende i Gällivare och boende i Koskullskulle.

Konsekvenserna för de som bor i Malmbergets samhälle idag beror av om inriktning A eller B blir verklighet. Eftersom rimligheten i de två alternativen är starkt kopplat till vad som framkommer av LKAB:s pågående undersökningar finns oundvikligen en stor osäkerhet för Malmbergets framtid som inte kan styras genom planprocessen.

4.1 Boende i Malmberget

De viktigaste frågorna för de boende i Malmberget blir lite olika med de två möjliga inriktningarna, men gemensamt för de båda är att det finns en stor osäkerhet om framtiden. Man får svårt att planera sin framtid. Osäkerheten ser lite olika ut med de olika alternativen (se nedan). En annan gemensam konsekvens som kan antas för de båda alternativen har att göra med den identitet människor kan känna som har att göra med ortstillhörighet. Förmodligen är det något annat att vara "malmbergsbo" än att vara "gällivarebo" eller att bo på "Kullen" (Koskullskulle). Med båda alternativen har Malmberget svårt att bibehållas som ett fullt fungerande samhälle och större eller mindre delar av det som karakteriserar orten Malmberget kommer att gå förlorat.

Med inriktning A ligger osäkerheten kanske främst i att man bor kvar *tills vidare*. Det framgår av den fördjupade översiktsplanen att på lång sikt kommer det att vara omöjligt att ha bostadsbebyggelse i det område där man bryter malm. Det tycks alltså som att den

totala avvecklingen av samhället Malmberget är oundviklig på lång sikt, men inte nödvändigtvis inom den tidsperiod som planen utgår ifrån. Hur länge man kommer att kunna bo kvar och vad som händer med boendet på lång sikt blir därför en påtaglig osäkerhet med inriktning A.

De boende blir därmed låsta i en situation där de troligen har svårt att få sitt hus sålt om de skulle vilja flytta, men å andra sidan inte kan känna sig trygga med att få bo kvar om det är det de vill. Bor de kvar är de också hänvisade till att stå ut med de störningar som gruvan orsakar, i form av vibrationer, jordskalv, damning, buller m m. Fastighetsägare riskerar också skador på sina fastigheter i form av sättningar.

Med inriktning A kan man också anta att serviceutbudet för de boende i Malmberget och Malmsta kommer att dräneras. Det blir längre att ta sig mellan de två delarna vilket förmodligen innebär att kopplingen mellan dem kommer att bli svag. De boende i den kvarvarande del som kallas Malmberget kommer förmodligen att söka sin service söderut i Malmheden och Gällivare, medan de boende i Malmsta möjligen kommer att söka sig mer till Koskullskulle. Man kommer sällan att ha anledning att som Malmstabo passera Malmberget. Förutsättningarna för fungerande kollektivtrafik för Malmberget och Malmsta kan också antas bli försämrade.

Med inriktning B ligger osäkerheten snarare i hur boendet på en ny plats kommer att se ut och fungera. Det kan upplevas som jobbigt att acceptera att den plats som man identifierat sig med inte längre kommer att finnas. Kanske upplevs det också som främmande att byggnader som funnits i Malmberget införlivas i Gällivare och Koskullskulle (bland annat för att öka attraktiviteten där). Hur allvarligt detta upplevs är svårt att veta. Det är tänkbart att det finns en stor acceptans för gruvans behov av att ta mark i anspråk och det ligger också i Malmbergets historia att samhället har flyttat sig successivt i takt med gruvans expansion. Att det blir ett "beslut" om avveckling kan också upplevas som positivt jämfört med den osäkerhet som kan råda med inriktning A, till exempel för dem som riskerar att drabbas av "inlåsningseffekter".

Tidsaspekten är en viktig faktor. Det som händer inom den närmaste tiden är att Elevhemsområdet avvecklas och Malmberget delas. Detta får, i ett kort perspektiv, störst följd för Malmsta. Med inriktning A kommer antagligen omvandlingen av centrala Malmberget att fortsätta att ske successivt. Inriktning B innebär att Malmberget avvecklas. Detta sker inte i ett slag, utan kanske över en period på 10-20 år. I det tidsperspektivet är det så att människors livssituation förändras. De som är tonåringar i Malmberget i dag kommer i de flesta fall ändå att flytta hemifrån under den perioden. Många av dem som är i 60-70-årsåldern kommer i alla fall att vilja ändra sin boendesituation eller kommer att gå från arbete till ett pensionärliv. Med inriktning B aktualiseras sådana livsval snabbare och större omfattning än annars och i högre utsträckning än med inriktning A.

4.2 Renskötande samer

Planförslaget innebär att förutsättningarna för renskötsel i området kring Gällivare-Malmberget-Koskullskulle försvåras. Tydligast blir intressekonflikterna genom den planerade bebyggelsen kring Vassaraträsk som tillsammans med Dundret utgör en svår passage för renarna. Konsekvenserna av att ytterligare försvåra passagen här måste klargöras. Innebär den nya bebyggelsen att passagen inte längre fungerar som passage?

Innebär ianspråktagandet av en del av kärnområdet för renskötsel vid Nunisvaara att kvaliteterna som konstituerar kärnområdet äventyras?

4.3 Boende i Gällivare och Koskullskulle

För de boende i Gällivare och Koskullskulle handlar förändringarna av de båda orterna och att nya bebyggelseområden tillkommer. Detta kan på gott och ont ändra karaktären på orterna som idag karaktäriseras av gles bebyggelse. För båda orterna kan man anta att förutsättningarna för god service och utbud av handel o. dyl. kommer att öka. På kort sikt förväntas bostadsbrist uppstå, vilket höjer värdet på fastigheter.

5 Miljöbedömning som forum för frågor om levnadsförhållanden

Att resonera kring miljöbedömning som ett möjligt forum för att ta upp konsekvenser av människors förändrade levnadsförhållanden handlar dels om att jämföra vilka konsekvenser som kan tänkas uppkomma i Gällivare, Malmberget och Koskullskulle om översiktsplanen genomförs med vad som faktiskt tagits upp i miljöbedömningen och dels om att resonera kring vad som tas upp i miljöbedömningen i relation till syftet med reglerna om miljöbedömning av planer.

5.1 Miljöbedömningen och förändringen av levnadsförhållanden

En situation som den i Malmberget ställer de som berörs inför en mycket påtaglig förändring som de är tvungna att förhålla sig till. Var sig de vill eller inte står den plats där de lever och verkar inför en omvälvande förändring. De som bor, driver verksamhet, arbetar eller på annat sätt använder Malmberget ställs inför frågor om hur deras framtida situation kommer att se ut. Detsamma gäller för de samer som bedriver renskötsel på de marker som i delar planeras bebyggas. Det är förmodligen i första hand frågor som har att göra med hur levernet ska organiseras; Vill jag bo kvar eller inte? Skulle jag önska att det hus jag bor i flyttas eller vill jag söka en ny bostad? Får jag sålt huset om jag vill flytta? Har jag råd att söka nytt boende? Var ska mina barn gå i skolan? Var ska jag handla min mat? Kommer jag att kunna trivas med nya grannar? Kommer jag att kunna använda markerna för mina renar på samma sätt som idag? Kommer det fortfarande att vara möjligt för mig att försörja mig på renskötsel?

De frågor som är angelägna för människor när det gäller konsekvenser för deras levnadsförhållanden handlar förmodligen främst om hur deras egna liv ska gestalta sig. För att de som är berörda ska känna igen sig i miljöbedömningen måste kanske dessa frågor bemötas? Frågan är om dessa frågor hanteras och *ska* hanteras i en miljöbedömning för en fördjupning av en översiktsplan? Är miljöbedömning för översiktsplan ett lämpligt och rimligt forum för dessa frågor?

De frågor som tas upp i miljöbedömningen som har med levnadsförhållanden att göra är till exempel *social oro, social segregation, attraktivitet, splittrad stadsstruktur, längre transporter* osv. Att dessa frågor ges en stor plats måste ses som att man utgått från ett brett perspektiv på vilka frågor man sett som miljöfrågor. Detta är positivt. Ändå är det tänkbart att människor som berörs kan känna att deras situation inte finns beskriven. Den beskrivning som gjorts utgår i princip ifrån fyra grupper av berörda; de boende i Malm-

berget, de boende i Koskullskulle, de boende i Gällivare samt renskötande samer. Konsekvensbeskrivningen har gjorts utifrån något slags medelvärde av hur dessa grupper påverkas. Villaägarens, butiksägarens, barnets och tonåringens situation skiljer sig åt. Några av dessa grupper är nämnda men de olika konsekvenser som uppstår för dessa specifika grupper är inte tydligt beskrivna. Beskrivningen är kanske för aggregerad för att på ett meningsfullt beskriva konsekvenserna och för att människor som tar del av samrådshandlingar ska kunna känna igen sig. Beskrivningen är också aggregerad över tiden, ingen hänsyn tas till att planförslaget och dess ”genomförande” (med avveckling eller bibehållande av Malmberget) sträcker över en lång tidsperiod, åtminstone 10-20 år.

5.2 Miljöbalkens begrepp och utgångspunkter

Miljöbalken med följdförfattningar innehåller regler om miljöbedömningar av planer. Reglerna förutsätter att varje översiktsplan, kommunomfattande eller fördjupning, omfattas av miljöbedömning (MKB-förordningen 1998:905, 4 §). Syftet med miljöbedömningen är att integrera miljöaspekter i planen så att en hållbar utveckling främjas (miljöbalken 1998:808, 6 kap 11 §). Vidare ställs krav på en beskrivning av den *betydande miljöpåverkan* som kan antas uppkomma med avseende på:

” ... biologisk mångfald, befolkning, människors hälsa, växtliv, djurliv, mark, vatten, luft, landskap, bebyggelse, materiella tillgångar, forn- och kulturlämningar och annat kulturarv ... ” (miljöbalken 6 kap 12 §).

Av det EG-direktiv som ligger till grund för miljöbalkens regler om miljöbedömning av planer framgår att den betydande påverkan som utredas och beskrivas ska innefatta:

” ... sekundära, kumulativa, samverkande, permanenta och tillfälliga, positiva och negativa effekter på kort, medellång och lång sikt. ” (2001/42/EG, bilaga 1)

Alla de miljöaspekter som räknas upp i miljöbalken 6 kap 12 § kan, åtminstone om man beaktar sekundära och kumulativa effekter, tänkas vara relevanta för människors levnadsförhållanden. MKB-centrum bedömer dock att följande aspekter i första hand är de som är relevanta:

- Befolkning
- Människors hälsa
- Landskap
- Bebyggelse
- Materiella tillgångar
- Forn- och kulturlämningar och annat kulturarv

I propositionen inför införandet av reglerna om miljöbedömning av planer och program (2003/04:116) framgår inte vad man tänkt att dessa begrepp ska innefatta, EG-direktivet 2001/42 ger heller ingen vägledning. Att resonera kring innebörden i de uppräknade begreppen blir därför lite spekulativt, men är kanske ändå meningsfullt. Som en hjälp i att tolka begreppen kan man påminna sig om att syftet med miljöbedömningen är att *integrera miljöaspekter i planen så att en hållbar utveckling främjas*. Vad som bör rymmas i begreppen är väl därför det som behövs för att planen ska kunna bidra till att främja hållbar utveckling?

Befolkning

Med befolkning avses invånarna inom ett geografiskt begränsat område (NE), såsom till exempel en kommun eller en stad. Det är en bred definition som innebär att konsekvenser för befolkningen kan förväntas innefatta en mängd olika konsekvenser för olika invånare. För att få en heltäckande bild av vilka konsekvenser som kan uppstå för invånarna måste man veta en del om vilka invånarna är. Grupper inom befolkningen som berörs på olika sätt kan behöva identifieras. Effekterna (konsekvenserna) för befolkningen och olika gruppers levnadsförhållanden kan vara av olika slag: exempelvis boendeförhållanden, ekonomi, hälsa, sociala relationer, trygghet, kommunikationer, osv (se också om begreppet levnadsförhållanden i avsnitt 1.3).

I miljöbedömningen för fördjupningen av översiktsplanen tas sociala konsekvenser för befolkningen upp på en övergripande nivå, vilket får ses som ett uttryck för att man haft en vid syn på vad man innefattat i begreppet miljö. Men man har i konsekvensbeskrivningen utgått från till exempel *de boende i Malmberget* eller *de boende i Gällivare* som homogena grupper. Man har inte preciserat specifika särskilt berörda grupper inom dessa.

Människors hälsa

Folkhälsoinstitutet har satt upp mål (identifierat bestämningsfaktorer) för folkhälsan som kan vara en god grund för att ringa in innebörden i begreppet hälsa. Dessa mål/bestämningsfaktorer handlar bland annat om *delaktighet och inflytande i samhället, ekonomisk och social trygghet, trygga uppväxtvillkor och sunda och säkra miljöer*.

Mot bakgrund av dessa mål finns goda möjligheter att innefatta många av de frågor som är aktuella i Malmberget. Konsekvenser för människors hälsa kan rimligen innefatta den oro och psykiska stress som är förknippad med de många frågorna inför framtiden som människor har. De frågor som rör människors ekonomiska farhågor skulle med denna utgångspunkt kunna tas upp så som delar av den ekonomiska tryggheten. Här skulle man i miljöbedömningen kunna ha kommit längre i att fånga de frågor som de berörda bär på och hanterat dem. Man skulle kunna tydliggjort vad man menar med social oro och benat ut bättre vad som gör att den uppstår.

Landskap

Landskap är enligt europeiska landskapskonventionen definierat som "ett område sådant som det uppfattas av människor och vars karaktär är resultatet av påverkan av och samspel mellan naturliga och/eller mänskliga faktorer" d.v.s. det är inte bara det fysiska landskapet i sig utan också upplevelsen av den miljö där man lever. Den europeiska landskapskonventionen slår fast landskapets betydelse för människors välbefinnande. Konventionen innefattar stad och land, förort och tätort, vackert och oskönt, värdefullt eller degraderat. I landskapet möts kulturhistoriska, ekologiska, estetiska, sociala och ekonomiska värden.

Upplevelser av landskapet är individuella och förändringar i landskapet upplevs olika från individ till individ. Varje individs upplevelse kan naturligt nog inte fångas i en miljöbedömning, men ett brett spektrum av uppfattningar som speglar vad befolkningen värdesätter i landskapet kan beskrivas.

Användningen av landskapet kan också anses vara en del av begreppet, till exempel när det gäller områden som används för renskötsel eller gruvområdets användning för gruvverksamhet. Ett förändrat brukande av landskapet skulle därmed förändra landskapet i sig även om förändringen inte skulle synas. Detta bör vara en del av landskapsbeskrivningen.

Landskapet i denna breda bemärkelse som här diskuteras är inte beskrivet i miljöbedömningen, men delar av framför allt den kulturhistoriska dimensionen finns beskrivet.

Bebyggelse

Det nationella miljö kvalitetsmålet *god bebyggd miljö* är bland annat formulerat som att ”städer, tätorter och annan bebyggd miljö skall utgöra en god och hälsosam livsmiljö samt medverka till en god regional och global miljö” och att ”byggnader och anläggningar skall lokaliseras och utformas på ett miljöanpassat sätt och så att en långsiktigt god hushållning med mark, vatten och andra resurser främjas.” Bebyggelse innefattar inte bara byggnaderna i sig utan även bebyggelsestrukturen. Därmed blir även det som finns mellan byggnaderna, d.v.s. grönstruktur, vägnät m.m., något som måste tas upp tillsammans med bebyggelsen.

Problematiken kring sättningar och skador på fastigheter har en naturlig plats här och tas också upp i miljöbedömningen, men man kan fundera över om osäkerheter kring bebyggelsens ekonomiska värde som fastighetsägare i Malmberget står inför är rimligt att innefatta? Här kan behöva gå tillbaka till begreppet hållbar utveckling som ofta beskrivs innehålla en ekologisk aspekt, men också en ekonomisk och en social. Måste man hantera människors osäkerhet kring värdet på sina fastigheter för att planen ska kunna bidra till ekonomiskt hållbar utveckling? Eller kanske socialt hållbar utveckling?

Materiella tillgångar

Materiella tillgångar handlar om att förhålla sig till hushållning med de resurser som finns och hur de nyttjas i framtiden. Gruvverksamheten med tillhörande infrastruktur är en materiell tillgång som i detta fall har en central roll. Den byggda miljön i de tre tätorterna är också materiella tillgångar, liksom exempelvis järnvägen. Planen är till stor del uppbyggd utifrån gruvnäringens materiella tillgångar och vilka är en viktig förutsättning för levnadsförhållandena på orten. Kopplingen till levnadsförhållandena handlar här mycket om människors beroende av och koppling till de materiella tillgångar som finns och hur detta hanteras i den vidare planeringen. I miljöbedömningen behandlas materiella tillgångar t.ex. i form av att man ser en tillgång i befintliga byggnader som kan återanvändas i ett nytt sammanhang.

Forn- och kulturlämningar

En definition av den fysiska delen av kulturarvet lyder: ”*fysiska lämningar i miljön av människans aktivitet över tiden i form av bebyggelse, anläggningar, kulturlandskap etc., samt till objekten knutna traditioner, bruk och attityder*” (Weissglas, G. m.fl., 2002). Lämningar brukar sägas ha värden ur flera aspekter; bruksvärde, upplevelsevärde och vetenskapligt värde.

Fokus i miljöbedömningen för fördjupningen av översiktsplanen ligger här mycket på det kulturhistoriska värdet i några byggnader i Malmberget, men med utgångspunkt i bruks-

och upplevelsevärden borde man kunna komma längre även i beskrivningen av betydelsen av byggnaderna för dem som använder dem. I miljöbedömningen utgår beskrivningen av kulturmiljövärdena mest ifrån ett sektorsperspektiv, medan vad de som bor i Malmberget tycker är av värde och inte att tillvarata inte framkommer.

Annat kulturarv (än forn- och kulturlämningar)

Kulturarv är definierat som: *såväl materiella som immateriella aspekter av det historiska arvet, som formats av människor genom tiderna, från forntid till samtid. Eftersom levnadsförhållanden har varierat över tid och mellan olika platser speglar kulturarvet samhällets och människors historia i en mångfald av uttrycksformer och spår* (Prop. 1998/99:114). Det innefattar exempelvis även modernt kulturarv, så begreppet är brett och svårt att tydligt skilja från exempelvis bebyggelse och landskap.

Kulturarvet i form av byggnader och värden som ligger i helhetsmiljöer som påverkas tas upp väl i miljöbedömningen. Det framgår dock inte tydligt vad som händer med den karaktär som går förlorad i Malmberget och hur den kan eftersträvas på annan plats, eller om det är eftersträvansvärt. Sådana frågor som ortstillhörighet och vad det innebär att bli flyttad från sin ort och införlivas i en annan ort borde kunna ha en naturlig plats här. Hur kulturarv, exempelvis i form av berättelser om gruvsamhället Malmbergets framväxt och särart.

5.3 Delaktighet

För att få en bild av vilka konsekvenser för levnadsförhållandena som planförslaget faktiskt innebär skulle människorna som berörs behöva framträda tydligare. I planprocessen uttrycker man en önskan om en dialog.

Varje planhandling som tillhör fördjupningen av översiktsplanen är försett med ett förord som vänder sig till allmänheten med en förklaring om vad en fördjupning av översiktsplan är, var i processen den nu är och vad syftet är med samrådet. Kommunen uttrycker en önskan om delaktighet från medborgarna och välkomnar synpunkter. Man föreslår även som den viktigaste åtgärden för att mildra de negativa sociala konsekvenserna att man kan föra en öppen dialog med bland annat medborgarna. Detta får ses som ett tydligt uttryck för en hög ambition i att vilja ta hänsyn till dem som är berörda.

Läser man konsekvensbeskrivningen kan man dock tänka att man kanske ändå inte känner igen sig som riktigt som berörd. Får man inte känslan att de frågor om hur det egna livet ska gestalta sig som de berörda bär på spelar roll i planarbetet kommer man förmodligen inte att kunna bidra konstruktivt. Kanske behöver man bättre nyttja en i detta fall outnyttjad potential att i miljöbedömningen hantera frågor som är angelägna för dem som är berörda.

5.4 Miljöbedömning och konsekvensbedömning

Förutom miljöbedömning finns krav för översiktsplaner krav på konsekvensbedömning (plan- och bygglagen 1987:10, 4 kap 1, och 8 §§). För denna konsekvensbedömning finns klart uttryckt i Boverkets handbok (Boken om Översiktsplan del II) att såväl sociala och ekonomiska aspekter ska finnas med förutom de som rör miljö, hälsa och

hushållning. Dessa krav på konsekvensbedömning överlappar helt klart vissa av de krav som gäller för miljöbedömningen.

Det framgår inte av miljöbedömningen för fördjupningen av översiktsplanen hur man har förhållit sig till plan- och bygglagen på konsekvensbedömning.

6 Slutsatser

MKB-centrum drar slutsatsen att finns en potential i att lyfta de frågor som rör människors levnadsförhållanden i miljöbedömningsprocessen för en översiktsplan. Lagreglerna ger utrymme för en bred syn på vilka aspekter och konsekvenser som kan innefattas miljöbedömning. Den potential som vi menar finns för att beskriva konsekvenser för människors levnadsförhållanden har inte nyttjats i fördjupningen av översiktsplanen för Gällivare-Malmberget-Koskullskulle. Kommunen har utgått ifrån ett vidare perspektiv på påverkan och konsekvenser än vad vi uppfattar är vanligt i miljöbedömningar av planer. Trots detta vidare perspektiv menar vi att kommunen hade kunnat gå längre och vi vill peka på tre problem som vi ser med den miljöbedömning som gjorts.

Ett problem tycks ligga i att man utgått ifrån en *alltför aggregerad konsekvensbeskrivning*, dvs man har sammanfört konsekvenser för grupper som berörs på olika sätt, eller konsekvenser som uppträder i olika skeden av ett genomförande av planen, till en beskrivning. Detta kan bland annat tänkas göra det svårt för berörda grupper att känna igen sig i konsekvensbeskrivningen.

Ett annat problem är att man utgått ifrån ett *alltför kort tidsperspektiv* i förhållande till de förändringar som Malmberget ställs inför på grund av gruvverksamheten. Det innebär att en stor osäkerhet kring utveckling och konsekvenser av planen på lång sikt kvarstår. Osäkerheten kring gruvans utveckling är oundviklig, men tydligare handlingsalternativ, utifrån scenarier för gruvans utveckling på lång sikt, skulle kunna beskrivas. På något ställe framgår det att en total avveckling på sikt är oundviklig, dvs att inriktning B för eller senare är ett faktum. På kort sikt är å andra sidan inriktning A ett faktum, eftersom en total avveckling av samhället tar tid. Under en period kommer därför ett splittrat samhälle vara oundvikligt och de negativa konsekvenser som det innebär lika oundvikliga. En tydligare beskrivning av, eller scenarier för, Malmbergets utveckling på lång sikt hade kunnat ge ett bättre underlag för miljöbedömningen.

En *tydligare koppling mellan de två inriktningarna för Malmberget och de fyra olika alternativen* för utbyggnad av resten av tätortområdet hade kanske också minskat osäkerheten. Nu kvarstår osäkerheten om var bebyggelse och människor skulle kunna flyttas om, eller kanske när, det blir aktuellt.

Det är viktigt att understryka att de handlingar som varit underlag för studien är i samrådsskedet och alltså bara är ett diskussionsunderlag i planprocessen. Det är därför mycket möjligt att miljöbedömningen kommer att utvecklas i den riktning som vi menar är relevant med tanke på följderna för människors levnadsförhållanden. Kommunen har en tydlig ambition av att inbjuda till dialog med dem som är berörda och om de deltar i samråd är det också mycket möjligt att detta påverkar miljöbedömningen.

SLUT

Underlagsmaterial

Boverket, 1996. *Boken om översiktsplan del 2.*

Boverkets slutrapport 2007-09-14 i regeringsuppdraget att följa utvecklingen avseende fysisk planering och byggande i Malmfälten.

Europeiska landskapskonventionen.

Framtid Gällivare-Malmberget-Koskullskulle – Fördjupad översiktsplan FÖP 2007-2025, Samrådshandling 14 september 2007.

Del 1: Förslag

Del 2: Plankarta

Del 3: Miljökonsekvensbeskrivning MKB

Del 4: Planeringsförutsättningar

Gällivare Kommun, 2007. *Bebyggelsemiljöer i Malmberget/Koskullskulle/Gällivare – en kulturmiljöanalys.*

LKAB (u å). *Malmberget. Gruvan och samhället.*

Miljömålsportalen

Regeringens proposition 1998/99:114

Regeringens proposition 2003/04:116

Riksantikvarieämbetets hemsida

SCB:s hemsida

Statens folkhälsoinstitut, 2005. *Vägledning för hälsokonsekvensbedömningar. R 2005:39.*

Weissglas, G m fl, 2002. *Kulturarvet som resurs för regional utveckling – en kunskapsöversikt RAÄ-rapport 2002:1.*