

Förvaltningsrätten i Luleå

## KOMPLETTERING AV ÖVERKLAGANDE

**Klagande**                    xxxxxxxxx

**Ombud**                    Jur kand Anna Bergviken  
LRF Konsult  
Box 565  
201 25 Malmö  
Tfn: 040-10 52 31  
E-post: [anna.bergviken@lrfkonsult.se](mailto:anna.bergviken@lrfkonsult.se)

**Överklagat  
avgörande**                    Beslut av Bergsstaten, 2018-10-18, D nr BS 200-474-2018

Sedan ansökt anstånd beviljats anför xxxxxx, nedan gemensamt klagandena, följande till utveckling av grunderna för det överklagande som insänts 2018-11-14.

### 1. Talerätt

Medan minerallagen inte innehåller särskilda bestämmelser om vem som har rätt att överklaga ett beslut om undersökningstillstånd har i förvaltningsrättslig praxis fastslagits att ett dylikt beslut får överklagas av berörda fastighetsägare.

Klagandena är ägare till fastighet xxxxxxxx i Simrishamns kommun, Skåne län, se bilagt fastighetsregisterutdrag. Fastigheten ligger inom det område (Järrestad nr 1) som beslutet avser. Talerätt föreligger således på denna grund.

Besöksadress:  
Dockplatsen 1, vån 6

Postadress:  
Box 565  
201 25 Malmö

Tfn: 040-10 52 00

LRF Konsult AB  
Orgnr SE 559136-6140  
med säte i Stockholm

Cert ISO 9001

[www.lrfkonsult.se](http://www.lrfkonsult.se)

## 2. Överklagat beslut

I förevarande fall har bergmästaren mot bakgrund av mycket knapphändig information om såväl sökanden, tillståndsområdets lämplighet, arbetenas omfattning och omgivningspåverkan meddelat sökanden, Scandivanadium Ltd, tillstånd att söka efter koncessionsmineraler på Österlen, Skåne.

Sökanden måste för bergmästaren antas vara okänd. Bolaget är nygrundat (2018) och engelskregistrerat och har på intet sätt visat att det har de ekonomiska förutsättningarna eller den kunskap som krävs för att på ett ändamålsenligt sätt vidta tillståndsgivna undersökningsarbeten.

Scandivanadium Ltd har ansökt om undersökningstillstånd inom ett 20 000 hektar stort geografiskt sammanhängande område. Sökanden har dock delat upp området och ingivit elva stycken, i stort sett identiska, ansökningar om undersökningstillstånd. Bergmästaren har också meddelat elva stycken, i stort sett identiska, undersökningstillstånd. Områdets storlek har ett givet samband med tillståndshavarens förmåga och resurser att på ett ändamålsenligt sätt undersöka området. Att dela upp området på vis som sökanden gjort förefaller syfta till att kringgå den prövning som ska ske enligt 2 kap 1 § minerallagen, mer härom under avsnitt 3.2.2 nedan.

Tillståndsområdet hyser några av Sveriges mest produktiva jordbruksmarker, inberäknat klagandenas fastighet där växtodling bedrivs. Brukningsvärd jordbruksmark får endast tas i anspråk om det behövs för att tillgodose väsentliga samhällsintressen och detta behov inte kan tillgodoses på ett från allmän synpunkt tillfredställande sätt genom att annan mark tas i anspråk. Även mot bakgrund av att undersökningsarbete ska bedrivas så att minsta möjliga skada och intrång vållas på annans egendom och på natur- och kulturmiljön förefaller det högst olämpligt att ge tillstånd till undersökningsarbeten i området. Österlen är en kulturbyggd med stora miljövärden såsom naturreservat och Natura 2000-områden, m.m. Val av plats och övriga hänsynsregler i 2 kap miljöbalken kommer att återanknytas till nedan under avsnitt 4.1.

Undersökningstillståndet innebär att klagandenas fastighet ianspråk tas för undersökningsarbete på expropriationsliknande grund. Klagandenas möjlighet att disponera över den egna fastigheten begränsas. Beslutet om undersökningstillstånd innebär även att tillståndshavaren får förtur att söka bearbetningskoncession för brytning av eventuella fyndigheter på klagandenas fastigheten. Omfattningen av det intrång som klagandena drabbas av i följd av undersökningstillståndet står dock inte klart förrän de har fått ta del av den arbetsplan som avser berört område. Detta utvecklas under avsnitt 4.2.3 nedan.

Det beviljade undersökningstillståndet har en giltighetstid på tre år från och med dagen för beslutet men kan, under vissa omständigheter, förlängas till att gälla i maximalt 15 år. Det kan således konstateras att det är för en icke oansenlig tid som klagandena kan nödgas tillåta undersökningsarbete på sin fastighet.

Till skillnad från annan tillståndsprövning av miljöfarlig verksamhet har verksamhetsutövaren såvitt avser undersökningstillstånd, enligt bergmästarens bedömning, att ge in närmare redogörelse för det undersökningsarbete som planeras samt bedömning av påverkan på allmänna intressen och enskild rätt - efter det att tillstånd givits. Denna prövningsordning förefaller främmande i svensk modern miljölagstiftning.

Likaså hindrar denna schematiska tillståndsgivning en rättssäker prövning enligt den proportionalitetsprincip som såväl Europadomstolen som Högsta domstolen fastslagit äger tillämpning vid ingrepp i egendomsskyddet. Av anledningar som närmare redogörs för nedan under avsnitt 4.2 står beslutet om undersökningstillstånd i konflikt med egendomsskyddet så som det kommer till uttryck i artikel 1 i Europakonventionens första tilläggsprotokoll och 2 kap. 15 § första stycket regeringsformen.

### **3. Överklagat beslut relativt minerallagstiftningen**

#### **3.1 Expropriativ lagstiftning som eftersatts**

Då mineralutvinning historiskt sett har varit viktig för Sveriges ekonomi är det tydligt att lagstiftaren, i syfte att uppmuntra prospektering efter nya fyndigheter av koncessionsmineraler, låtit egendomsskyddet stå tillbaka. Minerallagen är en exploateringslag som vilar på expropriationsrättslig grund och möjliggör att, som i här aktuellt fall, en prospektör mot klagandenas vilja tar deras egendom i anspråk.

Att markägarens intressen har fått stå tillbaka synliggörs tydligt av minerallagens bestämmelser. Som exempel kan nämnas 8 kap. 1 § andra stycket minerallagen av vilken framgår att det vid prövningen av undersökningstillstånd finns ett direkt undantag från den kommunikationsskyldighet som annars föreligger enligt förvaltningslagen. Bergmästaren får fatta beslut om undersökningstillstånd utan att kommunicera ärendet med någon annan sakägare än sökanden.

Att minerallagstiftningen är förlegad framgår inte minst av dess bestämmelser såvitt avser efterbehandling och ställande av säkerhet, vilket bekräftas i SOU 2018:59. Sammantaget konstateras att staten löper en betydande risk att få finansiera kostnader för efterbehandling vid gruvdrift. Exempel ges där gruvföretag ställt säkerhet om 2,3 miljoner kronor, gått i konkurs och efterbehandlingskostnaderna i själva verket beräknas överstiga 400 miljoner kronor. Kostnader som i slutändan får bäras av skattebetalare (SOU 2018:59 s. 11). De kostnadsberäkningar som görs idag

inför ställande av säkerheter utgår ifrån alltför optimistiska antaganden och kritiseras skarpt (SOU 2018:59 s. 110).

Bland annat mot bakgrund av de kostnader som staten riskerar ifrågasätts vikten av mineralutvinning för Sveriges ekonomi, härtill återanknyts nedan.

### 3.2 Förutsättningar för undersökningstillstånd

Vilka förutsättningar ska då föreligga enligt minerallagen för att undersökningstillstånd ska meddelas? I 2 kap 2 § minerallagen uppställs krav om att i) det ska finnas anledning att anta att det aktuella området kan innehålla koncessionsmineraler och ii) sökanden ska inte uppenbarligen sakna möjlighet eller avsikt att få till stånd en ändamålsmässig undersökning eller tidigare visat sig olämplig för undersökningsarbete.

Att det finns anledning att anta att det aktuella området kan innehålla koncessionsmineraler ifrågasätts inte i detta sammanhang. Däremot menar klagandena att det mot bakgrund av ingivet underlag och med beaktande av platsspecifika omständigheter står klart att en ändamålsenlig undersökning inte rimligen kan genomföras av sökanden. Medan klaganden menar att bergmästaren haft möjlighet att begära in ytterligare underlag från sökandens sida ligger bevisbördan på sökanden att förutsättningarna för undersökningstillstånd är uppfyllda.

#### 3.2.1 Sökanden

För att bedöma om sökanden uppenbarligen saknar möjlighet eller avsikt att få till stånd en ändamålsenlig undersökning eller om bolaget tidigare har visat sig olämplig att bedriva undersökningsarbete ska det enligt förarbetena göras en prövning om sökanden är seriös eller inte. Endast i uppenbara fall av oförmåga eller bristande avsikt att bedriva ändamålsenlig undersökning ska ansökan avslås (prop. 1988/89:92, s. 91).

Mot bakgrund av de risker undersökningsarbete kan innebära och det ingrepp i egendomsskyddet som det de facto innebär så kan man inte annat än ifrågasätta rättssäkerheten av lydelsen i den sista meningen. *Endast i uppenbara fall av oförmåga ska ansökan avslås.* Hur relaterar detta synsätt till de hänsynsregler som uppställs i 2 kap. miljöbalken? Hur förhåller det sig till den prövning i det enskilda fallet av proportionalitet mellan allmänintresset av ett tvångsförfogande och den enskildes egendomsintresse som ska ske enligt Europakonventionen? Det korta svaret: det gör det inte. Detta ställningstagande gjordes långt innan miljöbalken (1998:808) kom till och innan dess att Europakonventionen gällde som svensk lag (1994:1219). På vad sätt dessa regelverk har kommit att påverka den prövning som

ska ske vid ansökan om undersökningstillstånd utvecklas närmre under avsnitt 4.2 nedan.

Nämnda förarbeten öppnar likväl upp för att *om sökanden är okänd* och några säkra slutsatser inte kan dras ifrån underlaget bör bergmästaren kunna förelägga sökanden att styrka att han har möjlighet och avsikt att bedriva ett ändamålsenligt undersökningsarbete. Det anges också att bergmästaren *måste* ha underlag för att ta ställning till de krav som lagen uppställer. Här erinrar särskilt att hänsyn också måste tas till den rättsutveckling som skett sedan förarbetenas tillkomst. Bergmästaren förutsätts vidare kunna förelägga sökanden att ge in en plan för undersökningsarbetets bedrivande och utredning om sina möjligheter att fullfölja planen (prop. 1988/89:92, s. 91). Det understryks även att en viss prövning måste göras för att avgöra huruvida sökanden kan antas ha *förmåga och resurser* att utföra ändamålsenligt undersökningsarbete i hela området. Detta kan bergmästaren förelägga sökanden att styrka om han finner det påkallat (prop. 1988/89:92 s. 90).

Som nämnts inledningsvis är sökanden i förevarande fall ett engelskregistrerat företag vid namn Scandivanadium Ltd som startades i år, 2018. På intet sätt kan sökanden antas vara känd för bergmästaren och det underlag som bolaget ingivit i samband med ansökan om undersökningstillstånd avseende dess person är mycket summariskt.

Alltså, finns det otvivelaktigt en möjlighet och, mot bakgrund av att bergmästaren idag har att beakta miljöbalkens andra kapitel och proportionalitetsprincipen, möjligen en skyldighet för bergmästaren att förelägga sökanden att inkomma med underlag om såväl sin egen lämplighet som undersökningsarbetets närmare omfattning och omgivningspåverkan för att bedöma om lagkrav är uppfyllda. Saknar bergmästaren tillräcklig information för att göra en rättssäker bedömning bör ansökan om undersökningstillstånd avslås.

Även mot bakgrund av ovannämnda utredning avseende efterbehandling och ställande av säkerhet, SOU 2018:59, förefaller det lämpligt att säkerställa att sökanden de facto har de ekonomiska resurser som krävs. Visserligen konstaterades i utredningen att då säkerheten vid undersökningstillstånd inte berör statens risk (utan fastighets- respektive sakägares) behandlades den inte vidare i betänkandet (SOU 2018:59 s. 82). Handhas statens finanser på angivet sätt finns dock anledning att tro att det står än värre till med de enskildas säkerhet. Att ifrågavarande undersökningstillstånd är förenat med villkor om att tillståndshavaren ska ställa säkerhet avseende de ersättningar för skador och intrång som kan orsakas av arbetena är således på intet sätt betryggande för klagandena.

Även mot bakgrund av att det i 3 kap 3§ minerallagen stadgas att undersökningsarbete ska bedrivas så att minsta möjliga skada och intrång vållas på annans egendom och på natur- och kulturmiljön, förefaller det rättsosäkert att ge

tillstånd till undersökningsarbeten utan närmare kännedom kring huruvida sökanden innehar nödvändig kunskap om hur man kan motverka sådan skada och dylika intrång.

Tyvärr kan konstateras att inget underlag ingivits som påvisar att Scandivanadium Ltd har de tekniska och ekonomiska resurser eller den kunskap som krävs för en ändamålsenlig undersökning av koncessionsmaterial av aktuellt slag. Dylikt underlag har inte heller efterfrågats av bergmästaren.

### 3.2.2 Tillståndsområdet

I 2 kap 1 § minerallagen anges att undersökningstillstånd ska avse ett bestämt område som inte får vara större än att tillståndshavaren kan antas ha möjlighet att undersöka det på ett *ändamålsenligt* sätt och som i övrigt ska ha en för ändamålet lämplig form.

Som nämnts ovan har sökanden i förevarande fall lämnat in elva stycken i stort sett identiska ansökningar om undersökningstillstånd för geografiskt närliggande områden. Tillsammans upptar dessa en yta om ca 20 000 hektar. Att dela upp området på vis som sökanden gjort förefaller syfta till att marginalisera undersökningsarbetenas omgivningspåverkan samt begränsa tillståndsområdet för den prövning som ska ske enligt 2 kap 1 § minerallagen. Fråga om områdets storlek har ett givet samband med tillståndshavarens förmåga och resurser att på ett ändamålsenligt sätt undersöka området. Ett dylikt kringgående av lagen bör inte gynnas utan dessa ansökningar bör prövas i ett sammanhang och de kumulativa effekterna av samtliga undersökningsarbeten i området bör beaktas. Liksom görs i samband med tillståndsprövning av annan miljöfarlig verksamhet.

Tillståndsområdets karaktär gör också att tillståndshavaren inte kan antas ha möjlighet att undersöka det på ett ändamålsenligt sätt. Området hyser stora miljövärden såsom naturreservat och Natura 2000-områden, vattenskyddsområden har bildats till skydd för kommunala grundvattentäkter. Enskilda dricksvattentäkter är också vanligt förekommande.

Tillståndsområdet utgörs också till övervägande del av produktiv jordbruksmark där åkrar, bostadshus och ekonomibyggnader avlöser varandra. På den tiogradiga skala som klassificerar Sveriges jordbruksmark finns de tre högsta klasserna (8-10) nästan uteslutande i Skåne (Rapport 2001:45 *Skånes värdefulla jordbruksmark*, Länsstyrelsen i Skåne län, s. 5). Detta stämmer väl in på jordbruksmarken i det aktuella området. Som nämnts inledningsvis och som kommer att återknytas till nedan, får brukningsvärd jordbruksmark endast tas i anspråk om det behövs för att tillgodose väsentliga samhällsintressen och detta behov inte kan tillgodoses på ett från allmän synpunkt tillfredställande sätt genom att annan mark tas i anspråk.

Även mot bakgrund av att undersökningsarbete ska bedrivas så att minsta möjliga skada och intrång vållas på annans egendom och på natur- och kulturmiljön, 3 kap 3§ minerallagen, förefaller det högst olämpligt att ge tillstånd till undersökningsarbeten i området.

### 3.2.3 Villkor till skydd för allmänna intressen eller enskild rätt

Enligt 2 kap 10 § minerallagen ska undersökningstillstånd förenas med de villkor som behövs för att skydda allmänna intressen eller enskild rätt. Bergmästarens uppfattning är dock att någon bedömning i förhållande till motstående intressen inte ska göras vid en prövning av en ansökan om undersökningstillstånd (Bergsstatens beslut 2018-07-23, Dnr BS 200-297-2018). Vilken laglig grund bergmästaren åberopar för sin tolkning framgår inte närmre av beslutet.

Hur 2 kap 10 § minerallagen ska kunna fylla sitt syfte utan att allmänna intressen och enskild rätt beaktas i prövningen inför ett undersökningstillstånd är svårt att förstå.

Av förarbetena kan utläsas att möjligheten enligt 2 kap. 10 § minerallagen att förena undersökningstillstånd med villkor ska användas med viss återhållsamhet beträffande andra undersökningstillstånd än sådana som avser olja, gasformiga kolväten eller diamant (prop. 2004/05:40 s. 44). Härav följer att lagstiftaren förespråkade viss restriktivitet beträffande dylik villkorsskrivning. På intet sätt anges att motstående intressen inte ska beaktas i prövningen av en ansökan om undersökningstillstånd.

Trots möjlighet att föreskriva villkor till skydd för allmänna intressen eller enskild rätt, innehåller överklagat beslut inga villkor till skydd härför. Enda villkoret i det undersökningstillstånd som bergmästaren beviljat Scandivanadium Ltd avser ställande av säkerhet. Då det i SOU 2018:59 framgår att dagens kostnadsberäkningar inför ställande av säkerheter utgår ifrån alltför optimistiska antaganden känns detta knappast som en säkerhet i egentlig mening.

### **3.3 Sammanfattningsvis**

I sin prövning av Scandivanadiums ansökan om undersökningstillstånd saknade bergmästaren tillräckligt underlag för att göra en rättssäker bedömning om huruvida förutsättningar för undersökningstillstånd förelåg. I följd härav borde sökanden ha förelagts att inkomma med sådant underlag alternativt ansökan ha avslagits.

Skulle bergmästaren haft tillgång till och beaktat närmare information om sökanden, tillståndsområdets lämplighet, arbetenas omfattning och omgivningspåverkan är det klagandenas bestämda uppfattning att undersökningstillstånd inte skulle meddelats då sökanden saknar möjlighet att få till stånd en ändamålsmässig undersökning.

## 4. Överklagat beslut relativt annan lagstiftning

Utgångspunkten när det gäller samordningen mellan minerallagen och annan lagstiftning är att båda ska tillämpas parallellt på verksamhet som omfattas av minerallagen (prop. 1988/89:92 s. 75).

### 4.1 Miljöbalkens skydd för människors hälsa och miljön

I enlighet med målparagrafen i 1 kap 1 § miljöbalken syftar lagen till att främja en hållbar utveckling som innebär att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö. Detta är viktigt för klagandena som så småningom avser att lämna vidare sin växtodling till nästkommande generation.

Balken ska också tillämpas så att människors hälsa och miljön skyddas mot skador och olägenheter, värdefulla natur- och kulturmiljöer skyddas samt att mark används så att en långsiktigt god hushållning tryggas.

När frågor om tillstånd prövas, vilket här är i fråga, är alla som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet, eller vidta en åtgärd som inte är av försumbar betydelse, skyldiga att visa att de förpliktelser som listas i 2 kap. miljöbalken följs. Kapitlet innehåller de hänsynsregler som utgör de grundläggande materiella miljökraven för att skydda människors hälsa och miljön. Bevisbördan ligger på sökanden ( 2 kap 1 § miljöbalken).

Enda möjligheten till undantag från de förpliktelser som följer av 2 kap. miljöbalken är sådan åtgärd som är av *försumbar betydelse* i det enskilda fallet. Enligt förarbeten avses med formuleringen åtgärder som i det enskilda fallet saknar betydelse eller endast har marginell betydelse för människors hälsa eller miljön eller som med hänsyn till sin karaktär inte rimligen bör omfattas av rättsligt bindande hänsynsregler, framför allt åtgärder vidtagna av enskilda där en korrekt miljökonsekvensanalys svårligen kan göras – t.ex. beträffande val av bostad och semestersysselsättning (prop. 1997/98:45 I s. 205 f.).

Såvitt avser de undersökningar med syfte att påvisa fyndighet av koncessionsmineral som förevarande tillstånd ger Scandivanadium ensamrätt att utföra menar klagandena att de inte ska ses som enstaka åtgärder utan en *verksamhet* för vilken det inte finns något dylikt undantag. Även vid beaktande av varje enskild undersökningsåtgärd för sig är det, mot bakgrund av dess omgivningspåverkan, inte fråga om åtgärder av försumbar betydelse. Klagandena gör således gällande att Scandivanadium Ltd har att visa att man uppfyller de krav som uppställs i 2 kap. miljöbalken.



#### 4.1.1 Kunskapskravet

Den som avser att bedriva verksamhet eller utföra en åtgärd som inte är av försumbar betydelse ska skaffa sig den kunskap som behövs med hänsyn till verksamhetens eller åtgärdens art och omfattning för att skydda människors hälsa och miljön mot skada eller olägenhet ( 2 kap 2 § miljöbalken).

Av såväl miljöhänsyn som av hälsoskäl är det av yttersta vikt att den som ska utföra undersökningsarbete besitter rätt kunskap om vilka metoder och vilken teknik som är bäst lämpad i det specifika fallet med hänsyn till geologi, hydrologi m.m. Detta för att motverka skada och olägenhet för människors hälsa och miljö.

För att bedöma om Scandivanadium Ltd uppfyller kunskapskravet krävs närmare kännedom om sökanden. Dyligt beslutsunderlag saknas i förevarande fall varför det antas att bergmästaren inte heller har gjort någon bedömning huruvida sökanden faktiskt uppfyller kunskapskravet.

#### 4.1.2 Försiktighetsprincipen och principen om bästa möjliga teknik

Av 2 kap 3 § miljöbalken följer att alla som avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd ska utföra de skyddsåtgärder, iaktta de begränsningar och vidta de försiktighetsmått i övrigt som behövs för att förebygga, hindra eller motverka att verksamheten eller åtgärden medför skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön. Vid yrkesmässig verksamhet, vilket här är ifråga, ska också bästa möjliga teknik användas. Dessa försiktighetsmått ska vidtas så snart det finns *skäl att anta* att en verksamhet eller åtgärd kan medföra skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön.

Sökanden, Scandivanadium Ltd, har som nämnt bevisbördan för att 2 kap. miljöbalken uppfylls och så även vad avser försiktighetsprincipen och principen om bästa möjliga teknik. Inför prövningen av ansökan om undersökningstillstånd har inget stöd härför förevisats.

Inte heller synes bergmästaren ha haft dessa principer i åtanke vid tillståndets villkorsskrivning. Trots möjlighet att föreskriva villkor till skydd för allmänna intressen eller enskilds rätt enligt 2 kap 10 § minerallagen, innehåller överklagat beslut inga villkor varigenom förordas skyddsåtgärder eller dyligt. Enda villkoret i det undersökningstillstånd som bergmästaren beviljat Scandivanadium Ltd avser ställande av säkerhet. Av ovan angivna anledningar känns detta knappast rättssäkert.

#### 4.1.3 Val av plats

För en verksamhet eller åtgärd som tar i anspråk ett mark- eller vattenområde ska det väljas en plats som är *lämplig* med hänsyn till att ändamålet ska kunna uppnås med minsta intrång och olägenhet för människors hälsa och miljön (2 kap 6 § miljöbalken). Detta stämmer väl överens med att undersökningsarbete ska bedrivas så att minsta möjliga skada och intrång vållas (3 kap 3§ minerallagen).

Ifrågavarande undersökningstillstånd ger Scandivanadium Ltd ensamrätt till undersökningar efter koncessionsmineral och förtur till bearbetningskoncession på Österlen, Skåne, och ianspråkta således några av Sveriges absolut bästa och viktigaste jordbruksmarker. Som nämnts ovan, klassificeras jordbruksmarken inom tillståndsområdet i de tre högsta klasserna (8-10).

Av 3 kap 4 § miljöbalken följer att brukningsvärd jordbruksmark<sup>1</sup> endast får tas i anspråk om det behövs för att tillgodose väsentliga samhällsintressen och detta behov inte kan tillgodoses på ett från allmän synpunkt tillfredställande sätt genom att annan mark tas i anspråk.

Det finns också en nationell och regional livsmedelsstrategi med målsättning att öka den svenska livsmedelsproduktionen. Att säkerställa att brukningsvärd jordbruksmark används just i detta syfte är, inte minst med sommarens torka i beaktande, av yttersta vikt för Sveriges livsmedelsförsörjning.

Då bergmästaren till synes inte alls beaktat motstående intressen i sin prövning inför undersökningstillstånd har undersökningsområdets lämplighet för mineralprospektering inte heller prövats. På vilken laglig grund bergmästaren anser att undersökningstillstånd kan meddelas utan hänsyn till om området är lämpligt med hänsyn till att ändamålet ska kunna uppnås med minsta intrång och olägenhet för människors hälsa och miljön är oklart.

#### 4.1.4 Sammanfattningsvis

Klart är dock att minerallagen och miljöbalken ska tillämpas parallellt på verksamhet som omfattas av minerallagen. Som redogjorts för ovan, torde det därmed också stå klart att när bergmästaren prövar frågor om tillstånd är sökanden skyldig att visa att de förpliktelser som listas i 2 kap. miljöbalken efterlevs. Så har inte skett i förevarande fall.

---

<sup>1</sup> Av förarbeten framgår att med "brukningsvärd" avses mark som med hänsyn till läge, beskaffenhet och övriga förutsättningar är lämpad för jordbruksproduktion (prop. 1985/86:3, s. 158). Vidare anges att markens kvalitet för biologisk produktion bör tillmätas betydelse vid prövningen och då bland annat hur den har klassificerats och dess arrondering (prop. 1985/86:3 s. 54).

## 4.2 Regeringsformens och Europakonventionens egendomsskydd

Enligt 2 kap. 15 § första stycket regeringsformen är vars och ens egendom tryggad genom att ingen kan tvingas avstå sin egendom till det allmänna eller till någon enskild genom expropriation eller något annat sådant förfogande utom när det krävs för att tillgodose *angelägna allmänna intressen*.

Av artikel 1 i Europakonventionens första tilläggsprotokoll framgår att varje fysisk eller juridisk person ska ha rätt till respekt för sin egendom och ingen får berövas sin egendom annat än i det *allmännas intresse*. Utifrån ordalydelsen synes bestämmelsen i Europakonventionen vara begränsad i relation till bestämmelsen i regeringsformen. Europadomstolens praxis påvisar dock att konventionsskyddet också innefattar ett krav på att ingreppet ska vara *proportionerligt*, mer härom nedan.

Den naturliga frågan som följer är då om åsidosättande av klagandenas och övriga berörda fastighetsägares egendomsskydd på sätt som skett genom beviljat undersökningstillstånd i) kan rättfärdigas av ett sådant angeläget allmänt intresse och ii) är förenligt med proportionalitetsprincipen?

### 4.2.1 Angeläget allmänt intresse

Är gruvdrift ett angeläget allmänt intresse? Svaret på denna fråga är inte lika givet idag som då den ekonomiska uppsidan för Sveriges finanser försvarade de ingrepp i miljö och egendomsskydd som gjordes i gruvnäringens namn. Idag vittnar istället offentliga utredningar om stora efterbehandlingskostnader som staten riskerar ansvar för.

Likaså är de mineralersättningar som staten erhåller, jämlikt 7 kap 7 § minerallagen, av högst begränsad omfattning. Mineralersättning beräknas på bearbetningskoncessioner som trätt i kraft efter 1 maj 2005, och uppgår till 2 promille av det beräknade värdet av de mineral som omfattas av koncessionen och som har brutits och uppfodrats inom koncessionsområdet under året. Av denna ersättning ska tre fjärdedelar tillfalla fastighetsägaren och en fjärdedel staten. Det blir inte mycket kvar för att bekosta eftersatta efterbehandlingsåtgärder.

De tillstånd som Scandivanadium Ltd meddelats, vilka ger ensamrätt till undersökningsarbete och förtur till bearbetningskoncession, avser vidare att ianspråkta brukningsvärd jordbruksmark av nationell betydelse. Har de platsspecifika förutsättningarna bäring på bedömningen om det rör sig om ett angeläget allmänt intresse?

Enligt förarbeten får vad som är ett angeläget allmänt intresse till slut, i viss mån, bli föremål för en politisk värdering där hänsyn då även måste tas till vad som är

godtagbart från rättssäkerhetssynpunkt i ett modernt och demokratiskt samhälle, jfr anknytningen till Europakonventionen (prop. 1993/94:117 s. 48). Att gruvidrift på Österlen skulle utgöra ett angeläget allmänt intresse ifrågasätts av klagandena men överlämnas åt rätten att avgöra.

Ponerat att gruvidrift på Österlen skulle anses vara ett angeläget allmänt intresse, kan detta intresse samexistera med den livsmedelsproduktion som genereras på de jordbruksmarker som är av nationell betydelse och som klagandena liksom så många andra berörda sakägare bedriver? Knappast. Mark- och vattenområdena på Österlen är särskilt känsliga från ekologisk synpunkt. Redan undersökningsarbeten riskerar att förorena mark- och vattenområden.

Vid öppen gruvidrift, vilket ju ändå måste vara den långsiktiga planen med att undersökningstillstånd söktes och meddelades, står det utom tvivel att någon samexistens inte är möjlig. Gruvidrift tar stora arealer i anspråk och då tillståndsområdet, enligt klagandena, "till 99%" utgörs av produktiv jordbruksmark kommer dessa marker att tas i anspråk.

Om bergmästaren har meddelat undersökningstillstånd utan hänsyn till huruvida sökandens långsiktiga målsättning alls är realistisk ifrågasätts om detta utgör ansvarsfull myndighetsutövning. Undersökningsarbeten är mycket kostsamma för sökanden och har, som redovisats ovan och i det följande, betydande negativa konsekvenser för såväl miljön som sakägare.

#### 4.2.2 Proportionalitetsprincipen

Ovan nämndes att Europadomstolens praxis visar att konventionsskyddet också innefattar ett krav på att ingreppet ska vara *proportionerligt*. Alltså, även om det finns ett allmänt intresse som kan motivera ingreppet måste det vägas mot den enskildes intresse.

Huruvida åtgärden är proportionerlig bedöms i tre steg. Ingreppet måste vara (i) ändamålsenligt, (ii) nödvändigt och (iii) proportionerligt i strikt mening – varvid bedöms om den fördel som det allmänna vinner genom åtgärden står i rimlig proportion till den skada som ingreppet orsakar den enskilde.

Europadomstolens praxis avseende proportionalitetsprincipen har också fått genomslag i svensk praxis. Högsta domstolen menar att det är "otvetydigt att det måste göras en prövning i det enskilda fallet av proportionaliteten mellan allmänintresset av ett tvångsförfogande och den enskildes egendomsintresse" (Högsta domstolens dom 2018-10-09 i mål nr T 1523-17).

#### 4.2.3 Undersökningstillståndet

Hur förhåller sig då föreliggande beslut avseende undersökningstillstånd till egendomsskyddet? Innebär beslutet och den rätt till undersökningsarbeten som följer av tillståndet en sådan inskränkning i klagandenas möjlighet att utnyttja sin fastighet att beslutet står i strid med 2 kap. 15 § regeringsformen? Mot bakgrund av Högsta domstolens ovannämnda praxis kan svar inte ges utan att en prövning skett i varje enskilt fall.

##### 4.2.3.1 *Intrångets omfattning*

Att det rör sig om ett ingrepp i den enskildes egendomsskydd torde i sammanhanget vara ostridigt. Redan av definitionen av undersökning i 1 kap 3 § minerallagen följer att arbetet innebär intrång i markägares eller annan rättsinnehavares rätt (se även prop. 2004/05:40 s 24). Detta synsätt stöds också av att skada eller intrång som beror på undersökningsarbete ska ersättas av tillståndshavaren. Hur omfattande detta intrång är avgörs av undersökningsarbetets art och intensitet.

Förevarande undersökningstillstånd omfattar 4-5 hektar av klagandenas fastighet, xxxxxxxx i Simrishamns kommun. Idag bedriver klagandena växtodling på fastigheten, en verksamhet som sannolikt kommer tas över av nästa generation. En bäck rinner över fastigheten och klagandena har också enskild brunn. Med beaktande av pågående verksamhet är det av avgörande vikt att föroreningar i mark och vatten inte resulterar av undersökningsarbeten. Likaså kan fordonstransporter leda till markskador och andra negativa konsekvenser för växtodlingen. Omfattningen av det intrång som klagandena drabbas av står dock inte klart förrän de har fått ta del av den arbetsplan som avser berört område. Så har ännu inte skett. Att konkretisera det ingrepp som klagandena drabbas av i följd av undersökningstillståndet är således en svår uppgift för att inte säga omöjlig intill dess att de har fått ta del av prospektörens planer.

Till skillnad från annan tillståndsprövning av miljöfarlig verksamhet har verksamhetsutövaren, såvitt avser undersökningstillstånd, att ge in närmare redogörelse för det undersökningsarbete som planeras samt bedömning av påverkan på allmänna intressen och enskild rätt - efter det att tillstånd givits. Medan arbetsplanen bereder prospektören tillgång till det markområde som är nödvändig för undersökningsarbetet har det redan i och med undersökningstillståndet fastslagits att tillståndshavaren har rätt att utföra undersökningsarbeten i området. Denna prövningsordning förefaller främmande i svensk modern miljölagstiftning.

Som nämnts inledningsvis innebär förevarande beslut om undersökningstillstånd, oaktat intrångets omfattning, att klagandenas fastighet ianspråkta för undersökningsarbete på expropriationsliknande grund. Klagandenas möjlighet att disponera över den egna fastigheten begränsas. Beslutet om undersökningstillstånd

innebär att tillståndshavaren får förtur att söka bearbetningskoncession för brytning av eventuella fyndigheter på klagandenas fastigheten. Skulle klagandena själva ha ett intresse av projektering och/eller brytning av dylikt koncessionsmaterial på sin fastighet så innebär beslutet likaledes ett hinder härför.

I SOU 2000:89, sid. 13, anges att ”de inledande och vanligast förekommande undersökningsmetoderna har endast en mycket liten påverkan på natur- och kulturmiljön. I de fall mineralfynd leder till provborrningar är miljöpåverkan något större, främst genom att fordon ofta måste användas i terrängen. Provbrytning kan innebära betydande ingrepp.” Några av de direkta negativa konsekvenser som kan uppkomma i följd av undersökningsarbete är markskador, buller, vibrationer och föroreningar i vatten och mark. I den utsträckning det är nödvändigt får tillståndshavaren också använda väg till och inom området samt efter tillstånd från bergmästaren ta mark eller annat utrymme i anspråk för att bygga en väg till och inom området.

Indirekta, men likafullt påtagliga, negativa konsekvenser är att investerings- och utvecklingspotentialen för den egna fastigheten och verksamheten sjunker i följd av den ovisshet avseende framtida markanvändning som följer ett undersökningstillstånd. Vidare, har ett undersökningstillstånd på fastigheten en avhållande effekt på presumtiva fastighetsköpare då såväl kretsen intressenter som köpeskillingen decimeras som ett direkt resultat härav.

#### *4.2.3.2 Proportionalitetsbedömning*

Det krav på en proportionalitetsbedömning i varje enskilt fall som regeringsformens regler om egendomsskyddet uppställer tillgodoses inte i den prövning som Bergsstaten genom bergmästaren har gjort inför det beslut om undersökningstillstånd som meddelats i förevarande fall.

Bergmästarens uppfattning härom framgår med tydlighet i Bergsstatens beslut 2018-07-23, Dnr BS 200-297-2018, varvid hon erinrar att ”någon bedömning i förhållande till motstående intressen ska inte göras vid en prövning av en ansökan om undersökningstillstånd.”<sup>2</sup> Genom nämnda beslut meddelades undersökningstillstånd i närtid till samma sökanden som i här aktuellt mål, inom ett närliggande område och på liknande premisser. Mot denna bakgrund, finns god anledning att anta att bergmästaren har utgått ifrån samma ställningstagande inför nu överklagat beslut. Att klagandenas enskilda egendomsskydd skulle ha beaktats i någon del framgår inte heller av det överklagade beslutet.

Det bakomliggande skälet till bergsmästarens synsätt får antas vara att minerallagen saknar bestämmelser kring en allmän intresseavvägning inför beslut om undersökningstillstånd. Detta hindrar dock inte att sådana hänsyn ges utrymme i

---

<sup>2</sup> Sid 4(5) i nämnda beslut.

rättstillämpningen. Inom andra rättsområden har utvecklingen gått i riktningen att grundlagsstadgade fri- och rättigheter har givits en konkret inverkan på rättstillämpningen (se exempelvis NJA 2014 s.323 samt NJA 2017 s.503).

Bergmästaren har dock valt att förbise denna praxis och således helt utan proportionalitetsbedömning fatta beslut om undersökningstillstånd som otvivelaktigt innebär ett åsidosättande av det grundlagsstadgade egendomsskyddet. Detta synsätt är inte bara beklagligt utan går också på tvärs med Sveriges åtaganden under Europakonventionen.

#### 4.2.4 Sammanfattningsvis

Klagandena gör gällande att överklagat beslut står i konflikt med egendomsskyddet så som det kommer till uttryck i artikel 1 i Europakonventionens första tilläggsprotokoll och 2 kap. 15 § första stycket regeringsformen. Vidare, att bergmästaren i sin rättstillämpning inte har beaktat den praxis som såväl Europadomstolen som Högsta domstolen fastslagit avseende proportionalitetsprincipens tillämpning vid ingrepp i egendomsskyddet. Hade så skett torde undersökningstillstånd inte ha meddelats i förevarande fall.

### 5. Avslutningsvis

Rättsutvecklingen har sedan mineralagen och dess förarbeten författades gått framåt både genom miljöbalkens tillkomst, Europakonventionens införlivande i svensk rätt och genom vägledande praxis från Högsta domstolen och Europadomstolen.

Tyvär har denna utveckling inte fått genomslag i tillämpningen av mineralagen. Regelverket kring mineralprospektering är mycket exploatörsvänligt i förhållande till den i övrigt moderna svenska miljölagstiftningen. Det är tydligt att enskildas rätt fått stå tillbaka i syfte att uppmuntra prospektering efter nya fyndigheter av koncessionsmineraler.

Trots att förevarande undersökningstillstånd kommer att innebära stora ingrepp i miljön och enskildas rättigheter har bergmästarens prövning av ansökan varit summarisk och inga motstående intressen har beaktats. Då det är fråga om att tillåta ingrepp i egendomsskyddet så är det än viktigare att prövningsmyndigheten säkerställer att så sker på laglig grund och efter en noggrann rättslig prövning. Detta för att tillförsäkra den enskildes rättssäkerhet och för att inte åsidosätta Sveriges åtaganden under Europakonventionen.

Såväl bergmästaren som domstolens praxis påvisar dock snarast det motsatta. Efter genomgång av domar från Förvaltningsrätten i Luleå under de senaste tio åren kan konstateras att domstolen i *inget* fall har upphävt ett undersökningstillstånd som

meddelats av bergsstaten.<sup>3</sup> Härtill erinras att bergmästaren får fatta beslut om undersökningstillstånd utan att överhuvudtaget kommunicera ärendet med någon annan sakägare än sökanden. För klagandena och övriga berörda sakägare förefaller det att de saknar egentlig möjlighet att påverka beslut om undersökningstillstånd.

På vad sätt garanteras den enskildes rättsäkerhet i dessa prövningar? Enligt artikel 6 i Europakonventionen ska envar ha rätt till domstolsprövning av tvister som rör hans civila rättigheter och skyldigheter. I artikel 13 framhålls vidare rätten till ett effektivt rättsmedel för den vars rättigheter har kränkts. Efterlever Sverige sina åtaganden om överklaganderätten är illusorisk?

## 6. Inhibition

Reglerna som ger enskilda rätten att föra talan vid domstol är principiellt viktiga. Att ett beslut om undersökningstillstånd inte behöver vinna laga kraft för att tillståndet ska få tas i anspråk innebär ytterligare marginalisering av det intrång som markägaren drabbas av. Vid sådan prövningsordning kommer prospektören med stor sannolikhet redan ha utfört de omtvistade undersökningsarbetena innan dess att saken prövats i laga ordning. Klagandena skulle då stå helt utan rättssäkerhet.

Härmed hemställs således om inhibition varvid det överklagade beslutet inte ska börja gälla intill dess att det vunnit laga kraft.

Malmö som ovan



Anna Bergviken  
(enligt fullmakt)

---

<sup>3</sup> Dessa uppgifter har erhållits av registrator vid förvaltningsrätten så medan de inte har faktagranskats borde de vara tillförlitliga.