

# Undersökningstillstånd och arbetsplaner

*Betänkande av Utredningen om översyn av vissa  
frågor i minerallagen*

*Stockholm 2012*



---

STATENS OFFENTLIGA  
UTREDNINGAR

---

SOU 2012:73

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:  
Fritzes kundtjänst  
106 47 Stockholm  
Orderfax: 08-598 191 91  
Ordertel: 08-598 191 90  
E-post: [order.fritzes@nj.se](mailto:order.fritzes@nj.se)  
Internet: [www.fritzes.se](http://www.fritzes.se)

*Svara på remiss – hur och varför. Statsrådsberedningen (SB PM 2003:2, reviderad 2009-05-02)*  
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som ska svara på remiss.  
Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på  
<http://www.regeringen.se/remiss>

Framsida: Borrkärnor från provborrning inom ett undersökningsområde nordväst om Garpenberg, Dalarnas län.

Tryckt av Elanders Sverige AB.  
Stockholm 2012

ISBN 978-91-38-23822-6  
ISSN 0375-250X

## Till statsrådet Annie Lööf

Regeringen beslutade den 15 september 2011 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att göra en översyn av vissa bestämmelser i minerallagen (1991:45). Utredaren fick i uppdrag att kartlägga och analysera hur reglerna för arbetsplaner har fungerat sedan de infördes 2005 och vid behov föreslå bestämmelser som behövs för att effektivisera syftet med arbetsplanerna. Utredaren fick också i uppdrag att kartlägga och analysera kommunikation mellan företag, mark- och sakägare samt kommuner i samband med undersökningstillstånd och vid behov föreslå ändring av regelverket så att det ger stöd för en god dialog mellan dessa parter. Uppdraget innebar att utreda möjligheterna att införa en skyldighet för den som ansöker om undersökningstillstånd att under ansökningsprocessen informera berörd allmänhet om det planerade arbetet. I uppdraget ingick också att analysera behov och lämplighet av att i vissa fall efterge eller sätta ner avgifterna vid förlängning av undersökningstillstånd (Dir 2011:73).

Till särskild utredare förordnades verkställande direktören Ulf Lundin från och med den 15 september 2011. Som experter förordnades från och med den 17 januari 2012 departementssekreteraren Susanne Adlercreutz, ämnesrådet Bengt Agartz, ämnesrådet Elisabet Bodin, chefsjuristen Fredrik Bonde (tidigare Lantbrukarnas Riksförbund, numera Landahl Advokatbyrå), avdelningschefen Anders Forsgren, enhetschefen Mikael Frisk, departementssekreteraren Per Hallström, juristen Lotta Lauritz, renägaren Bror Saitton, advokaten och generalsekreteraren Frederik Treschow, handläggaren Peter Wenster och ämnesrådet Bjarne Örnstedt. Susanne Adlercreutz ersattes den 3 september 2012 av departementssekreteraren Mikael Gröning. Peter Wenster ersattes den 19 september 2012 av förbundsjuristen Anna Marcusson.

Som sekreterare i utredningen anställdes från och med den 1 januari 2012 hovrättsassessorn Magdalena Petersson.

Utredningen har antagit namnet Utredningen om översyn av vissa frågor i minerallagen.

Utredningen överlämnar härmed betänkandet *Undersöknings-tillstånd och arbetsplaner* (SOU 2012:73). Experterna Fredrik Bonde, med instämmande av Frederik Treschow, och Anders Forsgren har avgett särskilda yttranden.

Utredningens uppdrag är därmed slutfört.

Stockholm i november 2012

*Ulf Lundin*

*/Magdalena Petersson*

# Innehåll

<b>Sammanfattning</b> .....	<b>15</b>
<b>Summary</b> .....	<b>29</b>
<b>Författningsförslag</b> .....	<b>31</b>
1 Förslag till lag om ändring i minerallagen (1991:45) .....	31
2 Förslag till förordning om ändring i mineralförordningen (1992:285).....	37
<b>1 Utredningsuppdraget</b> .....	<b>43</b>
1.1 Utredningens direktiv.....	43
1.1.1 Sammanfattning av uppdraget .....	43
1.1.2 Bakgrund till behovet av en översyn .....	44
1.2 Utredningsarbetet.....	45
<b>2 Nuvarande bestämmelser om undersökningstillstånd och arbetsplaner</b> .....	<b>47</b>
2.1 Bergsstaten och bergmästaren.....	47
2.2 Undersökningstillstånd .....	47
2.2.1 Definition av undersökning enligt minerallagen .....	47
2.2.2 Rätt till undersökning .....	48
2.2.3 Ansökan om undersökningstillstånd.....	48
2.2.4 Handläggningen av ansökningar om undersökningstillstånd .....	50
2.2.5 Beslut om undersökningstillstånd .....	50
2.2.6 Villkor i undersökningstillstånd .....	52
2.2.7 Hur undersökningsarbete får bedrivas.....	52

2.2.8	Hinder mot undersökningsarbete.....	53
2.2.9	Ersättning .....	54
2.2.10	Återkallelse av undersökningstillstånd .....	55
2.2.11	Tillsyn .....	55
2.2.12	Påföljd vid brott mot bestämmelserna om undersökningstillstånd .....	55
2.3	Arbetsplan.....	56
2.3.1	Arbetsplanens innehåll och upprättande .....	56
2.3.2	Prövning av arbetsplanen vid invändning.....	57
2.3.3	Tillsyn över arbetsplaner .....	57
<b>3</b>	<b>Skyddet för natur- och kulturmiljöer och sambandsplanering.....</b>	<b>59</b>
3.1	Inledning.....	59
3.2	Miljöbalken .....	59
3.2.1	Inledning.....	59
3.2.2	De allmänna hänsynsreglerna.....	60
3.2.3	Hushållningsbestämmelserna.....	61
3.2.4	Miljö kvalitetsnormer och miljökonsekvensbeskrivningar .....	64
3.2.5	Skydd av områden .....	64
3.2.6	Prövning av vissa verksamheter.....	68
3.3	Kulturminneslagen .....	70
3.4	Terrängkörningslagen .....	71
3.5	Plan- och bygglagen .....	71
3.5.1	Det kommunala planmonopolet .....	72
3.5.2	Plan- och bygglagen och minerallagen .....	74
<b>4</b>	<b>Metoder för undersökning av mineralförekomst .....</b>	<b>75</b>
4.1	Definition av undersökning enligt minerallagen .....	75
4.2	Undersökningsmetoder .....	75
4.2.1	Blockletning och geologisk kartläggning .....	76
4.2.2	Markgeofysisk mätning .....	76
4.2.3	Geokemisk provtagning .....	77
4.2.4	Borrning.....	78

4.2.5	Särskilda metoder vid undersökning efter gas och olja .....	81
4.2.6	Påverkan på yttre miljö vid undersökning efter olja och gas .....	83
<b>5</b>	<b>Undersökning enligt minerallagen – en växande verksamhet .....</b>	<b>85</b>
5.1	Inledning.....	85
5.2	Ett ökat antal ansökningar om undersökningstillstånd och beviljade undersökningstillstånd.....	85
5.3	Ökat intresse för förlängning av undersökningstillstånd.....	86
5.4	Intresse för nya undersökningsområden.....	87
5.5	Fler berörs av undersökningsarbetet .....	88
5.6	Antalet prospektörer ökar .....	88
5.7	Intresse för nya mineraler.....	88
<b>6</b>	<b>Ansökningar och beslut om undersökningstillstånd 2008 och 2009 .....</b>	<b>89</b>
6.1	Inledning.....	89
6.2	Innehållet i ansökan om undersökningstillstånd .....	89
6.3	Länsstyrelsens yttrande över ansökan om undersökningstillstånd .....	92
6.4	Beslut om undersökningstillstånd .....	93
<b>7</b>	<b>Fastighetsägares och rättighetsinnehavares erfarenheter av systemet med arbetsplaner .....</b>	<b>95</b>
7.1	Inledning.....	95
7.2	Urval .....	95
7.3	Resultat .....	96
7.3.1	Arbetsplanens rättsliga verkan.....	97
7.3.2	Innehållet i arbetsplanen .....	98

7.3.3	Undersökningens genomförande.....	101
<b>8</b>	<b>Kommunernas erfarenhet av undersökningstillstånd och arbetsplaner .....</b>	<b>111</b>
8.1	Inledning.....	111
8.2	Kommunerna.....	111
8.3	Tillfälle att yttra sig över ansökan om undersökningstillstånd.....	112
8.4	Bör kommunens möjlighet att yttra sig över ansökan om undersökningstillstånd utökas? .....	112
8.5	Dialog mellan prospekteringsföretagen och kommunen.....	113
8.6	Skyldighet att informera allmänheten .....	114
8.7	Arbetsplaner .....	114
8.8	Övriga frågor med koppling till undersökningsarbete enligt minerallagen .....	115
8.8.1	Kommunerna och samhällsplaneringen.....	115
8.8.2	Ställande av säkerhet vid undersökningsarbete .....	116
<b>9</b>	<b>Prospektörernas erfarenhet av arbetsplaner .....</b>	<b>117</b>
9.1	Inledning.....	117
9.2	Företagen .....	117
9.3	Delgivning av arbetsplanen.....	118
9.4	Synpunkter från fastighetsägare och innehavare av särskild rätt .....	118
9.5	Dialog mellan parterna.....	119
9.6	Invändningar.....	119
9.7	Hur har systemet med arbetsplaner fungerat? .....	119
9.8	Arbetsplanens genomförande.....	121
9.9	Sammanfattning och slutsats .....	121



<b>10 Sakägarbegreppet i minerallagen och mineralförordningen .....</b>	<b>123</b>
10.1 Inledning.....	123
10.2 Begreppet sakägare.....	124
10.3 Nuvarande ordning.....	125
10.3.1 Undersökningstillstånd.....	125
10.3.2 Meddelande om undersökningstillstånd .....	125
10.3.3 Övriga kända sakägare.....	126
10.3.4 Rätt att överklaga bergmästarens beslut om undersökningstillstånd .....	127
10.3.5 Arbetsplanprocessen.....	128
10.3.6 Innehavare av särskild rätt.....	128
10.1.1 Rätt att få del av och göra invändningar mot arbetsplanen .....	130
10.3.7 Sakägarbegreppet i betänkandet .....	130
10.4 Överväganden och förslag.....	131
<b>11 Undersökningstillståndets innebörd.....</b>	<b>135</b>
11.1 Inledning.....	135
11.2 Rättigheter i förhållande till fastighetsägaren .....	135
11.3 Rättigheter i förhållande till innehavare av särskild rätt.....	136
11.4 Rättigheter i förhållande till andra prospektörer .....	136
11.5 Hur undersökningsarbetet får bedrivas.....	137
11.5.1 Nuvarande bestämmelser .....	137
11.5.2 Bestämmelser före den 1 maj 2005 .....	137
11.5.3 Skälen till ändringarna .....	138
11.5.4 Undersökningstillstånd och arbetsplan.....	139
11.6 Överväganden och förslag.....	141
11.6.1 Inledning .....	141
11.6.2 En förenkling av innehållet i ansökan om undersökningstillstånd .....	142
11.6.3 Information till fastighetsägare och innehavare av särskild rätt i samband med ansökan och beslut om undersökningstillstånd.....	144

11.6.4	Delgivning av ansökan om undersökningstillstånd och beslut om undersökningstillstånd .....	146
11.6.5	Rätt för fastighetsägare och innehavare av särskild rätt att yttra sig över ansökan om undersökningstillstånd .....	149
11.6.6	Rätt att bygga väg.....	158
<b>12</b>	<b>Arbetsplanens funktion .....</b>	<b>161</b>
12.1	Inledning.....	161
12.2	Arbetsplanens innehåll.....	161
12.2.1	Resultat från undersökningen .....	161
12.2.2	Säkerhet för ersättning för skada i samband med undersökningsarbete.....	166
12.2.3	Överväganden och förslag.....	167
12.3	Ett förslag på arbetsplan ska delges även de innehavare av särskild rätt som inte är inskrivna i fastighetsregistret....	174
12.3.1	Nuvarande ordning .....	174
12.3.2	Överväganden och förslag.....	174
12.4	Delgivning och fastställande av arbetsplan .....	176
12.4.1	Nuvarande ordning .....	176
12.4.2	Bakgrunden till bestämmelserna .....	176
12.4.3	Överväganden och bedömning .....	177
12.5	En gällande arbetsplan ska skickas till bergmästaren .....	179
12.5.1	Nuvarande ordning .....	179
12.5.2	Överväganden och förslag.....	179
12.6	Bergmästarens tillsyn över arbetsplanen.....	180
12.6.1	Bakgrund .....	180
12.6.2	Överväganden och bedömning .....	181
<b>13</b>	<b>Frågor som rör ursprungsbefolkningen .....</b>	<b>183</b>
13.1	Inledning.....	183
13.2	Renskötselrätten.....	184
13.2.1	Renskötselrättens särskilda egenskaper.....	184
13.2.2	Sameby.....	185

13.3	Skyddet för renskötselrätten.....	186
13.3.1	Inledning .....	186
13.3.2	Renskötselrätten, grundlagen och Europakonventionen .....	187
13.3.3	Skyddet för renskötselrätten i praxis.....	188
13.3.4	Reformarbete .....	190
13.3.5	Överväganden och bedömning .....	192
13.4	Sametinget som representant för det samiska folket.....	193
<b>14</b>	<b>Skyddet för allmänna intressen.....</b>	<b>195</b>
14.1	Inledning.....	195
14.2	Nuvarande bestämmelser till skydd för allmänna intressen.....	197
14.3	Prövning av motstående intressen inför undersökningstillstånd .....	198
14.3.1	Miljöprövning vid undersökningstillståndet – en tillbakablick.....	198
14.3.2	Förarbetena till minerallagen .....	199
14.3.3	Förarbetena till miljöbalken.....	200
14.3.4	Förarbetena till 2005 års ändring i minerallagen.....	201
14.3.5	Överväganden och bedömning .....	202
14.4	Förbättrad information till länsstyrelsen och kommuner...	205
14.4.1	Inledning .....	205
14.4.2	Kommunen ges tillfälle att yttra sig över samtliga ansökningar om undersökningstillstånd .....	206
14.4.3	Gällande arbetsplaner till länsstyrelsen och kommunen .....	208
14.5	Information till länsstyrelsen och kommuner .....	212
<b>15</b>	<b>Avgifter vid förlängning av undersökningstillstånd.....</b>	<b>213</b>
15.1	Inledning.....	213
15.2	Nuvarande bestämmelser .....	214
15.3	Bakgrunden till bestämmelserna om undersökningsavgift.....	214

15.4	Bakgrunden till förslaget.....	216
15.5	Överväganden och bedömning.....	217
<b>16</b>	<b>Skyldighet för sökanden att informera den allmänhet som kan antas bli berörd om planerat arbete .....</b>	<b>219</b>
16.1	Inledning.....	219
16.2	Överväganden och förslag .....	219
<b>17</b>	<b>Andra överväganden och förslag .....</b>	<b>225</b>
17.1	Alunskiffer.....	225
17.1.1	Inledning.....	225
17.1.2	Överväganden och förslag.....	226
17.2	Ersättning till fastighetsägare i samband med utvidgning av gruvverksamhet.....	227
17.3	Övriga förslag .....	228
<b>18</b>	<b>Konsekvenser av förslagen .....</b>	<b>231</b>
18.1	Inledning.....	231
18.2	Utredningens uppgift.....	232
18.3	Sammanfattning av förslagen.....	233
18.4	Alternativa lösningar .....	236
18.5	Vem berörs av förslagen?.....	238
18.5.1	Konsekvenser för gruvnäringen .....	238
18.5.2	Konsekvenser för prospekteringsföretagen .....	239
18.5.3	Konsekvenser för SGU.....	244
18.5.4	Konsekvenser för kommunen .....	246
18.5.5	Konsekvenser för länsstyrelsen.....	246
18.5.6	Konsekvenser för fastighetsägare och innehavare av särskild rätt .....	247
18.5.7	Statsfinansiella konsekvenser .....	248
18.6	Övriga konsekvenser.....	248
18.6.1	Konsekvenser för det kommunala självstyrelsen .....	248

18.6.2	Konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet.....	248
18.6.3	Konsekvenser för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet.....	249
18.6.4	Konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för de integrationspolitiska målen.....	249
18.6.5	Konsekvenser för de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen .....	249
18.7	Tidpunkten för ikraftträdande .....	249
18.8	Behov av speciella informationsinsatser .....	249
18.9	Övergångsbestämmelser.....	250
<b>19</b>	<b>Författningskommentar .....</b>	<b>251</b>
19.1	Förslaget till lag om ändring i minerallagen (1991:45) .....	251
19.2	Förslag till förordning om ändring i mineralförordningen (1992:285).....	255
	<b>Särskilda yttranden .....</b>	<b>263</b>
	<b>Källförteckning .....</b>	<b>269</b>
	<b>Bilagor</b>	
1	Kommittédirektiv 2011:73 .....	271
2	Tilläggsdirektiv 2012:41.....	279
3	Blankett för ansökan om undersökningstillstånd .....	281
4	Beslut om undersökningstillstånd .....	287
5	Svar på öppna frågor .....	291
6	Intervjuade prospekteringsföretag och konsultbolag.....	307
7	PM från holmgrenhanson Advokatbyrå AB .....	309

# Sammanfattning

## Uppdraget

Minerallagen (1991:45) reglerar undersökning och utvinning av de mineral, s.k. koncessionsmineral, som är svåra att hitta och där undersökning, utvinning och återställande är långsiktiga och kostnadskrävande verksamheter med hög risk för verksamhetsutövaren. Det finns ett starkt allmänt intresse att exploatera landets mineraltillgångar, och detta intresse har historiskt sett varit så starkt att mineralagens bestämmelser att staten kan ge tillstånd att undersöka och utvinna mineralfyndigheter på annans mark har ansetts förenliga med grundlagens förutsättningar för ingrepp i bl.a. markägarens rätt. Den 1 maj 2005 genomfördes emellertid vissa ändringar i minerallagen med syfte att bättre balansera exploateringsintresset mot enskilda sakägares behov. Utredningen har haft som uppdrag att kartlägga och analysera hur reglerna för arbetsplaner i minerallagen har fungerat sedan de infördes 2005 och vid behov föreslå bestämmelser som behövs för att effektivisera syftet med arbetsplanerna. I uppdraget har också ingått att kartlägga och analysera kommunikation mellan företag, mark- och sakägare samt kommuner i samband med undersökningstillstånd och vid behov föreslå ändring av regelverket så att det ger stöd för en god dialog mellan dessa parter. Utredningen har vidare haft att ta ställning till om det bör införas en skyldighet för den som ansöker om undersökningstillstånd att under ansökningsprocessen informera allmänheten om det planerade arbetet. Uppdraget har också innefattat att analysera behov och lämplighet av att i vissa fall efterge eller sätta ner avgifterna vid förlängning av undersökningstillstånd. Utredningen har slutligen haft som uppgift att i övrigt föreslå de ändringar av redaktionell eller juridisk-teknisk natur som uppmärksammas under utredningen, samt ta upp andra frågor som stärker syftet att effektivisera informationen om undersökningstillstånd och undersökningsarbete.

Det huvudsakliga syftet med översynen har enligt utredningsdirektiven varit att utveckla regelverket så att markägare, sakägare och kommuner med ökad tydlighet och effektivitet ska få information om vad som avses med en undersökning enligt minerallagen.

### **Förslag som rör systemet med undersökningstillstånd**

Undersökningsarbete enligt minerallagen är idag reglerat genom två processer, ansökan och beviljande av undersökningstillstånd samt arbetsplanprocessen. Ett undersökningstillstånd ger innehavaren tillträde för undersökningsarbete inom tillståndsområdet, ensamrätt till undersökningar inom undersökningsområdet i förhållande till andra prospektörer och fastighetsägaren samt företrädesrätt vid en eventuell ansökan om koncession. Undersökningsarbetet får emellertid inte påbörjas förrän det finns en arbetsplan som blivit gällande mellan tillståndshavare och berörda fastighetsägare eller innehavare av särskild rätt, antingen som en följd av att ingen fastighetsägare eller innehavare av särskild rätt invänt mot den eller genom att den fastställts av bergmästaren. Vid prövning av om undersökningstillstånd ska meddelas sker ingen prövning av motstående intressen. Det bergmästaren tar ställning till är om det finns anledning att anta att undersökning i området kan leda till fynd av koncessionsmineral och sökandens lämplighet att utföra sådana undersökningar.

För att få en grundläggande uppfattning om hur processen vid ansökan om undersökningstillstånd fungerar idag inleddes utredningsarbetet med en översiktlig granskning av ansökningar om undersökningstillstånd som kommit in till Bergsstaten mellan januari 2008 och augusti 2009, och de beslut bergmästaren meddelat i dessa ärenden. Med de slutsatser som kunde dras vid denna granskning, samt med beaktande av vad som i övrigt inkommit till utredningen under utredningstiden, har jag kunnat konstatera att det finns ett behov av att förtydliga undersökningstillståndets syfte och arbetsplanens funktion. Det har framkommit att undersökningstillståndets roll är oklart för många fastighetsägare och innehavare av särskild rätt, och att det råder osäkerhet om vilka rättigheter och skyldigheter ett undersökningstillstånd medför. Handläggningen av undersökningstillstånden har uppfattats som bristfällig då frågan om undersökningstillstånd får avgöras utan att berörda fastighetsägare och innehavare av särskild rätt beretts möjlighet att yttra sig. Viss oro har uttryckts för att de allmänna intressena inte bevakas i tillräcklig

utsträckning i förfarandet. Vidare har företrädare för kommunerna anfört att de bör få möjlighet att yttra sig över samtliga ansökningar om undersökningstillstånd.

Minerallagen har historiskt sett varit mycket exploateringsvänlig. Detta har lett till att vissa som berörs av undersökningstillstånd och arbetsplaner känner misstro och maktlöshet. De förslag som har lagts fram har till syfte att skapa tilltro till systemet och ge förutsättningar för väl förankrade beslut, utan att åsidosätta mineralnäringens krav på snabba och enkla processer. Jag menar att ett rättssäkert system undanröjer grogrunden för misstro, vilket i längden kommer att underlätta även för gruvnäringen. Målet har varit att förtydliga undersökningstillståndsprocessen och arbetsplaneförfarandet och skapa balans mellan de enskildas, det allmännas och mineralnäringens intressen. Mot denna bakgrund lämnar jag följande förslag.

- Det har rått osäkerhet vem som ska anses utgöra sakägare enligt minerallagen och mineralförordningens (1992:285) bestämmelser. Jag föreslår att ordet "sakägare" tas bort ur minerallagens och mineralförordningens bestämmelser som avser undersökningstillstånd och arbetsplaner och ersätts med begreppet "innehavare av särskild rätt".
- Den krets som tillåts överklaga Bergsstatens beslut om undersökningstillstånd och göra invändningar mot en arbetsplan ska inte utvidgas.
- Bestämmelserna om vad en ansökan om undersökningstillstånd ska innehålla ändras på så sätt att en ansökan om undersökningstillstånd endast ska innehålla sådana uppgifter som är av betydelse för bergmästarens prövning av om undersökningstillstånd ska meddelas, dvs. för frågan om mineralförekomst och om sökandens möjlighet eller avsikt att få till stånd en ändamålsenlig undersökning.
- Jag föreslår att bestämmelserna om att ansökningar och beslut samt förlängningsansökningar och beslut som avser alunskiffer, olja, gasformiga kolväten och diamant endast ska kungöras tas bort. Ansökningarna ska istället, i likhet med de ansökningar som avser andra koncessionsmineral, i första hand skickas till dem som berörs och besluten om undersökningstillstånd ska delges berörda fastighetsägare och kända innehavare av särskild rätt. Detta för att säkra att alla som berörs nås av informationen om ansökan och beslut. Det innebär att prospektören i alla ansök-



ningar, oavsett vilket mineral som avses, måste ange de fastigheter som berörs av ansökan samt namn och adress till fastighetsägare och kända innehavare av särskild rätt.

- I minerallagen finns ett undantag från kommunikationsprincipen när det gäller beslut om undersökningstillstånd. Sådana beslut kan fattas utan att någon annan sakägare än sökanden haft tillfälle att yttra sig. Jag föreslår att undantaget utmönstras och att fastighetsägare och kända innehavare av särskild rätt som berörs av en ansökan om undersökningstillstånd ska ges tillfälle att yttra sig över ansökan.
- Den information som fastighetsägare och innehavare av särskild rätt får i samband med att de bereds tillfälle att yttra sig över en ansökan om undersökningstillstånd och beslutet om undersökningstillstånd ska innehålla tydlig information om vad ett undersökningstillstånd innebär och vad en arbetsplan är.
- Jag föreslår att kommunen ska ges möjlighet att yttra sig över samtliga ansökningar om undersökningstillstånd. Kommunen ska därigenom t.ex. kunna peka på eventuella konflikter mellan den av prospektören tänkta verksamheten och av kommunen planerad markanvändning.
- Tillståndshavarens rätt att efter tillstånd från bergmästaren ta mark eller annat utrymme i anspråk för att bygga nödvändig väg till och inom undersökningsområdet anser jag alltför ingripande. Förslaget innebär att denna rättighet för tillståndshavaren tas bort.

### **Förslag som rör systemet med arbetsplaner**

Utredningen har genomfört en telefonundersökning bland de fastighetsägare och innehavare av särskild rätt som har tagit emot arbetsplaner under 2010 och 2011. Utredningen har vidare intervjuat ett antal företrädare för olika kommuner angående deras erfarenheter av undersökningstillstånd och arbetsplaner samt företrädare för prospekteringsföretagen avseende arbetsplaner. Vid undersökningarna framkom att det förekommer vissa brister i informationen i arbetsplanen samt att många fastighetsägare och innehavare av särskild rätt upplever att de inte har något inflytande över hur undersökningsarbetet kommer att utföras. Mot bakgrund av vad som framkommit vid undersökningarna, samt med beaktande av övrig information

som inkommit till utredningen, har utredningen lämnat följande förslag och gjort följande bedömningar avseende arbetsplaner.

- Jag föreslår att det anges i minerallagen att arbetsplanen ska vara skriven på svenska, eller om någon berörd fastighetsägare eller innehavare av särskild rätt begär det, på något av de nationella minoritetsspråken. Det ska också framgå att prospektören ska anpassa innehållet i arbetsplanen till pågående markanvändning inom det område som undersökningsarbetet ska utföras.
- Jag föreslår att innehållet i arbetsplanen ska bli bättre och mer detaljerat. Arbetsplanen ska, utöver vad som tidigare gällde, innehålla kontaktuppgifter till tillståndshavaren. Arbetsplanen ska innehålla en beskrivning av vad en arbetsplan är, information om att mottagaren av arbetsplanen har möjlighet att påverka innehållet i arbetsplanen genom att invända mot den, uppgift om inom vilken tid eventuella invändningar mot arbetsplanen ska ges in och vilken följden blir om någon invändning inte ges in. I arbetsplanen ska det anges vilka tillstånd och/eller vilka anmälningar enligt annan lagstiftning tillståndshavaren har eller har för avsikt att söka, göra eller har gjort i anledning av undersökningsarbetet. Arbetsplanen ska vidare innehålla en detaljerad tidsplan och uppgifter om skadereglering. Det ska också finnas en karta med fastighetsgränser och fastighetsbeteckningar som utvisar inom vilket område undersökningsarbetet kommer att utföras och de ytor som tillståndshavaren planerar att använda för transporter.
- Skyldigheten att i arbetsplanen ange i vilken utsträckning undersökningsarbetet kan antas påverka allmänna intressen tas bort.
- Ett förslag på arbetsplan ska delges även de innehavare av särskild rätt som inte är inskrivna i fastighetsregistret.
- Bestämmelsen om att bergmästaren i beslut om fastställande av arbetsplan ska meddela villkor som behövs för att skydda allmänna intressen avskaffas.
- Tillståndshavaren ska underrätta fastighetsägare och innehavare av särskild rätt som berörs om när undersökningsarbetet har slutförts.
- Jag bedömer att uppgiften att delge fastighetsägare och innehavare av särskild rätt arbetsplanerna inte ska flyttas från tillstånds-

havarna till Bergsstaten. Det bör inte heller införas bestämmelser om att samtliga arbetsplaner ska fastställas av bergmästaren.

- Jag föreslår att det tydligt ska framgå att arbetsplanen ska skickas till Bergsstaten först sedan den blivit gällande mellan parterna.
- Tillståndshavaren ska skicka en kopia av gällande arbetsplan till länsstyrelsen och berörd kommun.
- Jag bedömer att tillsynen enligt minerallagen även fortsättningsvis ska utövas av bergmästaren. Bergmästarens tillsyn över undersökningsverksamheten ska utvecklas och göras mer aktiv. Det föreslås att myndigheten ska utföra en mer systematisk kontroll av att minerallagens bestämmelser efterlevs, t.ex. att arbetsplanen delges rätt personer och att arbetet utförs i enlighet med den gällande arbetsplanen.

### Andra överväganden och förslag

- Någon prövning av motstående intressen ska inte ske i samband med prövningen av undersökningstillstånd.
- Frågan om hur markanvändningsfrågor ska lösas i de fall mineralnärings- och rennäringsfrågor inte kan samexistera kan inte lösas inom ramen för prövning av undersökningstillstånd, utan bör lyftas till en högre nivå för en övergripande avvägning.
- Jag bedömer att det inte finns skäl att i vissa fall efterge eller sätta ner avgifterna vid förlängning av undersökningstillstånd.
- Den som beviljats undersökningstillstånd som grundas på ansökan avseende olja, gasformiga kolväten eller uran ska vara skyldig att innan arbetsplanen skickas ut informera den allmänhet som kan antas bli berörd om det planerade arbetet. I övriga fall ska bergmästaren i de fall det framstår som lämpligt och ändamålsenligt förena beslutet om undersökningstillstånd med villkor att tillståndshavaren innan arbetsplanen skickas ut ska informera den allmänhet som kan antas bli berörd om det planerade arbetet.
- Bergmästaren ska informera länsstyrelsen och kommunerna om de bestämmelser som rör undersökningstillstånd och arbetsplaner samt de frågor som kan bli aktuella för länsstyrelsen och kommunerna att ta ställning till i samband med undersöknings-

arbete enligt minerallagen. Detta för att få en mer enhetlig tillämpning i hela landet.

- Jag föreslår att alunskiffer tas bort ur definitionen av koncessionsmineral i 1 kap. 1 § 2 minerallagen.

# Summary

## Remit

The Minerals Act (1991:45) regulates the exploration and extraction of minerals ('concession minerals') that are difficult to find and where exploration, extraction and restoration are long-term, costly and high-risk activities. There is a strong public interest in exploiting Sweden's mineral resources, and this interest has historically been so strong that the provisions of the Mineral Act allowing the state to grant permission to explore and extract mineral deposits on private land have been considered consistent with the constitutional conditions governing invasion of landowner rights. However, on 1 May 2005, certain amendments were made to the Minerals Act aimed at achieving a better balance between the exploitation interest and the requirements of interested parties. The Inquiry has had the task of surveying and analysing how the regulations on work plans in the Minerals Act have functioned since their introduction in 2005 and, if necessary, proposing the provisions required to render the work plans more effective. The task has also included surveying and analysing the communication between companies, land owners and interested parties, as well as municipalities in connection with exploration permits, and, if necessary, proposing changes to the regulatory framework so that it supports good dialogue between these parties. Furthermore, the Inquiry has been instructed to consider whether an obligation should be introduced on exploration permit applicants to inform the general public about the planned work during the application process. The task has also included analysing the need and suitability of, in certain cases, granting exemption from or reducing the fees associated with the extension of an exploration permit. Finally, the Inquiry has had the task of proposing any other drafting or legal amendments that arise during its work, and taking

up other issues that strengthen the aim of streamlining information about exploration permits and exploration work.

According to the Inquiry's terms of reference, the main aim of the review has been to improve the regulatory framework so that land owners, interested parties and municipalities more clearly and efficiently receive information about what is meant by 'exploration' under the Minerals Act.

### **Proposals concerning the exploration permit system**

Exploration operations are currently regulated in the Minerals Act by two processes: application and granting of exploration permits and the work plan process. An exploration permit gives the holder access to the permit area for exploration work, the sole right to exploration in the exploration area in relation to other prospectors and property owners, and preferential rights in any application for a concession. However, exploratory work may not begin until a work plan has become applicable between the permit holder and property owners concerned or holders of special rights. A work plan is considered applicable if it has not been contested by property owners or holders of special rights or if it has been approved by the chief mining inspector. In an examination of whether or not to grant an exploration permit, there is no examination of conflicting interests. What the chief mining inspector must determine is whether there is reason to assume that exploration in the area can lead to the discovery of concession minerals and determine the applicant's suitability to conduct such explorations.

To gain a basic understanding of how the exploration permit application process currently works, the Inquiry began with an overall review of exploration permit applications received by the Office of the Mining Inspectors between January 2008 and August 2009, and the decisions issued by the chief mining inspector in these matters. With the conclusions drawn from this review, and taking into account what had otherwise been submitted to the Inquiry during the investigation period, I have been able to establish that there is a need to clarify the purpose of exploration permits and the function of work plans. It has emerged that the role of exploration permits is unclear to many property owners and holders of special rights, and that there is uncertainty regarding which rights and responsibilities an exploration permit entails. The processing of exploration permits has been

seen as inadequate since the matter may be determined without the property owners concerned and holders of special rights being given the opportunity to state an opinion. Some concern has been expressed that public interests have not been adequately protected in the procedure. Furthermore, municipal representatives have stated that they should have the opportunity to state an opinion on all applications for exploration permits.

Historically, the Minerals Act has been very pro-exploitation. This has led to feelings of distrust and powerlessness among individuals affected by exploration permits and work plans. The proposals that have been presented are aimed at creating trust in the system and providing conditions for well-supported decisions, without disregarding the minerals industry's need for fast and simple processes. In my view, a legally secure system eliminates grounds for mistrust and, in the long run, will also benefit the mining industry. The aim has been to clarify the exploration permit process and work plan procedure and create a balance between the interests of private individuals, the general public and the minerals industry. In this light, I present the following proposals.

- There has been uncertainty as to who is to be considered an interested party under the provisions of the Minerals Act and the Minerals Ordinance (1992:285). I propose that the wording 'interested party' be removed from the provisions of the Minerals Act and Minerals Ordinance concerning exploration permits and work plans and be replaced with the wording 'holder of special rights'.
- The group that may appeal against decisions of the Office of the Mining Inspectors on exploration permits and object to work plans should not be widened.
- The provisions on what an application for an exploration permit shall include should be changed so that it only contains information that is relevant to the chief mining inspector's examination of whether or not the permit is to be granted, i.e. the issue of mineral deposits and the applicant's ability or intention to carry out an appropriate exploration.
- I propose the removal of the provisions stipulating that applications and decisions, as well as applications for extensions and decisions concerning alum shale, oil, gaseous hydrocarbons and diamonds only need be published. Rather, these applications, as

with the applications concerning other concession minerals, should in the first instance be sent to those who are affected, and the property owners concerned and known holders of special rights should be informed of decisions on exploration permits. This is to ensure that all the parties concerned receive information about applications and decisions. This means that the prospector, in all applications and regardless of which mineral is concerned, must state which properties are affected by the application and provide the names and addresses of property owners and known holders of special rights.

- The Minerals Act contains an exemption from the communication principle with regard to decisions on exploration permits. Such decisions can be made without any other interested party than the applicant having had an opportunity to state an opinion. I propose that this exemption be removed and that property owners and known holders of special rights who are affected by an application for an exploration permit be given the opportunity to state an opinion on the application.
- The information that property owners and holders of special rights receive in connection with being given the opportunity to state an opinion on an application for an exploration permit and a decision approving an exploration permit must contain a clear explanation of what an exploration permit entails and what a work plan is.
- I propose that municipalities be given the opportunity to state an opinion on all applications for exploration permits. The municipalities would thus be able to highlight any land-use conflicts.
- In my view, the permit holder's right, following authorisation by the chief mining inspector, to requisition land or other space to build necessary roads to and within the exploration area is too extensive. The proposal implies that the permit holder should no longer have this right.

### **Proposals concerning the work plans system**

The Inquiry has carried out a telephone survey of property owners and holders of special rights who received work plans in 2010 and 2011. In addition, the Inquiry has interviewed a number of represen-



tatives of various municipalities about their experiences of exploration permits and work plans as well as representatives of prospecting companies about work plans. It emerged from the surveys that there are certain shortcomings in the information contained in the work plans and that many property owners and holders of special rights feel that they have no influence over how exploratory work is to be conducted. In light of what has emerged from the surveys, and considering other information received by the Inquiry, the Inquiry has presented the following proposals and made the following assessments concerning work plans.

- I propose that it be stated in the Minerals Act that work plans must be written in Swedish or, if any property owner concerned or holder of special rights requests it, in any of the national minority languages. It should also be stated that prospectors must adapt the content of the work plan to the ongoing land use within the area in which the exploratory work is to be conducted.
- I propose that the content of work plans be improved and made more detailed. In addition to what has previously applied, work plans should also contain the permit holder's contact details. The work plan should contain a description of a work plan, information explaining that the recipient is able to influence the content of the work plan by raising objections to it, information concerning the deadline for submitting any objections and the consequences if no objections are submitted. The work plan should state what permits the permit holder has or intends to apply for and/or what notifications under other legislation the permit holder has made or intends to make on account of the exploratory work. Furthermore, the work plan should contain a detailed timetable and information about the settlement of claims. There should also be a map indicating property boundaries and property designations and that also shows the area in which exploratory work is to be conducted and the areas the permit holder plans to use for transport.
- The obligation to state in the work plan the extent to which the exploration work can be expected to affect public interests should be removed.
- A draft work plan should also be sent to holders of special rights who are not registered in the property register.

- The provision that the chief mining inspector must set the conditions necessary to protect public interests in decisions on the approval of work plans should be abolished.
- The permit holder should inform the property owners concerned and holders of special rights when the exploration work has been completed.
- In my assessment, the task of providing property owners and holders of special rights with information about the work plans should not be transferred from the permit holders to the Office of the Mining Inspectors. Nor should provisions stipulating that all work plans must be approved by the chief mining inspector be introduced.
- I propose that it be clearly stated that the work plan should only be sent to the Office of the Mining Inspectors after it has become applicable between the parties.
- The permit holder should send a copy of the applicable work plan to the county administrative board and the relevant municipality.
- I consider that supervision under the Minerals Act should continue to be exercised by the chief mining inspector. The chief mining inspector's supervision of exploration operations should be developed and become more active. It is proposed that the Office should carry out more systematic checking of compliance with the Minerals Act, for example that the work plan is served to the right individuals and that the work is performed in accordance with the applicable work plan.

### **Other considerations and proposals**

- Conflicting interests should not be examined in connection with the granting of exploration permits.
- The matter of how land-use disputes should be resolved in cases in which the minerals and reindeer industries cannot co-exist cannot be solved within the framework of the granting of exploration permits, but should instead be escalated to a higher level of authority for an overall assessment.

- In my assessment, there is no reason to grant exemption from payment or to reduce the fees for the extension of exploration permits in certain cases.
- Prior to sending out the work plan, a person or a company that has been granted an exploration permit based on an application concerning oil, gaseous hydrocarbons or uranium should be required to inform the general public assumed to be affected by the planned work. In other cases, the chief mining inspector, in cases where it appears suitable and appropriate, should attach conditions to the decision on an exploration permit to the effect that, prior to sending out the work plan, the permit holder must inform the general public assumed to be affected by the planned work.
- The chief mining inspector should inform the county administrative board and the municipalities about the provisions concerning exploration permits and work plans, as well as any issues that may be relevant for county administrative boards and municipalities to consider in connection with exploration work in accordance with the Minerals Act, in order to achieve more uniform application throughout Sweden.
- I propose that alum shale be removed from the definition of concession minerals contained in Chapter 1, Section 2 of the Minerals Act.

Ulf Lundin, Inquiry Chair

# Författningsförslag

## 1 Förslag till lag om ändring i minerallagen (1991:45)

Härigenom föreskrivs i fråga om minerallagen (1991:45) att 1 kap. 1 §, 3 kap. 3 §, 5 och 5 a §§ samt 8 kap. 1 § ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 1 kap.

#### 1 §

Denna lag gäller undersökning och bearbetning av fyndigheter på egen eller annans mark av följande mineraliska ämnen (koncessionsmineral):

1. Antimon, arsenik, beryllium, bly, celsium, guld, iridium, järn som förekommer i berggrunden, kobolt, koppar, krom, kvicksilver, lantan och lantanider, litium, mangan, molybden, nickel, niob, osmium, palladium, platina, rodium, rubidium, rutenium, silver, skandium, strontium, tantal, tenn, titan, torium, uran, vanadin, vismut, volfram, yttrium, zink och zirkonium,

2. *alunskiffer*, andalusit, apatit, brucit, flusspat, grafit, kyanit, leror som är eldfasta eller klink-

Denna lag gäller undersökning och bearbetning av fyndigheter på egen eller annans mark av följande mineraliska ämnen (koncessionsmineral):

1. Antimon, arsenik, beryllium, bly, celsium, guld, iridium, järn som förekommer i berggrunden, kobolt, koppar, krom, kvicksilver, lantan och lantanider, litium, mangan, molybden, nickel, niob, osmium, palladium, platina, rodium, rubidium, rutenium, silver, skandium, strontium, tantal, tenn, titan, torium, uran, vanadin, vismut, volfram, yttrium, zink och zirkonium,

2. andalusit, apatit, brucit, flusspat, grafit, kyanit, leror som är eldfasta eller klinkrande, mag-

rande, magnesit, magnetkis, nefelinsyenit, sillimanit, stenkol, stensalt eller annat salt som förekommer på liknande sätt, svavelkis, tungspat och wollastonit,

3. olja, gasformiga kolväten och diamant.

nesit, magnetkis, nefelinsyenit, sillimanit, stenkol, stensalt eller annat salt som förekommer på liknande sätt, svavelkis, tungspat och wollastonit,

3. olja, gasformiga kolväten och diamant.

### 3 kap.

#### 3 §<sup>1</sup>

Undersökningsarbete får bedrivas endast för att visa att sådant mineral som omfattas av tillståndet finns inom området och för att ta närmare reda på fyndighetens storlek, beskaffenhet och brytvärdhet.

Tillståndshavaren får i den utsträckning det behövs använda väg till och inom området. *Efter tillstånd av bergmästaren får tillståndshavaren också ta mark eller annat utrymme i anspråk för att bygga nödvändig väg till och inom området.*

Innan arbete påbörjas *skall* tillståndshavaren ha ställt säkerhet för ersättning enligt 7 kap. 1 §.

Arbetet *skall* utföras så, att minsta skada och intrång vållas på någon annans egendom och på natur- och kulturmiljön.

Tillståndshavaren får i den utsträckning det behövs använda väg till och inom området.

Innan arbete påbörjas *ska* tillståndshavaren ha ställt säkerhet för ersättning enligt 7 kap. 1 §.

Arbetet *ska* utföras så, att minsta skada och intrång vållas på någon annans egendom och på natur- och kulturmiljön.

#### 5 §<sup>2</sup>

Undersökningsarbete får endast utföras i enlighet med en gällande arbetsplan.

Arbetsplanen *skall* upprättas av tillståndshavaren och innehålla en redogörelse för det undersökningsarbete som planeras, en tidsplan för arbetet och en bedöm-

Arbetsplanen *ska* upprättas av tillståndshavaren och *vara skriven på svenska, eller om någon berörd fastighetsägare eller innehavare av särskild rätt begär det, något av*

<sup>1</sup> Senaste lydelse SFS 2005:943.

<sup>2</sup> Senaste lydelse SFS 2005:161.

ning av i vilken utsträckning arbetet kan antas påverka allmänna intressen och enskild rätt.

*de nationella minoritetsspråk som anges i 7 § språklagen (2009:600). Innehållet i arbetsplanen ska anpassas till pågående markanvändning inom det område som undersökningsarbetet ska utföras. Arbetsplanen ska innehålla*

*1. uppgift om tillståndshavarens namn, telefonnummer och adress samt namn, telefonnummer och adress till kontaktperson om tillståndshavaren är en juridisk person,*

*2. en beskrivning av vad en arbetsplan är och att mottagaren av arbetsplanen har möjlighet att påverka innehållet i arbetsplanen genom att invända mot den,*

*3. uppgift om inom vilken tid eventuella invändningar mot arbetsplanen ska ges in och vilken följden blir om någon invändning inte ges in,*

*4. en redogörelse för det undersökningsarbete som planeras,*

*5. uppgift om vilka tillstånd enligt annan lagstiftning tillståndshavaren har eller har för avsikt att söka eller vilka anmälningar enligt annan lagstiftning tillståndshavaren har gjort eller har för avsikt att göra i anledning av undersökningsarbetet,*

*6. en bedömning av i vilken utsträckning arbetet kan antas påverka enskild rätt,*

*7. en tidsplan för arbetet av vilken det framgår vid vilken tidpunkt arbetena kommer att påbörjas och när de kommer att*

*avslutas på respektive fastighet,*

*8. information om hur eventuella skador regleras, vilken form av säkerhet tillståndshavaren har för att fullfölja utbetalningen av ersättningen, en bedömning av hur stor skada undersökningsarbetet kommer att medföra och storleken på säkerheten, samt*

*9. en karta med fastighetsgränser och fastighetsbeteckningar som utvisar inom vilket område undersökningsarbetet kommer att utföras och de ytor som tillståndshavaren planerar att använda för transporter.*

Arbetsplanen *skall* delges ägaren till den *mark* där arbetet skall bedrivas och innehavare av särskild rätt som berörs. Delgivning med innehavare av renskötselrätt får ske genom att arbetsplanen delges den sameby som innehavarna tillhör. *Arbetsplanen skall även sändas till bergmästaren.*

Invändningar mot innehållet i arbetsplanen *skall* framställas skriftligt och vara tillståndshavaren till handa inom tre veckor från delgivningen av arbetsplanen.

Arbetsplanen *ska* delges ägaren till den *fastighet* där arbetet *ska* bedrivas och innehavare av särskild rätt som berörs. Delgivning med innehavare av renskötselrätt får ske genom att arbetsplanen delges den sameby som innehavarna tillhör.

Invändningar mot innehållet i arbetsplanen *ska* framställas skriftligt och vara tillståndshavaren till handa inom tre veckor från delgivningen av arbetsplanen.

#### 5 a §<sup>3</sup>

En arbetsplan blir gällande om några invändningar enligt 5 § fjärde stycket inte framställs. En arbetsplan blir också gällande om tillståndshavaren *och den sakägare* som framställt sådana

En arbetsplan blir gällande om några invändningar enligt 5 § fjärde stycket inte framställs. En arbetsplan blir också gällande om tillståndshavaren *och fastighetsägaren eller innehavaren av*

<sup>3</sup> Senaste lydelse SFS 2005:161.

invändningar kan komma överens om arbetsplanens innehåll. En *sådan* arbetsplan *skall* sändas till bergmästaren.

Om invändningar enligt 5 § fjärde stycket har framställts får tillståndshavaren också begära att arbetsplanen prövas av bergmästaren. Arbetsplanen *skall* fastställas av bergmästaren och bli gällande i den utsträckning de åtgärder som anges är nödvändiga för en ändamålsenlig undersökning och inte medför så stora olägenheter för fastighetsägaren eller *någon annan sakägare* att olägenheterna överväger tillståndshavarens intresse av att få utföra arbetena.

Bergmästaren *skall*, i beslut om fastställande, meddela de villkor som behövs för att skydda *allmänna intressen och* enskild rätt och för att förebygga eller begränsa olägenheter. Bergmästaren får också besluta att arbetsplanen *skall* gälla utan att den vunnit laga kraft.

*särskild rätt* som framställt sådana invändningar kan komma överens om arbetsplanens innehåll.

En *gällande* arbetsplan *ska* sändas till bergmästaren, *länsstyrelsen och berörd kommun*.

Om invändningar enligt 5 § fjärde stycket har framställts får tillståndshavaren också begära att arbetsplanen prövas av bergmästaren. Arbetsplanen *ska* fastställas av bergmästaren och bli gällande i den utsträckning de åtgärder som anges är nödvändiga för en ändamålsenlig undersökning och inte medför så stora olägenheter för fastighetsägare eller *innehavare av särskild rätt* att olägenheterna överväger tillståndshavarens intresse av att få utföra arbetena.

Bergmästaren *ska*, i beslut om fastställande, meddela de villkor som behövs för att skydda enskild rätt och för att förebygga eller begränsa olägenheter. Bergmästaren får också besluta att arbetsplanen *ska* gälla utan att den vunnit laga kraft.

*Tillståndshavaren ska underätta fastighetsägare och innehavare av särskild rätt som berörs om när undersökningsarbetet har slutförts.*



**8 kap.****1 §<sup>4</sup>**

Ärenden om beviljande av undersökningstillstånd eller bearbetningskoncession prövas av bergmästaren, om inte annat följer av 2 §.

*Bergmästaren får avgöra ärenden om beviljande av undersökningstillstånd utan att någon annan sakägare än sökanden haft tillfälle att yttra sig.*

I ärenden om beviljande av bearbetningskoncession *skall* bergmästaren, såvitt gäller tillämpningen av 3,4 och 6 kap. miljöbalken, samråda med länsstyrelsen i det eller de län där koncessionsområdet ligger. Länsstyrelsen får därvid besluta om särskild utredning enligt 2 kap. 11 § lagen (1988:950) om kulturminnen m.m.

I ärenden om beviljande av bearbetningskoncession *ska* bergmästaren, såvitt gäller tillämpningen av 3,4 och 6 kap. miljöbalken, samråda med länsstyrelsen i det eller de län där koncessionsområdet ligger. Länsstyrelsen får därvid besluta om särskild utredning enligt 2 kap. 11 § lagen (1988:950) om kulturminnen m.m.

- 
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2014.
  2. Bestämmelserna i 1 kap. 1 §, 3 kap. 3 § samt 8 kap. 1 § i sina äldre lydelse ska tillämpas beträffande ansökningar om undersökningstillstånd som kommit in till bergmästaren före ikraftträdandet och förlängning av sådana undersökningstillstånd, även om ansökan om förlängning av undersökningstillståndet kommit in till bergmästaren efter ikraftträdandet.
  3. Bestämmelserna i 3 kap. 5 och 5 a §§ i sina äldre lydelse ska tillämpas beträffande arbetsplaner som blivit gällande eller som överlämnats till bergmästaren för prövning enligt 3 kap. 5 a § före ikraftträdandet.

---

<sup>4</sup> Senaste lydelse SFS 2005:161.

## 2 Förslag till författning om ändring i mineralförordningen (1992:285)

Härigenom förskrivs i fråga om mineralförordningen (1992:285)  
*dels* att 1, 3, 6, 7, 8 och 8a §§ ska ha följande lydelse,  
*dels* att det i förordningen ska införas en ny paragraf, 6 a §, av  
följande lydelse.

### *Nuvarande lydelse*

### *Föreslagen lydelse*

#### 1 §<sup>5</sup>

En ansökan om undersökningstillstånd *skall* vara skriftlig och ges in till bergmästaren. Den *skall* innehålla uppgifter om

1. sökandens namn, hemvist och adress samt kontaktperson om sökanden är en juridisk person,

2. det eller de koncessionsmineral ansökningen avser,

3. det eller de områden som avses med ansökan,

4. *hurvida det inom området finns områden som omfattas av bestämmelserna i 3 kap. 6–7 §§ eller 17 kap. 3 § minerallagen,*

5. *hurvida förhållandena är sådana som avses i 2 kap. 4 § minerallagen (1991:45),*

6. *hurvida förhållandena är sådana som anges i 2 kap. 9 § minerallagen (1991:45),*

7. de omständigheter, som i enlighet med 2 kap. 2 § första stycket minerallagen (1991:45) talar för att undersökning i om-

En ansökan om undersökningstillstånd *ska* vara skriftlig och ges in till bergmästaren. Den *ska* innehålla uppgifter om

1. sökandens namn, hemvist och adress samt kontaktperson om sökanden är en juridisk person,

2. det eller de koncessionsmineral ansökningen avser,

3. det eller de områden som avses med ansökan,

4. de omständigheter, som i enlighet med 2 kap. 2 § första stycket minerallagen (1991:45) talar för att undersökning i om-

<sup>5</sup> Senaste lydelse SFS 2005:162.

rådet kan leda till fynd av kon-  
cessionsmineral,

8. den benämning som sökanden föreslår på undersökningsområdet, och

9. *den planerade verksamhetens inverkan på allmänna och enskilda intressen samt om de åtgärder som, enligt sökandens uppfattning, behövs för att skydda allmänna intressen eller enskild rätt.*

Om ansökan avser något annat mineral än alunskiffer, olja, gasformiga kolväten eller diamant, skall ansökan dessutom innehålla uppgifter om de fastigheter som berörs av ansökan samt fastighetsägarnas och andra, för sökanden kända, sakägares namn och adress.

Om bergmästaren begär det skall sökanden ge in en plan för hur undersökningsarbetet skall bedrivas samt en utredning om sina möjligheter att fullfölja planen.

Till ansökningshandlingarna skall sökanden foga en karta där det område som omfattas av ansökan är utmärkt. Kartan, som skall ges in i det antal exemplar som bergmästaren bestämmer, skall vara i skala om minst 1:10 000, eller om bergmästaren medger det, i annan skala, dock minst 1:100 000.

rådet kan leda till fynd av kon-  
cessionsmineral, och

5. den benämning som sökanden föreslår på undersökningsområdet.

Ansökan ska innehålla uppgifter om de fastigheter som berörs av ansökan samt namn och adress till fastighetsägare och kända innehavare av särskild rätt.

Om bergmästaren begär det ska sökanden ge in en plan för hur undersökningsarbetet ska bedrivas samt en utredning om sina möjligheter att fullfölja planen.

Till ansökningshandlingarna ska sökanden foga en karta där det område som omfattas av ansökan är utmärkt. Kartan, som ska ges in i det antal exemplar som bergmästaren bestämmer, ska vara i skala om minst 1:10 000, eller om bergmästaren medger det, i annan skala, dock minst 1:100 000.

3 §<sup>6</sup>

*Om en ansökan som avser alunskiffer, olja, gasformiga kolväten eller diamant inte avvisas skall bergmästaren kungöra ansökan i Post- och Inrikes Tidningar och i ortstidning.*

Om ansökan avser något annat mineral skall bergmästaren sända en underrättelse om ansökan till berörda fastighetsägare, övriga kända sakägare och innehavare av företrädesrätt enligt 2 kap. 4 § minerallagen (1991:45).

Länsstyrelsen skall ges tillfälle att yttra sig över ansökningar enligt första och andra styckena inom viss tid. Om ansökan avser alunskiffer, olja, gasformiga kolväten eller diamant skall även kommunen ges tillfälle att yttra sig.

Om ansökan inte avvisas ska berörda fastighetsägare och kända innehavare av särskild rätt ges tillfälle att inom viss tid yttra sig över ansökan. Bergmästaren ska sända en underrättelse om ansökan till innehavare av företrädesrätt enligt 2 kap. 4 § minerallagen (1991:45).

Länsstyrelsen och kommunen ska ges tillfälle att yttra sig över ansökan inom viss tid.

6 §<sup>7</sup>

Bergmästaren ska sända kopior av meddelade undersöknings-tillstånd jämte karta till länsstyrelsen och kommunen.

*Om tillståndet avser alunskiffer, olja, gasformiga kolväten eller diamant ska dessutom bergmästaren inom två månader från det att tillståndet meddelades kungöra tillståndets innehåll i Post- och Inrikes Tidningar och i ortstidning.*

Om tillståndet avser något annat mineral ska berörda fastighetsägare och övriga kända sakägare delges kopia av tillståndet och kartan.

Berörda fastighetsägare och kända innehavare av särskild rätt ska delges kopia av tillståndet och kartan.

<sup>6</sup> Senaste lydelse SFS 2005:162.

<sup>7</sup> Senaste lydelse SFS 2008:1232.

## 6 a §

*Den som beviljats undersökningstillstånd som grundas på ansökan avseende olja, gasformiga kolväten eller uran ska innan förslaget på arbetsplan skickas ut informera den allmänhet som kan antas bli berörd om hur undersökningsarbetet ska bedrivas. Avser undersökningstillståndet något annat mineral får bergmästaren enligt 2 kap. 10 § minerallagen (1991:45) förena beslutet om undersökningstillstånd med villkor att tillståndshavaren innan arbetsplanen skickas ut ska informera den allmänhet som kan antas bli berörd om hur undersökningsarbetet ska bedrivas.*

7 §<sup>8</sup>

En ansökan om förlängning av giltighetstiden för undersökningstillstånd *skall* vara åtföljd av en redogörelse för utförda undersökningsarbeten samt, om bergmästaren begär det, en plan för hur undersökningsarbetet *skall* bedrivas under den begärda förlängningstiden samt en utredning om sökandens möjligheter att fullfölja planen. Om ändamålsenligt arbete inte har utförts under tillståndstiden *skall* sökanden redogöra för orsakerna till detta.

Om en ansökan om förlängning av giltighetstiden endast avser en del av det ursprungliga

En ansökan om förlängning av giltighetstiden för undersökningstillstånd *ska* vara åtföljd av en redogörelse för utförda undersökningsarbeten samt, om bergmästaren begär det, en plan för hur undersökningsarbetet *ska* bedrivas under den begärda förlängningstiden samt en utredning om sökandens möjligheter att fullfölja planen. Om ändamålsenligt arbete inte har utförts under tillståndstiden *ska* sökanden redogöra för orsakerna till detta.

Om en ansökan om förlängning av giltighetstiden endast avser en del av det ursprungliga

---

<sup>8</sup> Senaste lydelse SFS 2005:162.

undersökningsområdet *skall* beskrivning och karta över det sökta området fogas till ansökan.

I fråga om ansökan om förlängning av giltighetstiden för ett undersökningstillstånd tillämpas i övrigt 1 och 2 §§, 3 § första och andra styckena och 4 §.

Bergmästaren får i det enskilda fallet medge undantag från bestämmelserna om vad en ansökan *skall* innehålla och vad som *skall* fogas till ansökningen.

undersökningsområdet *ska* beskrivning och karta över det sökta området fogas till ansökan.

*Bergmästaren ska sända en underrättelse om ansökan om förlängning av giltighetstiden för undersökningstillstånd till berörda fastighetsägare, kända innehavare av särskild rätt och innehavare av företrädesrätt enligt 2 kap. 4 § minerallagen (1991:45).* I fråga om ansökan om förlängning av giltighetstiden för ett undersökningstillstånd tillämpas i övrigt 1 och 2 §§ och 4 §.

Bergmästaren får i det enskilda fallet medge undantag från bestämmelserna om vad en ansökan *ska* innehålla och vad som *ska* fogas till ansökningen.

### 8 §<sup>9</sup>

Om ett beslut om förlängning av giltighetstiden endast gäller en del av det ursprungliga undersökningsområdet, ska en karta över det område som omfattas av förlängningen fogas till beslutet. Dessutom ska det i beslutet anges att undersökningsområdet har ändats.

Beslut om förlängning ska sändas till länsstyrelsen och kommunen.

*Om beslutet avser något annat mineral än alunskiffer, olja, gasformiga kolväten eller diamant, ska bergmästaren sända en kopia av beslutet och, i förekommande fall, av kartan till berörda fastighetsägare och övriga kända sakägare.*

*Om beslutet avser alunskiffer, olja, gasformiga kolväten eller diamant, ska bergmästaren kungöra*

Bergmästaren ska sända en kopia av beslutet och, i förekommande fall, av kartan till berörda fastighetsägare och kända *innehavare av särskild rätt.*

<sup>9</sup> Senaste lydelse SFS 2008:1232.

*beslutet i Post- och Inrikes Tidningar och i ortstidning.*

8 a §<sup>10</sup>

När ett undersökningstillstånd helt eller delvis har upphört att gälla *skall* bergmästaren sända en underrättelse om detta till berörda fastighetsägare och övriga kända *sakägare*.

En tillståndshavare som enligt 6 kap. 2 § minerallagen (1991:45) vill frånträda sin rätt *skall* till sin anmälan till bergmästaren foga uppgifter om vilka fastigheter som berörs av åtgärden samt *fastighetsägarnas och andra, för tillståndshavaren* kända, *sakägares* namn och adress.

När ett undersökningstillstånd helt eller delvis har upphört att gälla *ska* bergmästaren sända en underrättelse om detta till berörda fastighetsägare och kända *innehavare av särskild rätt*.

En tillståndshavare som enligt 6 kap. 2 § minerallagen (1991:45) vill frånträda sin rätt *ska* till sin anmälan till bergmästaren foga uppgifter om vilka fastigheter som berörs av åtgärden samt namn och adress *till fastighetsägare och kända innehavare av särskild rätt*.

- 
1. Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2014.
  2. Bestämmelserna i 1, 3, 6, 7, 8 och 8 a §§ i sina äldre lydelse ska tillämpas beträffande ansökningar som kommit in till bergmästaren före ikraftträdandet och förlängning av sådana undersökningstillstånd, även om ansökan om förlängning av undersökningstillståndet kommit in till bergmästaren efter ikraftträdandet.

---

<sup>10</sup> Senaste lydelse SFS 2005:162.

# 1 Utredningsuppdraget

## 1.1 Utredningens direktiv

### 1.1.1 Sammanfattning av uppdraget

Den 1 maj 2005 genomfördes vissa ändringar i minerallagen med syfte att bättre balansera exploateringsintresset mot enskilda sakägares behov. Mitt uppdrag är att undersöka hur reglerna för arbetsplaner har fungerat sedan de infördes 2005 samt hur kommunikation sker mellan företag, mark- och sakägare samt kommuner i samband med undersökningstillstånd. Jag ska mot bakgrund av undersökningen vid behov föreslå ändringar i bestämmelserna om arbetsplaner och undersökningstillstånd. Vidare ska jag utreda om det bör införas en skyldighet för den som ansöker om undersökningstillstånd att under ansökningsprocessen informera berörd allmänhet om det planerade arbetet. Det huvudsakliga syftet med översynen är enligt utredningsdirektiven att utveckla regelverket så att markägare, sakägare och kommuner med ökad tydlighet och effektivitet ska få tidig information om vad som avses med en undersökning enligt minerallagen.

Jag ska också analysera behov och lämplighet av att i vissa fall efterge eller sätta ner avgifterna vid förlängning av undersökningstillstånd.

Beslut om utredningsuppdraget fattades vid regeringssammanträde den 15 september 2011. Utredningsdirektiven återfinns i bilaga 1. Uppdraget skulle enligt de ursprungliga direktiven slutredovisas senast den 30 april 2012. Regeringen beslutade genom tilläggsdirektiv den 3 maj 2012 att förlänga utredningstiden till den 31 oktober 2012 (bilaga 2).



### 1.1.2 Bakgrund till behovet av en översyn

Minerallagen reglerar utvinning av de mineral som är svåra att hitta och där undersökning, utvinning och återställning är långsiktiga och kostnadskrävande verksamheter med hög risk för verksamhetsutövaren. De mineral som regleras i minerallagen kallas koncessionsmineral. Det finns ett starkt allmänt intresse att exploatera landets mineraltillgångar och att detta sker på ett ansvarsfullt sätt med hänsyn till konsekvenserna för andra verksamheter och för natur- och kulturmiljön. Detta intresse anses så starkt att minerallagens bestämmelser att staten kan ge tillstånd att undersöka och utvinna mineralfyndigheter på annans mark anses förenliga med grundlagens förutsättningar för ingrepp ibland annat markägarens rätt. Syftet med de ändringar som infördes i minerallagen den 1 maj 2005 var att bättre balansera exploateringsintresset mot enskilda sakägares behov. Ändringarna avsåg bland annat förbättrad information till sakägare när en ansökan gjorts och beslut fattats om undersökningstillstånd och när ett sådant tillstånd upphör. Vidare gavs möjligheter för sakägare att påverka hur undersökningsarbetet utförs genom ett särskilt förfarande; s.k. arbetsplaner. De områden där undersökningsarbete kräver ett särskilt medgivande från länsstyrelsen utökades. Bergmästaren fick möjlighet att ställa villkor i alla typer av undersökningstillstånd. Sökandens lämplighet gavs större betydelse och det infördes en generell skyldighet att utföra undersökningsarbete så att minsta skada vållas på någon annans egendom och på natur- och kulturmiljöer.

Reglerna för arbetsplaner har nu varit i bruk i drygt sex år. I propositionen Ändringar i minerallagen (prop. 2004/2005:40) anförde regeringen att den hade för avsikt att följa utvecklingen av systemet med arbetsplaner och vid behov eventuellt justera bestämmelserna. Mot denna bakgrund finns det, enligt utredningsdirektiven, anledning att följa upp både markägares, sakägares och företags erfarenheter av arbetsplaneprocessen och undersöka vilka möjligheter till förtydliganden och effektiviseringar som kan finnas.

Det anfördes i utredningsdirektiven att människor i olika delar av landet under senare år engagerat sig mot undersökningar efter koncessionsmineral. Kommunföreträdare har anförts att minerallagens bestämmelser är otydliga. Det inledande skedet av prospektering genomförs vanligtvis med liten eller ingen inverkan på markanvändningen. Långt ifrån alla undersökningar leder till gruvverksamhet och statistik visar att det går cirka 200 undersökningstillstånd på en

bearbetningskoncession. I utredningsdirektiven betonas att det är viktigt att det etableras en tidig och väl fungerande dialog mellan företag, fastighetsägare, sakägare och kommuner. Utredningen ska, som det anges i utredningsdirektiven, mot denna bakgrund kartlägga och analysera hur kommunikationen mellan företag, mark- och sakägare samt kommuner fungerar i samband med undersöknings-tillstånd och vid behov föreslå ändring av regelverket så att det ger stöd för en god dialog mellan parterna. Utredaren ska också utreda möjligheterna att införa en skyldighet för den som ansöker om undersökningstillstånd att under ansökningsprocessens gång informera berörd allmänhet om det planerade arbetet.

Enligt 14 kap. 2 § mineralagen ska innehavare av undersöknings-tillstånd betala avgift till staten. Avgiften ska bestämmas med beaktande av undersökningsområdets storlek och arten av de mineral som omfattas av tillståndet. Om undersökningstillståndets giltighetstid förlängs höjs avgiftens storlek per påbörjat hektar av undersöknings-området vid varje förlängning. Avgifterna ska betalas i förskott i samband med ansökan och de kan uppgå till betydande belopp. Avgifterna ska fungera som ett incitament att utföra undersökningen av ett område på så kort tid som möjligt. Bergmästaren har inte be-fogenhet att sätta ned eller efterge undersökningsavgiften. Berg-mästaren har till regeringen redovisat att det vid förlängning av till-stånd kan finnas skäl att efterge eller sätta ned avgiften om den som har tillståndet har varit förhindrad att utföra ändamålsenliga under-sökningar på grund av omständigheter som denne inte råder över. Det anförs i utredningsdirektiven att det i en sådan situation kan framstå som oskäligt att innehavaren alltid ska behöva betala full avgift. Mot denna bakgrund bör det enligt direktiven undersökas om det finns skäl att i vissa fall efterge eller sätta ned avgiften vid förlängning av undersökningstillstånd.

## 1.2 Utredningsarbetet

Den 15 september 2011 utsågs Ulf Lundin till utredare. Som sekre-terare anställdes den 1 januari 2012 Magdalena Petersson.

Utredningen har haft fem expertsammanträden. Förslag till be-tänkandetext har presenterats i ett så tidigt skede som möjligt för att på så vis inhämta synpunkter från experterna. Både skriftliga och muntliga synpunkter har inkommit från experterna. Därutöver har ett flertal interna arbetsmöten hållits.

Utredningsarbetet inleddes med en granskning av ett stort antal av de ansökningar om undersökningstillstånd, beslut om undersökningstillstånd och arbetsplaner som inkommit till bergmästaren mellan 2008 och 2011. Utredaren och sekreteraren har haft möte med representanter för nätverket Heaven or Shell, och utredaren har haft möte med en representant för Villaägarnas Riksförbund. Utredaren och sekreteraren har vidare besökt Boliden Mineral AB:s gruva i Garpenberg och undersökningsarbeten i området kring gruvan, Laevas och Girjas samebyar i Kiruna samt haft möte med företrädare för Kiruna kommun.

Utredningen har genomfört en telefonundersökning bland dem som tagit emot arbetsplaner under 2010 och 2011. Ett antal kommuner har kontaktats av utredningen avseende frågor om kommunernas erfarenheter av undersökningstillstånd och arbetsplaner enligt minerallagen. Vidare har representanter för gruvföretag och konsultbolag intervjuats om sina erfarenheter av systemet med arbetsplaner.

Utredaren och sekreteraren har deltagit i Näringsdepartementets dialogmöte avseende en ny mineralstrategi i Kiruna den 10–11 september 2012.

Utredningen har även mottagit skrivelser med förslag som har bedömts ligga utanför utredningsdirektivens ramar. Två av de frågor som på grund därav inte har behandlats av utredningen är dels frågan om kommunal vetorätt mot undersökningsarbete, dels frågan om avskaffande av minerallagen.

## 2 Nuvarande bestämmelser om undersökningstillstånd och arbetsplaner

### 2.1 Bergsstaten och bergmästaren

Bergsstaten är det beslutsorgan som ansvarar för frågor som rör Sveriges mineralhantering. Bergsstatens uppgift är att med tillämpning av minerallagen pröva frågor om tillstånd för undersökning och bearbetning av mineralfyndigheter och utöva tillsyn av efterlevnaden av minerallagen. Bergsstaten var tidigare en egen myndighet, men sedan 1 januari 2009 är Bergsstaten ett särskilt beslutsorgan inom Sveriges geologiska undersökning, SGU, den myndighet som svarar för frågor som rör berg, jord och grundvatten i Sverige. Bergmästaren är chef för Bergsstaten och utses av regeringen.

I minerallagen och mineralförordningen används begreppet "bergmästaren" även för att beteckna beslutsorganet Bergsstaten. Jag har valt att i betänkandetexten använda mig av "Bergsstaten" när det är beslutsorganet som avses och det inte rör sig om ett återgivande av författningstext.

### 2.2 Undersökningstillstånd

#### 2.2.1 Definition av undersökning enligt minerallagen

Med undersökning avses enligt 1 kap. 3 § minerallagen arbete i syfte att påvisa en fyndighet av ett koncessionsmineral och att utröna fyndighetens sannolika ekonomiska värde och dess beskaffenhet i övrigt, i den mån sådant arbete innebär intrång i markägarens eller annan rättsinnehavares rätt.

### 2.2.2 Rätt till undersökning

Av 1 kap. 4 § minerallagen följer att undersökning endast får utföras av den som har undersökningstillstånd. Den som är fastighetsägare har emellertid, så länge ingen annan har beviljats undersökningstillstånd, rätt att undersöka om malmer och mineralförekomster finns på den egna fastigheten. Fastighetsägaren får också medge att någon annan får utföra undersökningsarbete på fastigheten.

Ett undersökningstillstånd ger den som beviljats tillståndet ensamrätt till undersökning och tillträde till marken inom tillståndsområdet för undersökningsarbete, samt företräde framför andra till eventuell mineralfyndighet inom området.<sup>1</sup> Undersökningsarbete får endast utföras i enlighet med en gällande arbetsplan (se avsnitt 2.3).

### 2.2.3 Ansökan om undersökningstillstånd

En ansökan om undersökningstillstånd prövas av bergmästaren. Omfattas ett område av flera ansökningar om undersökningstillstånd har enligt 2 kap. 3 § minerallagen den sökanden som först kom in med sin ansökan företräde. Om ansökningarna har kommit in samma dag, har sökandena lika rätt inom det gemensamma området.

De närmare bestämmelserna om vad en ansökan om undersökningstillstånd ska innehålla finns i 1 § mineralförordningen. Ansökan ska vara skriftlig och innehålla uppgifter om sökandens namn, hemvist och adress samt kontaktperson om sökanden är en juridisk person, det eller de koncessionsmineral ansökan avser och det eller de områden ansökan avser. I ansökan ska sökanden ange om det inom det tilltänkta undersökningsområdet finns

- nationalpark eller område som en statlig myndighet hos regeringen har begärt ska avsättas till nationalpark enligt 7 kap. miljöbalken,
- natur- eller kulturresevat enligt 7 kap. miljöbalken,
- särskilda skydds- eller bevarandeområden enligt 7 kap. 28 § miljöbalken, (s.k. Natura 2000-områden),
- område inom tvåhundra meter från skyddsobjekt enligt skyddslagen (2010:305) och sådant område utanför detta som regeringen bestämmer,
- kyrkogård eller annan begravningsplats,

---

<sup>1</sup> Prop. 2004/05:40 s. 24.

- område som avses i 4 kap. 5 § miljöbalken, s.k. obrutet fjällområde,
- område inom trettio meter från allmän väg eller sådan vägsträckning enligt fastställd arbetsplan eller från järnväg, flygplats eller kanal som är upplåten för allmän trafik,
- område inom tvåhundra meter från bostadsbyggnad
- område inom tvåhundra meter från kyrka, annan samlingslokal, undervisningsanstalt, hotell, pensionat, vårdanstalt, elevhem eller likande inrättning om den är avsedd för mer än femtio personer,
- område inom tvåhundra meter från elektrisk kraftstation eller industriell anläggning,
- område med detaljplan eller områdesbestämmelser enligt plan- och bygglagen (2010:900) och
- sådant område som regeringen enligt 17 kap. 3 § minerallagen kan besluta att undersökningsarbete eller bearbetning inte får bedrivas inom utan medgivande av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

Av ansökan ska det framgå om någon annan innehar undersökningstillstånd eller bearbetningskoncession enligt minerallagen, koncession enligt lagen (1985:620) om vissa torvfyndigheter inom området eller om någon annan innehaft undersökningstillstånd eller bearbetningskoncession mindre än ett år tidigare. Ansökan ska innehålla uppgifter om de omständigheter som talar för att undersökning i området kan leda till fynd av koncessionsmineral. Sökanden ska föreslå ett namn på undersökningsområdet och ange vilken inverkan den planerade verksamheten kommer att ha på allmänna och enskilda intressen samt de åtgärder som enligt sökandens uppfattning behövs för att skydda allmänna intressen eller enskild rätt. Om ansökan avser annat mineral än alunskiffer, olja, gasformiga kolväten eller diamant ska ansökan innehålla uppgifter om de fastigheter som berörs av ansökan samt fastighetsägarnas och andra sakägares namn och adress. Slutligen ska till ansökan bifogas en karta där det område som omfattas av ansökan är utmärkt.

När ansökan ges in till bergmästaren ska sökanden betala en ansökningsavgift som uppgår till 500 kr per påbörjat område på 2 000 hektar. Det framgår av 2 § mineralförordningen. Sökanden ska också enligt 10 § mineralförordningen förskottsvis betala en avgift för

undersökningstillstånd, som beräknas med utgångspunkt i områdets storlek och vilket mineral tillståndet avser.

#### 2.2.4 Handläggningen av ansökningar om undersökningstillstånd

I 3–4 §§ mineralförordningen finns bestämmelser om hur Bergsstaten ska handlägga en ansökan om undersökningstillstånd.

Om en ansökan inte uppfyller de krav som anges ovan i avsnitt 2.1.3, om ansökan i övrigt är ofullständig eller om sökanden inte betalar ansökningsavgift eller förskott ska bergmästaren förelägga sökanden att inom viss tid avhjälpa bristen. Om sökanden inte följer föreläggandet ska bergmästaren avvisa ansökan, om bristen är så väsentlig att ansökan inte kan ligga till grund för prövning av ärendet eller sökanden inte betalat ansökningsavgift eller förskott.

En ansökan som avser alunskiffer, olja, gasformiga kolväten eller diamant ska, om den inte avisas, kungöras i Post-och Inrikes Tidningar och i ortstidning. Gäller ansökan något annat mineral ska bergmästaren sända en underrättelse om ansökan till berörda fastighetsägare, övriga kända sakägare och innehavare av företrädesrätt. Den senare bestämmelsen infördes den 1 maj 2005. Samtidigt infördes också en bestämmelse om att bergmästaren ska skicka en underrättelse till berörda fastighetsägare och övriga kända sakägare när ett undersökningstillstånd helt eller delvis har upphört (8 a § mineralförordningen).

Länsstyrelsen ska ges möjlighet att yttra sig över samtliga ansökningar inom viss tid. Om ansökan avser alunskiffer, olja, gasformiga kolväten eller diamant ska även kommunen ges tillfälle att yttra sig.

#### 2.2.5 Beslut om undersökningstillstånd

Ärenden om beviljande av undersökningstillstånd prövas av bergmästaren. Bergmästaren får enligt 8 kap. 1 § andra stycket mineralagen avgöra ärenden om beviljande av undersökningstillstånd utan att annan sakägare än sökanden haft tillfälle att yttra sig.

I 1 kap. 1 § 1–3 mineralagen definieras koncessionsmineralen. I första och andra punkten anges 56 olika mineral, t.ex. bly, guld, koppar och silver. Enligt tredje punkten hör även olja, gasformiga kolväten och diamant till koncessionsmineralen. Det följer av 1 kap.

5 § minerallagen att ett undersökningstillstånd som grundas på ansökan avseende någon eller några av de koncessionsmineral som anges i 1 § 1 och 2 gäller samtliga mineral som anges där, om inte sökanden begär annat. I övrigt, dvs. när det gäller ansökan om undersökningstillstånd för olja, gasformiga kolväten eller diamant, gäller undersökningstillståndet endast det eller de mineral som anges i tillståndet.

Bestämmelser om undersökningstillstånd finns i 2 kap. minerallagen. Ett 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 i övrigt ha en för ändamålet lämplig form. Bergmästaren ska meddela undersökningstillstånd om det finns anledning att anta att undersökning i området kan leda till fynd av koncessionsmineral och sökanden inte uppenbarligen saknar möjlighet eller avsikt att få tillstånd en ändamålsenlig undersökning. Den 1 maj 2005 infördes också en bestämmelse om att undersökningstillstånd inte får beviljas den som tidigare har visat sig olämplig att bedriva undersökningsarbete. För tillstånd att bedriva undersökning beträffande olja, gasformiga kolväten eller diamant ställs större krav på sökanden. I dessa fall får undersökningstillstånd beviljas endast den som visar att han eller hon är lämplig att bedriva sådan undersökning.

Av 6 § mineralförordningen följer att bergmästaren ska sända kopior av meddelade undersökningstillstånd och karta till länsstyrelsen och berörd kommun. Om tillståndet avser alunskiffer, olja, gasformiga kolväten eller diamant ska bergmästaren kungöra tillståndets innehåll i Post- och Inrikes Tidningar och i ortstidning inom två månader från beslutet. Om tillståndet avser något annat koncessionsmineral ska berörda fastighetsägare och övriga kända sakägare delges kopia av tillståndet och kartan.

Undersökningstillståndet gäller i tre år från dagen för beslutet. Giltighetstiden kan på ansökan av tillståndshavaren förlängas med sammanlagt högst tre år, om ändamålsenlig undersökning har utförts i området. Tillståndet ska också förlängas om tillståndshavaren har godtagbara skäl till att undersökning inte har skett och dessutom gör sannolikt att området kommer att undersökas under den tid som ansökningen avser. Har giltighetstiden förlängts skall den på ansökan av tillståndshavaren förlängas med ytterligare sammanlagt högst fyra år, om det finns särskilda skäl. Giltighetstiden kan därefter förlängas i ytterligare sammanlagt högst fem år om det finns synnerliga skäl, såsom att tillståndshavaren visar att betydande arbete har lagts ner



inom området och att vidare undersökningar sannolikt kommer att leda till att bearbetningskoncession kan meddelas.

När ett undersökningstillstånd har upphört att gälla kan en ansökan om undersökningstillstånd beträffande mark inom samma område prövas tidigast ett år efter det att tillståndet eller koncessionen upphörde att gälla. Bergmästaren har möjlighet att medge undantag från denna bestämmelse, om det finns särskilda skäl.

Undersökningstillstånd får inte meddelas för mark inom en skyddszon runt ett område som omfattas av en bearbetningskoncession. Skyddszonen har en sträckning av 1 000 meter från gränsen för det område som omfattas av koncessionen.

### **2.2.6 Villkor i undersökningstillstånd**

Innan den 1 maj 2005 hade bergmästaren möjlighet att i de undersökningstillstånd som avsåg olja, gasformiga kolväten eller diamant ange de villkor för undersökningsarbetet som behövdes för att skydda allmänna intressen eller enskild rätt. Idag har bergmästaren enligt 2 kap. 10 § minerallagen möjlighet att införa sådana villkor i ett undersökningstillstånd oavsett vilket mineral tillståndet avser. Tillståndet ska också förenas med villkor om att tillståndshavare ska ställa säkerhet för ersättning enligt 7 kap. 1 § minerallagen, dvs. för skador och intrång som kan uppstå till följd av undersökningsarbete.

### **2.2.7 Hur undersökningsarbete får bedrivas**

Bestämmelser om undersökningsarbete finns i minerallagens tredje kapitel.

Enligt 3 kap. 3 § minerallagen får undersökningsarbete bedrivas endast för att visa att sådant mineral som omfattas av tillståndet finns inom området och för att ta närmare reda på fyndighetens storlek, beskaffenhet och brytvärdhet. Tillståndshavaren får i den utsträckning det behövs använda väg till och inom området. Efter tillstånd av bergmästaren får tillståndshavaren också ta mark eller annat utrymme i anspråk för att bygga nödvändig väg till och inom området.

Innan arbete påbörjas ska tillståndshavaren ha ställt säkerhet för ersättning enligt 7 kap 1 §. Arbete ska utföras så att minsta skada och intrång vållas på någon annans egendom och på natur- och kulturmiljö.

Undersökningsarbete får endast utföras i enlighet med en gällande arbetsplan. Bestämmelserna som rör arbetsplaner beskrivs närmare i avsnitt 2.3.

### 2.2.8 Hinder mot undersökningsarbete

I 3 kap. 6 och 7 §§ minerallagen finns bestämmelser som medför begränsningar i tillståndsinnehavarens rätt att utföra undersökning. Av dessa bestämmelser följer att undersökningsarbete inte får äga rum inom nationalpark eller område som en statlig myndighet hos regeringen har begärt ska avsättas till nationalpark. Undersökningsarbete får inte heller ske i strid med föreskrifter som har meddelats för natur- eller kulturresevat med stöd av 7 kap. miljöbalken. Tillstånd för vissa verksamheter och åtgärder krävs inom särskilda skydds- och bevarandeområden enligt 7 kap. 28 a–29 b §§ miljöbalken, (s.k. Natura 2000-områden). Undersökningsarbete får inte heller, utan medgivande från länsstyrelsen, äga rum inom

- tvåhundra meter från skyddsobjekt enligt skyddslagen (2010:305) och sådant område utanför detta som regeringen bestämmer,
- kyrkogård eller annan begravningsplats, eller
- område som avses i 4 kap. 5 § miljöbalken, s.k. obrutet fjällområde.

Vidare krävs det medgivande från bergmästaren för att bedriva undersökningsarbete på ett

- område inom trettio meter från allmän väg eller sådan vägsträckning enligt fastställd arbetsplan, eller från järnväg, flygplats eller kanal som är upplåten för allmän trafik,
- område inom tvåhundra meter från bostadsbyggnad,
- område inom tvåhundra meter från kyrka, annan samlingslokal, undervisningsanstalt, hotell eller pensionat eller område inom tvåhundra meter från vårdanstalt, elevhem eller likande inrättning om den är avsedd för mer än femtio personer,
- område inom tvåhundra meter från elektrisk kraftstation eller industriell anläggning, eller
- område med detaljplan eller områdesbestämmelser enligt plan- och bygglagen (2010:900).

Regeringen kan enligt 17 kap. 3 § minerallagen besluta att undersökningsarbete eller bearbetning inte får bedrivas inom ett visst område utan medgivande av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. Sådant beslut får meddelas endast om arbetet eller verksamheten kan antas hindra eller avsevärt försvåra sådan pågående eller planerad användning av marken som är av väsentlig betydelse från allmän synpunkt. Regeringen har härigenom i 14 a § mineralförordningen föreskrivit att undersökningsarbete inte får äga rum inom raket skjutfältet Esrange i Kiruna kommun utan medgivande av Länsstyrelsen i Norrbottens län.

### 2.2.9 Ersättning

Skada och intrång som föranleds av undersökningsarbete ska enligt 7 kap. 1 § minerallagen ersättas av den som har undersökningstillstånd med vars stöd arbete bedrivs. I fråga om ersättning och löseskilling gäller 4 kap. och 5 kap. 23 §, 24 § och 27 § första stycket första meningen expropriationslagen (1972:719) i tillämpliga delar.

Enligt 4 kap. 1 § expropriationslagen ska ersättning vid expropriation av fastighet motsvara dess marknadsvärde eller, vid expropriation av del av fastighet, minskningen av dess marknadsvärde. Därutöver ska ytterligare löseskilling respektive intrångsersättning betalas med 25 procent av marknadsvärdet respektive marknadsvärde-minskningen. Grundprincipen för ersättning enligt expropriationslagen är att den ersattes förmögenhetsställning efter expropriationen bör vara densamma som om någon expropriation inte ägt rum.<sup>2</sup> Av detta följer också principen att enbart sådana skador som uppstår till följd av expropriationen eller den exproprierade delens användande ska ersättas. Skada som upptäcks i samband med ersättningsfrågan i expropriationsmålet men som kan bedömas skulle drabbat den ersatte ändå ska alltså inte ersättas i expropriationsmålet. Det som ska ersättas är den minskning av sakägarens förmögenhet som skulle bli följden om någon ersättning inte betalades. Vid värderingen av fastighetsägarens totala skada ska man se till två olika händelseförlopp, det verkliga och det tänkta händelseförloppet. Det verkliga händelseförloppet är det som kommer att utvecklas efter expropriationen, och det tänkta är det som sannolikt skulle ha kommit till stånd om expropriation inte skett. Skillnaden mellan händelseförloppen motsvarar den exproprierades totala ekonomiska skada. Där-

---

<sup>2</sup> A. Dahlsjö m.fl., *Expropriationslagen En kommentar*, 2010, s. 188 ff.

utöver ska ett schabloniserat påslag om 25 procent göras på viss del av expropriationsersättningen. Påslaget är avsett att kompensera för bortfallet av vissa värden som fastighetsägaren kan tillmäta egendomen men som inte kompenseras genom ersättning motsvarande fastighetens marknadsvärde, t.ex. affektionsvärde.

### **2.2.10 Återkallelse av undersökningstillstånd**

Bergmästaren kan enligt 6 kap. 3 § minerallagen återkalla ett undersökningstillstånd om tillståndshavaren inte fullgör sina skyldigheter enligt minerallagen eller enligt villkor i undersökningstillståndet eller om tillståndshavaren bryter mot villkor som uppställts för medgivande till undersökningsarbete. Återkallelse kan också ske om det finns synnerliga skäl.

### **2.2.11 Tillsyn**

Enligt 15 kap. 1 § minerallagen utövar bergmästaren tillsyn över efterlevnaden av minerallagen och av de villkor eller föreskrifter som meddelats med stöd av den.

Om prospekteringsarbetet bedrivs på sådant sätt att det uppkommer uppenbar fara för enskilt eller allmänt intresse finns en möjlighet för bergmästaren att med stöd av 15 kap. 3 § andra stycket minerallagen förbjuda arbetet.

### **2.2.12 Påföljd vid brott mot bestämmelserna om undersökningstillstånd**

Bestämmelserna om påföljden vid brott mot bestämmelserna i minerallagen finns i lagens 15 kap. 6 §. Av denna bestämmelse framgår bland annat att den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bedriver undersökningsarbete i strid med bestämmelserna om krav på undersökningstillstånd eller påbörjar undersökningsarbete utan att iaktta vad som föreskrivs om ställande av säkerhet och om arbetsplan döms till böter eller fängelse i högst sex månader. Om ett brott mot reglerna om säkerhet och arbetsplaner berör enbart enskilds rätt får åklagare väcka åtal endast om målsäganden anger brottet till åtal.

## 2.3 Arbetsplan

### 2.3.1 Arbetsplanens innehåll och upprättande

Före den ändring av minerallagen som trädde i kraft den 1 maj 2005 gällde enligt 3 kap. 5 § minerallagen att prospektören minst två veckor innan undersökningsarbete påbörjades skulle underrätta ägaren av den mark där arbetet skulle bedrivas och innehavarna av nyttjanderätt eller servitut om när arbetet skulle påbörjas. Om arbetena kunde antas att beröra annan särskild rätt skulle även innehavarna av denna underrättas. Något annat krav på prospektören att kommunicera med eller förankra sitt planerade arbete hos mark- och sakägare fanns inte enligt de dåvarande bestämmelserna. I syfte att tillförsäkra de berörda information om vad som skulle hända på deras mark och ge dem större möjlighet att påverka genomförandet av undersökningsarbetet infördes den 1 maj 2005 systemet med arbetsplaner. De bestämmelser om rör arbetsplaner finns i 3 kap. 5–5 a § § mineral-lagen.

Idag gäller att undersökningsarbete endast får utövas i enlighet med en gällande arbetsplan. Arbetsplanen ska upprättas av den som har undersökningstillstånd och innehålla en redogörelse för det undersökningsarbete som planeras, en tidsplan för arbetet och en bedömning av i vilken utsträckning arbetet kan antas påverka allmänna intressen och enskild rätt. Tillståndshavaren ska se till att arbetsplanen delges ägaren till den mark där arbetet ska bedrivas och innehavare av särskild rätt som berörs. Delgivning med innehavare av renskötselrätt får ske genom att arbetsplanen delges den sameby som innehavaren tillhör. Arbetsplanen ska även sändas till bergmästaren.

Fastighetsägare och innehavare av särskild rätt har rätt att göra invändningar mot arbetsplanen. En sådan invändning ska vara skriftlig och vara tillståndshavaren tillhanda inom tre veckor från delgivningen av arbetsplanen. Om det inte görs någon invändning mot arbetsplanen blir den gällande. En arbetsplan blir också gällande om tillståndshavaren och den fastighets- eller rättighetshavare som framställt invändningar kan komma överens om arbetsplanens innehåll. En sådan arbetsplan ska sändas till bergmästaren sedan parterna kommit överens.

### 2.3.2 Prövning av arbetsplanen vid invändning

Om invändningar framställts och parterna inte kan nå en överenskommelse kan tillståndshavaren begära att arbetsplanen prövas av bergmästaren. Tillståndshavaren ska då enligt 9 a § mineralförordningen lämna in en skriftlig begäran om prövning till bergmästaren. Begäran ska innehålla uppgift om sökandens namn, adress, kontaktperson om sökanden är en juridisk person, den arbetsplan begäran avser, bevis på att arbetsplanen delgetts berörda fastighetsägare och innehavare av särskild rätt minst tre veckor före sökandens begäran, kopia på de invändningar som har framställts mot arbetsplanen och de omständigheter som enligt sökanden gör de avsedda arbetena nödvändiga för en ändamålsenlig undersökning.

Prövningen av arbetsplanen ska innebära en oberoende granskning av undersökningsarbetet, dess tidsåtgång och eventuella inverkan på markanvändningen.<sup>3</sup> Arbetsplanen ska fastställas av bergmästaren och bli gällande om de åtgärder som beskrivs i planen är nödvändiga för en ändamålsenlig undersökning och inte medför så stora olägenheter för fastighetsägaren eller någon annan sakägare att olägenheterna överväger tillståndshavarens intresse av att få utföra arbetena. Bergmästaren ska, i beslut om fastställande av arbetsplan, meddela de villkor som behövs för att skydda allmänna intressen och enskild rätt och för att förebygga eller begränsa olägenheter. Bergmästaren får också besluta att den prövade arbetsplanen ska gälla utan att den har vunnit laga kraft.

### 2.3.3 Tillsyn över arbetsplaner

Som framgår ovan är det bergmästaren som enligt 15 kap. 1 § mineralagen har tillsyn över efterlevnaden av mineralagen och av de villkor eller föreskrifter som meddelats med stöd av den. Det är således Bergsstaten som har tillsyn över att tillståndshavaren har en arbetsplan när det krävs och att undersökningsarbetet följer arbetsplanen. Det innebär att fastighetsägare och innehavare av särskild rätt har möjlighet att vända sig till Bergsstaten om en arbetsplan inte följs, förnyas på ett korrekt sätt eller om arbetsplan helt saknas. Om tillståndshavaren inte har fullgjort sina skyldigheter enligt bestämmelserna om arbetsplaner kan bergmästaren enligt 6 kap. 3 § mineral-

---

<sup>3</sup> Prop. 2004/05:40 s. 52.

lagen återkalla undersökningstillståndet. Den som tidigare visat sig vara olämplig att bedriva undersökningar kan också nekas nya undersökningstillstånd enligt 2 kap. 2 § minerallagen.

## 3 Skyddet för natur- och kulturmiljöer och samhällsplanering

### 3.1 Inledning

Minerallagen innehåller inte några särskilda bestämmelser om exempelvis miljöprövning. Undersökningsarbete enligt minerallagen omfattas emellertid av annan lagstiftning som parallellt med mineralagen är tillämplig på verksamheten. Det framgår bland annat av 1 kap. 7 § minerallagen. Där anges att det i miljöbalken, plan- och bygglagen (2010:900) och lagen (1988:950) om kulturminnen m.m. finns bestämmelser som rör verksamhet enligt minerallagen. Det erinras också om bestämmelserna i lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet och strålskyddslagen (1988:220). Nedan följer en översikt av sådan lagstiftning som, utöver minerallagen, kan påverka arbetet i undersökningsskedet.

### 3.2 Miljöbalken

#### 3.2.1 Inledning

Miljöbalken är det centrala miljörettsliga regelverket i Sverige. När miljöbalken infördes den 1 januari 1999 ersatte den sexton olika miljölagar, däribland naturvårdslagen (1964:822) och lagen (1987:12) om hushållning med naturresurser. Genom miljöbalken har vissa allmänna principer slagits fast, principer som ska tillämpas av alla verksamheter som påverkar miljön och därmed också vid verksamhet som styrs av minerallagen.



### 3.2.2 De allmänna hänsynsreglerna

I miljöbalkens första bestämmelse fastställs målet med lagstiftningen, nämligen att främja en hållbar utveckling för nuvarande och kommande generationer. Det slås också fast att balken ska tillämpas så att vissa intressen tillgodoses, bl.a. så att människors hälsa och miljön skyddas mot föroreningar och andra störningar, bevarandet av den biologiska mångfalden och hushållning med råvaror, material och energi.

Miljöbalkens andra kapitel innehåller allmänna hänsynsregler med grundläggande miljökrav, som är tillämpliga på alla slags verksamheter och åtgärder som kan påverka miljön. Enligt principen om kunskapskrav i 2 kap. 2 § miljöbalken ska alla som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd skaffa sig den kunskap som behövs för att skydda miljön mot skada eller olägenhet. Av försiktighetsprincipen, 2 kap. 3 § miljöbalken, följer att den som bedriver eller ska bedriva verksamhet är skyldig att vidta försiktighetsmått för att förebygga skada eller olägenhet för miljön, och i yrkesverksamhet använda bästa möjliga teknik. Produktvalsprincipen innebär att alla som bedriver eller avser att bedriva verksamhet ska undvika att använda eller sälja sådana kemiska produkter som kan medföra risker för hälsa och miljö, om de kan ersättas med mindre farliga produkter (2 kap. 4 § miljöbalken). Av hushållnings- och kretsloppsprinciperna i 2 kap. 5 § miljöbalken följer att alla som bedriver verksamhet ska hushålla med råvaror och energi och utnyttja möjligheterna till återvinning. Vidare ska för en verksamhet väljas den plats som är mest lämplig med hänsyn till att ändamålet ska kunna uppnås med minsta intrång och olägenhet för hälsa och miljö. (2 kap. 6 § miljöbalken).

De krav som ställs upp i dessa allmänna hänsynsregler modifieras något av den s.k. skälighetsregeln i 2 kap. 7 § miljöbalken. Enligt denna bestämmelse gäller de allmänna hänsynsreglerna i den utsträckning det inte är orimligt att uppfylla dem. Vid bedömningen ska nyttan med försiktighetsmått vägas mot kostnaderna för sådana åtgärder.

I 2 kap. 8 § miljöbalken föreskrivs att det åligger alla som bedriver eller har bedrivit verksamhet att avhjälpa skada eller olägenhet i skälig omfattning. Av den s.k. stoppregeln i 2 kap. 9 § följer att en verksamhet som kan befaras leda till skada eller olägenhet av väsentlig betydelse även om skyddsåtgärder har vidtagits får bedrivas endast om regeringen bedömer att det finns särskilda skäl. En verksamhet

får inte bedrivas om den medför en risk för att ett stort antal människor får sina levnadsförhållanden förstörda eller miljön försämrats avsevärt.

Miljöbalkens allmänna hänsynsregler har betydelse bl.a. vid tillståndsprövning och prövning av dispens i samband med verksamhet enligt minerallagen. Det är den som bedriver verksamhet som har bevisbördan för att kraven som uppställs i andra kapitlet iakttas (2 kap. 1 § miljöbalken).

### 3.2.3 Hushållningsbestämmelserna

#### 3.2.3.1 De verksamhetsanknutna hushållningsbestämmelserna

Tredje och fjärde kapitlet i miljöbalken innehåller så kallade ”hushållningsregler” som anger hur olika mark och vattenområden får användas. Dessa bestämmelser motsvarar i allt väsentligt den tidigare lagen (1987:12) om hushållning med naturresurser (NRL). Syftet med hushållningsbestämmelserna i tredje och fjärde kapitlet i miljöbalken är, liksom var fallet med NRL, att lösa motsättningar mellan olika intressen, främst exploateringsintressen och bevarandeintressen.<sup>1</sup>

Enligt den grundläggande bestämmelsen i 3 kap. 1 § miljöbalken ska mark- och vattenområden användas för det eller de ändamål som områdena är mest lämpade för med hänsyn till beskaffenhet, läge och behov. Bestämmelsen är av central betydelse för den lokaliseringssprövning som ska göras enligt miljöbalken och många andra lagar. Bestämmelserna i tredje kapitlet avser användningen av olika typer av mark och vattenområden, oavsett var i landet dessa finns. Exempel på sådana områden är stora sammanhängande opåverkade områden (3 kap. 2 § miljöbalken) och ekologiskt känsliga områden (3 kap. 3 § miljöbalken). I vissa bestämmelser i 3 kap. miljöbalken anges att områden är av ”riksintresse” för ett eller flera näringar eller intressen: rennäring, yrkesfiske och vattenbruk (3 kap. 5 §), naturvård, kulturmiljövård och friluftsliv (3 kap. 6 §), utvinning av värdefulla ämnen eller material (3 kap. 7 §), lokalisering av anläggningar för industri, för produktion och distribution av energi, för kommunikationer, vattenförsörjning och för avfallshantering (3 kap. 8 §) samt anläggningar för totalförsvaret (3 kap. 9 §). Att ett område är av riksintresse markerar att det är av stort intresse från nationell synpunkt

---

<sup>1</sup> B. Bengtsson m.fl., *Miljöbalken En kommentar. Del 1*, 2012, s. 3:2.

att skydda området mot förändringar eller att utnyttja området för mineralutvinning, industriproduktion, energiproduktion, för infrastruktur eller totalförsvaret.<sup>2</sup> De centrala förvaltningsmyndigheterna, t.ex. Naturvårdsverket, Riksantikvarieämbetet och Trafikverket, har fått i uppgift att definiera vilka områden som de bedömer vara av riksintresse. Dessa utpekanden är emellertid inte juridiskt bindande, och frågan om ett område är av riksintresse enligt 3 kap. minerallagen avgörs i det enskilda fallet av den myndighet som ska fatta beslut om planläggning eller något tillståndsbeslut.<sup>3</sup> Om ett område är av riksintresse för flera oförenliga ändamål följer det av 3 kap. 10 § miljöbalken att företrädare ska ges åt det eller de ändamål som på lämpligaste sätt främjar en långsiktig hushållning med marken, vattnet och den fysiska miljön i övrigt.

### 3.2.3.2 De geografiska hushållningsbestämmelserna

I fjärde kapitlet miljöbalken finns de geografiska hushållningsbestämmelserna. Där anges vissa områden som i sin helhet är av riksintresse på grund av sina natur- och kulturvärden. Områdena delas in i primära rekreationsområden (4 kap. 2 §), obrutna kustområden (4 kap. 3 §), högexploaterade kustområden (4 kap. 4 §) och obrutna fjällområden (4 kap. 5 §). I 4 kap. 6 § anges att vattenkraftsutbyggnad är förbjudet i vissa utpekade nationalälvar. Av riksintresse är även nationalstadsparken, området Ulriksdal-Haga-Brunnsviken-Djurgården, enligt 4 kap. 7 § miljöbalken och särskilda skydds- och bevarandeområden enligt 4 kap. 8 § miljöbalken. Till skillnad från de områden som anges i hushållningsbestämmelserna i tredje kapitlet är det inte prövningsmyndigheten som i det enskilda fallet avgör om riksintresse föreligger eller inte. Det är riksdagen som i lag har bestämt vilka områden som ska skyddas på detta sätt, och ändringar måste ske i lagform.<sup>4</sup>

Av den grundläggande bestämmelsen i 4 kap. 1 § miljöbalken framgår det att de områden som pekas ut i kapitlet i sin helhet är av riksintresse med hänsyn till de natur- och kulturvärden som finns i områdena. Inom dessa områden får exploateringsföretag och andra ingrepp komma till stånd endast om det inte möter något hinder enligt 4 kap. 2–8 §§ i lagen och det kan ske på ett sätt som inte påtag-

---

<sup>2</sup> A.a. s. 3:5.

<sup>3</sup> G. Michanek och C. Zetterberg, *Den svenska miljöretten*, 2008, s. 158.

<sup>4</sup> B. Bengtsson m.fl., *Miljöbalken En kommentar. Del 1*, 2012, s. 4:2.

ligt skadar områdenas natur- och kulturvärden ( 4 kap. 1 § första stycket miljöbalken). I andra stycket samma bestämmelse finns ett undantag från de generella bestämmelserna. Skyddet får inte hindra utvecklingen av befintliga tätorter, det lokala näringslivet eller uppförandet av byggnader för totalförsvaret. Om det finns särskilda skäl utgör bestämmelserna i första stycket inte heller hinder mot utvinning av fyndigheter av ämnen eller material som är av riksintresse. Det finns således situationer när intresset för utvinning av mineral kan få företräde framför intresset av att bevara natur- och kulturvärden inom områden av riksintresse. Denna bestämmelse har betydelse för bland annat bevarandet av de obrutna fjällområdena.

### 3.2.3.3 Särskilt om obrutet fjällområde

Enligt 4 kap. 5 § miljöbalken får, inom vissa i lagen utpekade fjällområden, bebyggelser och anläggningar komma till stånd endast om det behövs för rennäringen, den bofasta befolkningen, den vetenskapliga forskningen eller det rörliga friluftslivet. Andra åtgärder får vidtas endast om områdets karaktär inte påverkas. De i bestämmelsen utpekade fjällområdena saknar i princip vägar och järnvägar, och huvudprincipen är att nya vägar och järnvägar inte får anläggas för att områdets orörda karaktär ska bevaras. Vattenkraftsutbyggnad, kraftledningar och telemaster och likande anordningar bör enligt förarbetena till bestämmelsen inte tillåtas inom området.<sup>5</sup> I förarbetena anges emellertid att prospektering efter mineral normalt kan anpassas till att påtagliga effekter på miljön inte uppkommer, och att prospektering därför bör kunna bedrivas inom de obrutna fjällområdena. Det anförs vidare att mineralutvinning däremot medför påtagliga ingrepp, men att det ändå kan tillåtas om det finns särskilda skäl. Något principiellt förbud mot utvinning av mineral inom obrutet fjällområde finns således inte.

Idag krävs det, utöver undersökningstillstånd, enligt 3 kap. 6 § tredje stycket 3 minerallagen särskilt medgivande från länsstyrelsen för undersökningsarbeten inom obrutet fjällområde. I ett sådant tillstånd ska länsstyrelsen ange de villkor som krävs för att inte påtaglig skada på natur- och kulturvärden ska uppkomma.

---

<sup>5</sup> Prop. 1985/86:3 s. 183 ff.

### 3.2.4 Miljö kvalitetsnormer och miljökonsekvensbeskrivningar

I miljöbalkens femte kapitel finns regler om miljö kvalitetsnormer, som ger regeringen rätt att fastställa vilken kvalitet miljön ska ha som minimum, till exempel mängden av ett visst ämne i vatten och luft.

I sjätte kapitlet finns reglerna om miljökonsekvensbeskrivningar (MKB). En miljökonsekvensbeskrivning är avsedd att utgöra en del av beslutsunderlaget i vissa fall av prövningar av tillstånd till en verksamhet eller åtgärd liksom vid framtagande av vissa planer och program. En miljökonsekvensbeskrivning ska till exempel ingå i en ansökan om provbrytning av en mineralfyndighet eller i en ansökan om gruvbrytning. Det är den som ansöker om att bedriva verksamhet som ansvarar för att det, utöver övriga prövningsunderlag, även finns en miljökonsekvensbeskrivning. Miljökonsekvensbeskrivningen ska innehålla sådan information som gör det möjligt att avgöra vilken påverkan och vilka risker som projektet kan medföra för miljön.

### 3.2.5 Skydd av områden

Det sjunde kapitlet i miljöbalken motsvarar i väsentliga delar bestämmelserna i den tidigare gällande naturvårdslagen (NVL). Kapitlet handlar om olika former av områdesskydd. Utöver de i 7 kap. angivna skyddsformerna finns även möjlighet att på frivillig väg skydda områden, exempelvis genom naturvårdsavtal (jmf. 7 kap. 3 § jordabalken).

Nedan följer en kortfattad beskrivning av de områdesskydd som kan ha betydelse vid mineralutvinning.

#### 3.2.5.1 Nationalpark

Enligt 7 kap. 2 § miljöbalken får ett mark- eller vattenområde som tillhör staten förklaras som nationalpark. Syftet är att bevara ett större sammanhängande område av viss landskapstyp i dess naturliga tillstånd eller i väsentligt oförändrat skick. Beslutet att bilda en nationalpark fattas av regeringen efter medgivande av riksdagen. I detta beslut anges syftet med parken. Naturvårdsverket beslutar vilka föreskrifter som ska gälla för nationalparken. Dispenser från föreskrifterna kan meddelas av Länsstyrelsen om det finns särskilda skäl.

Enligt 3 kap. 6 § första stycket minerallagen får undersökningsarbete inte äga rum i nationalpark eller områden som en statlig myndighet begärt ska avsättas som nationalpark.

### 3.2.5.2 Naturresevat

Naturresevat är den vanligaste formen av områdesskydd. Syftet med ett naturresevat kan vara att bevara biologisk mångfald, vårda och bevara värdefulla naturmiljöer eller tillgodose behov av områden för friluftsliv (7 kap. 4 § miljöbalken). Ett område som behövs för att skydda, återställa eller nyskapa värdefulla naturmiljöer eller livsmiljöer för skyddsvärda arter kan också förklaras som naturresevat.

Naturresevat kan bildas på både statlig och privat mark. Beslut att bilda ett resevat fattas av kommunen eller länsstyrelsen. I beslutet ska syftet med natur- eller kulturresevatet anges samt de skyddsbestämmelser som krävs för att uppnå detta syfte. Bestämmelserna anpassas således till varje resevatsområde och kan därför variera mycket. Naturresevatsbesluten innehåller föreskrifter om inskränkningar i rätten att använda mark och vatten och ordningsföreskrifter som allmänheten ska följa inom området. Föreskrifterna om inskränkningar i rätten att använda mark och vatten inom naturresevatet kan vara utformade som förbud eller tillståndspflicht. Länsstyrelsen eller kommunen kan dock med stöd av 7 kap. 7 § andra stycket miljöbalken meddela dispens från de föreskrifter som de meddelat, om det finns särskilda skäl. Vid prövningen ska det ske en avvägning mellan miljöintresset och motstående intressen, framför allt markägarintresset, men även lokalbefolkning och besökande i resevatet. Dispens får bara ges om det är förenligt med resevatföreskriftens syfte (7 kap. 26 § miljöbalken). En dispens kan också förenas med villkor.

Enligt 3 kap. 6 § första stycket minerallagen får undersökningsarbete inte bedrivas i strid med naturresevatets föreskrifter. Den prospektör som önskar utföra undersökning inom ett naturresevat måste således ansöka om dispens eller tillstånd enligt resevatsföreskrifterna från behörig myndighet.

### 3.2.5.3 Kulturresevat

Kulturresevat bildas i syfte att bevara värdefulla kulturpräglade landskap (7 kap. 9 § miljöbalken). Bestämmelsen tar särskilt sikte på skydd av kulturlandskap som präglas av äldre brukningsformer. De bestämmelser som avser beslut och dispens vid verksamhet inom naturresevat som beskrivs ovan gäller även för kulturresevat.

### 3.2.5.4 Biotopskyddsområden

Biotopskyddsområden är små mark- eller vattenområden som på grund av sina särskilda egenskaper är värdefulla livsmiljöer för hotade djur- och växtarter eller som annars är särskilt skyddsvärda (7 kap. 11 § miljöbalken). Vissa typer av områden skyddas generellt utan särskilt beslut. Dessa typer av områden anges i en bilaga till förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m., och exempel på sådana områden är allé, stenmur i odlingsmark och åkerholme. Biotopskyddsområden kan också uppkomma genom särskilt beslut av skogsvårdsstyrelsen, länsstyrelsen eller en kommun. Inom ett biotopskyddsområde får man inte bedriva verksamhet som kan skada naturmiljön. Det är möjligt att få dispens från förbudet, om det finns särskilda skäl. När det gäller dispens från generella beslut om biotopskyddsområden är länsstyrelsen beslutsfattare. Vid områden som bildats genom särskilt beslut är det den myndighet eller kommun som meddelat beslutet som prövar frågan om dispens.

### 3.2.5.5 Vattenskyddsområde

Enligt 7 kap. 21 § miljöbalken får länsstyrelsen eller kommunen förklara ett mark- eller vattenområde som vattenskyddsområde till skydd för en grund- eller ytvattentillgång som utnyttjas eller kan antas komma att utnyttjas för vattentäkt. Skyddet är avsett för vattentillgångar som utnyttjas eller kan antas bli utnyttjad som vattentäkt, dvs. bortledande av yt- eller grundvatten för vattenförsörjning, värmeutvinning eller bevattning.<sup>6</sup> Länsstyrelsen eller kommunen får meddela sådana föreskrifter om inskränkningar i rätten att förfoga över fastigheter inom vattenskyddsområdet som behövs för att tillgodose syftet med området (7 kap. 22 § miljöbalken). Det kan t.ex. röra sig

---

<sup>6</sup> B. Bengtsson m.fl., *Miljöbalken En kommentar. Del 1*, 2012, s. 7:60 f.

om förbud att använda kemikalier, sprida gödsel eller bekämpningsmedel eller mot industriell verksamhet. Kommunerna har även möjlighet att med stöd av bemyndigandet i 40 § 5 förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd meddela lokala föreskrifter om skydd för ytvattentäkter och enskilda grundvattentäkter.

### 3.2.5.6 Natura 2000-områden

Vid sidan av det svenska regelverket har Sverige genom sitt medlemskap i EU kommit att omfattas av de direktiv som rör natur- och artskydd inom gemenskapen. I miljöbalken finns därför parallellt med de ovan beskrivna skyddsformerna s.k. särskilt skyddade områden. Bestämmelserna finns i 7 kap 28–29 b §§ miljöbalken och behandlar sådana särskilt skyddade områden som avses i det s.k. fågeldirektivet (direktiv 79/409/EEG) (särskilt skyddsområde) och art- och habitatdirektivet (direktiv 92/43/EEG) (särskilt bevarandeområde). Habitatdirektivet ligger till grund för det nät av sådana särskilda bevarandeområden, Natura 2000, som har skapats i alla medlemsländer inom EU. Nätverket ska upprättas bland annat genom att varje medlemsstat ska identifiera områden som är viktiga för direktivens syfte och upprätthålla visst skydd för de dessa områden. Det är dock upp till medlemsländerna att välja skyddsform.

Det är regeringen som beslutar vilka områden som ska avsättas till särskilt skyddsområde eller särskilt bevarandeområde (Natura 2000-områden). Redan detta beslut får vissa omedelbara rättsverkningar, även innan markanvändningen i området reglerats mer i detalj genom föreskrifter i ett områdesskydd. En sådan förklaring får upphävas endast av regeringen efter samråd med kommissionen, och endast om områdets naturvärden inte längre motiverar en sådan förklaring. Utgångspunkten är att det inom ett Natura 2000-område krävs tillstånd för att bedriva verksamhet eller vidta åtgärder som på ett betydande sätt kan påverka miljön (7 kap. 28 a § miljöbalken). Prövningsmyndighet är som huvudregel länsstyrelsen. Inför prövningen ska det upprättas en miljökonsekvensbeskrivning enligt 6 kap. miljöbalken. Tillstånd får i normalfallet ges endast om den planerade verksamheten eller åtgärden inte kan skada den livsmiljö eller de livsmiljöer i området som avses att skyddas eller medför att den art eller de arter som avses att skyddas utsätts för en störning som på ett betydande sätt kan försvåra bevarandet (7 kap. 28 b § miljöbalken).



### 3.2.5.7 Världsarv

Världsarvsområde är inte en sådan typ av skyddsområde som regleras direkt i miljöbalken. Eftersom begreppet kan förekomma i diskussionen vid tillämpning av bestämmelserna i mineralagen kan det ändå vara lämpligt med en kort förklaring av vad det är. FN-organisationen UNESCO upprätthåller en lista över kultur- och naturmiljöer som är så unika att de utgör s.k. världsarv. Medlemsländerna nominerar själva objekt eller områden och ska visa att de har garanterat objekten tillräckligt skydd för framtiden. Att ett objekt eller område tagits upp på UNESCOs lista över världsarv innebär inte något juridiskt skydd i sig, men många områden har redan ett formellt nationellt skydd. Till exempel är det svenska världsarvet Laponiaområdet skyddat som nationalpark och naturreservat.

## 3.2.6 Prövning av vissa verksamheter

### 3.2.6.1 Tillstånds- och anmälningsplikt

I 9 kap. miljöbalken finns bestämmelser om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. I de inledande bestämmelserna (1–3 §§) definieras begreppen miljöfarlig verksamhet, avloppsvatten och olägenhet för människors hälsa, och 4–5 §§ innehåller allmänna bestämmelser om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. Därefter följer bestämmelser om tillstånds- och anmälningsplikt för miljöfarlig verksamhet (6–8 §§). Regeringen får med stöd av dessa bestämmelser besluta om obligatorisk prövning av vissa typer av miljöfarlig verksamhet. Regeringen har genom förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd med tillhörande bilaga angivit vilka verksamheter som är tillstånds- eller anmälningspliktiga. Tillstånd enligt 9 kap. miljöbalken behövs till exempel vid provbrytning enligt mineralagen.

Vattenverksamhet regleras i 11 kap. miljöbalken och i lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet. Med vattenverksamhet avses enligt 11 kap. 2 § miljöbalken bl.a. uppförande av dammar och andra anläggningar i vattenområde, bortledning av vatten från, eller t.ex. grävning i, vattenområde liksom andra åtgärder som syftar till att förändra vattnets djup eller läge. Även bortledning av grundvatten och markavvattning (utom när det är fråga om avloppsvatten) är vattenverksamhet. Huvudregeln är att det krävs tillstånd enligt miljöbalken för all vattenverksamhet. Vid vissa mindre

ingripande verksamheter har tillståndsplikten ersatts med anmälningsplikt. Bestämmelserna som rör tillståndsplikt och anmälningsplikt för vattenverksamhet finns i 11 kap. 9–16 §§ miljöbalken. Undersökningsarbete enligt minerallagen kan anses vara vattenverksamhet, t.ex. om det utförs i vattenområde eller innefattar bortledande av vatten.

### 3.2.6.2 Anmälan för samråd

En bestämmelse i miljöbalken som inverkar på undersökningsarbete enligt minerallagen är 12 kap. 6 § miljöbalken. Enligt denna bestämmelse ska anmälan för samråd hos tillsynsmyndigheten ske när en verksamhet eller åtgärd som inte omfattas av tillståndsplikt- eller anmälningsplikt enligt andra bestämmelser i balken kan komma att väsentligt ändra naturmiljön. Bestämmelserna om anmälan för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken fyller en viktig funktion som komplement till balkens andra regler om tillstånds- och anmälningsplikt. Den ska fungera som ett förebyggande och lättillgängligt medel för tillsynsmyndigheten att kontrollera, styra och eventuellt hindra verksamheter som kan inverka negativt på naturmiljön.<sup>7</sup> Det är den som planerar eller utför en verksamhet eller åtgärd som i första hand har ansvar för att anmälan för samråd sker. När det gäller den allmänna anmälningskyldigheten är det således prospektören som har att bedöma om ett planerat undersökningsarbete kan medföra väsentlig ändring av naturmiljön. Prospektören ska också hålla sig informerad om det i berört område råder särskild anmälningskyldighet, dvs. anmälningsplikt genom föreskrifter för särskilda verksamheter enligt 12 kap. 6 § andra stycket miljöbalken. Anmälningskyldighet enligt 12 kap. 6 § miljöbalken gäller även om verksamheten eller åtgärden prövats i annan lag.

Tillsynsmyndigheten får förelägga den anmälningskyldige att vidta åtgärder för att begränsa skada på miljön. Om sådana åtgärder inte är tillräckliga får myndigheten förbjuda verksamheten.

Exempel på verksamhet enligt minerallagen där samråd ska ske utan att det finns någon särskild föreskrift om det är borrhandsarbeten eller vid byggande av väg enligt 3 kap. 3 § andra stycket minerallagen. Innan undersökningsarbete bedrivs inom ett område som avses i 4 kap. 5 § miljöbalken (de s.k. obrutna fjällområdena)

---

<sup>7</sup> B. Bengtsson m.fl., *Miljöbalken En kommentar. Del 1*, 2012, s. 12:3.

ska anmälan för samråd göras (7 b § förordningen (1998:904) om anmälan för samråd).

### 3.3 Kulturminneslagen

Lagen (1988:950) om kulturminnen m.m. (kulturminneslagen) inleds med bestämmelsen att det är en nationell angelägenhet att skydda och vårda vår kulturmiljö. Detta ansvar delas av alla, och såväl enskilda som myndigheter ska visa hänsyn och aktsamhet mot kulturmiljön. Den som planerar eller utför ett arbete ska se till att skador på kulturmiljön undviks eller begränsas. Länsstyrelsen har tillsyn över kulturminnesvården i länet, och riksantikvarieämbetet har överinseende över kulturminnesvården i landet.

I kulturminneslagen finns bestämmelser om bland annat fornminnen, byggnadsminnen, kyrkliga kulturminnen och skydd mot utförelse av vissa äldre kulturföremål. De bestämmelser som kan bli aktuella vid verksamhet enligt minerallagen är främst de som avser fornminnen i lagens andra kapitel.

Enligt 2 kap. 1 § första stycket kulturminneslagen är fasta fornlämningar skyddade enligt lag. Det innebär att skyddet är generellt och gäller utan särskilt beslut från någon myndighet. I 2 kap. 1 § andra stycket kulturminneslagen definieras fasta fornlämningar som lämningar efter människors verksamhet under forna tider som har tillkommit genom äldre tiders bruk och som är varaktigt övergivna. Det kan röra sig om gravar, resta stenar, bergytor med inskrifter och ristningar eller målningar, samlingsplatser och lämningar av bostäder. Till en fast fornlämning hör också ett så stort område kring fornlämningen som krävs för att bevara den, så kallat fornlämningsområde (2 kap. 2 § första stycket kulturminneslagen).

Det följer av 2 kap. 6 och 12 § kulturminneslagen att det är förbjudet att utan tillstånd från länsstyrelsen rubba, ta bort, gräva ut, täcka över eller genom bebyggelse, plantering eller på annat sätt ändra eller skada en fast fornlämning. Ett tillstånd till ingrepp får lämnas endast om fornlämningen medför hinder eller olägenhet som inte står i rimligt förhållande till dess betydelse. Länsstyrelsen har möjlighet att förena ett tillstånd om ingrepp i en fast fornlämning med villkor om en särskild undersökning för att dokumentera fornlämningen eller på särskilda åtgärder för att bevara fornlämningen (2 kap. 13 § kulturminneslagen). Länsstyrelsen kan också, för att få

ett tillfredställande underlag, besluta om en arkeologisk förundersökning av fornlämningen.

Det åligger den som avser att genomföra ett arbetsföretag att ta reda på om någon fast fornlämning kan beröras av arbetet (2 kap. 10 § första stycket kulturminneslagen). Om så är fallet ska samråd med länsstyrelsen ske snarast. Det följer av samma bestämmelse att arbetet omedelbart ska avbrytas om en fornlämning påträffas under grävning eller annat arbete. Den som leder arbetet ska omedelbart anmäla fyndet till länsstyrelsen. Enligt 2 kap. 11 § kulturminneslagen kan länsstyrelsen begära en särskild utredning för att ta reda på om en fast fornlämning berörs av ett planerat arbetsföretag som innebär att ett större markområde tas i anspråk. Utredningen ska betalas av företagaren.

Bestämmelserna i kulturminneslagen gäller parallellt med bestämmelserna i minerallagen. Även om undersökningstillstånd eller bearbetningstillstånd har beviljats av Bergsstaten krävs det tillstånd från länsstyrelsen vid ingrepp på en fast fornlämning.

### 3.4 Terrängkörningslagen

Enligt 1 § terrängkörningslagen (1975:1313) är körning i terräng med motordrivet fordon för annat ändamål än jordbruk eller skogsbruk förbjudet i hela landet på barmark, på snötäckt skogsmark med plant- eller ungskog, om det inte är uppenbart att körningen kan ske utan risk att skada skogen, och på snötäckt jordbruksmark, om det inte är uppenbart att körningen kan ske utan risk för skada på marken. Inom delar av fjällområdet kan körning i terräng förbjudas även på annan mark. Länsstyrelsen beslutar efter ansökan om undantag från förbudet.

Bestämmelserna i terrängkörningslagen är tillämpliga samtidigt som minerallagens regler. Den som har fått undersökningstillstånd och vill köra med motorfordon utanför vägar måste således ansöka om särskilt tillstånd för detta hos länsstyrelsen.

### 3.5 Plan- och bygglagen

Ytterligare ett regelverk som kan påverka undersökningsverksamhet enligt minerallagen är bestämmelserna i plan- och bygglagen (2010:900), PBL. Enligt den s.k. portalparagrafen i 1 kap. 1 § PBL

innehåller lagen bestämmelser om planläggning av mark och vatten och om byggande. Syftet med bestämmelserna är enligt samma paragraf att med hänsyn till den enskilda människans frihet främja en samhällsutveckling med jämlika och goda sociala levnadsförhållanden och en god och långsiktigt hållbar livsmiljö för människorna i dagens samhälle och för kommande generationer. Lagens bestämmelser syftar till att främja en samhällsutveckling med jämlika och goda sociala levnadsvillkor. PBL:s regelverk är således inriktat på planering som rör användning av mark och vatten, s.k. fysisk planering. I förarbetena till lagen anges vissa grundläggande mål med lagstiftningen. Planläggningen bör inte bara ta hänsyn till anspråken från människorna i dagens samhälle utan också behoven hos kommande generationer. Långsiktiga behov bör således väga tyngre än kortsiktiga intressen.<sup>8</sup> Den fysiska planeringen måste, liksom alla andra former av samhällsplanering, innebära hushållning med ändliga resurser. Vidare ska hänsyn alltid tas till den enskildes frihet.

### 3.5.1 Det kommunala planmonopolet

I 1 kap. 2 § PBL slås principen om det kommunala planmonopolet fast. Enligt denna bestämmelse är det en kommunal angelägenhet att planlägga användningen av mark och vatten enligt plan- och bygglagen. Den planering som avses i PBL, den fysiska planeringen, har naturligtvis också ett nära samband med samhällsplaneringen i övrigt.<sup>9</sup> De fysiska planerna upprättas med beaktande av markanspråk och önskemål från olika delar av samhället, t.ex. bostadsförsörjning, barnomsorg och äldreomsorg, men också näringsverksamhet t.ex. gruvverksamhet. PBL ger kommunen en stark ställning när det gäller att bestämma om förändring och bevarande i tätorternas markanvändning och frågor som hör samman med bebyggelseutveckling i kommunen. I princip ska staten kunna bestämma om inriktningen på kommunens planering endast för sådana områden där markanvändningsfrågorna är av stor betydelse i ett nationellt perspektiv eller angår flera kommuner. Om kommunen genom sin planläggning har åsidosatt ett riksintresse enligt 3 eller 4 kap. miljöbalken eller mellankommunala intressen finns möjlighet för regeringen att enligt 11 kap. 15 § plan- och bygglagen förelägga en kommun att inom viss tid

---

<sup>8</sup> Prop. 1985/86:1 s. 460 och prop. 2009/2010:170 del 1 s. 412.

<sup>9</sup> L. Didón m.fl., *Plan- och bygglagen (2010:900) En kommentar Del 1*, 2011, s. Huv s. 6.

anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser (planföreläggande).

Kommunen ska, enligt den grundläggande bestämmelsen i 2 kap. 1 § PBL, vid prövningen av frågor enligt PBL ta hänsyn till både allmänna och enskilda intressen. Enligt 2 kap. 2 § PBL ska planläggningen och prövningen syfta till att områden används för det eller de ändamål som de är mest lämpade för med hänsyn till beskaffenhet, läge och behov. Vidare ska hushållningsbestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken tillämpas.

PBL:s plansystem innehåller följande planformer:

- Översiktsplan ska finnas i alla kommuner och omfatta kommunens hela område (3 kap. 1 § PBL). Planen är inte bindande för myndigheter och enskilda. Översiktsplanen ska ange inriktningen för den långsiktiga utvecklingen av den fysiska miljön och ge vägledning för beslut om hur mark- och vattenområden ska användas och hur den byggda miljön ska användas, utvecklas och bevaras.<sup>10</sup> Planen ska bland annat ange vilka områden kommunen anser vara av riksintresse enligt 3 kap. miljöbalken (3 kap. 4 § PBL).
- Detaljplanen är bindande för myndigheter och enskilda. Detaljplanens syfte är att reglera förändringar av markanvändning och bebyggelse samt bevarande, förnyelse och ombyggnad av befintlig bebyggelse.<sup>11</sup> I detaljplanen ska kommunen precisera vilka krav som ställs på den befintliga och kommande bebyggelsen inom planområdet och ange vilken mark som är lämplig för bebyggelse. Detaljplanen ger kommunen rätt att lösa mark för allmänna platser, samt skyldighet att ställa i ordning och underhålla dessa.
- Områdesbestämmelser har i likhet med detaljplanen bindande verkan. Genom områdesbestämmelser kan kommunen reglera begränsade områden av kommunen som inte omfattas av detaljplan. Syftet med områdesbestämmelserna är att de ska utgöra ett komplement till översiktsplanen och ge kommunen ett instrument genom vilket översiktsplanen i vissa fall kan ges bindande verkan i förhållande till myndigheter och enskilda.<sup>12</sup> Bestämmelserna ger inte någon rätt för kommunen att lösa mark.
- Regionplan används för samordning av flera kommuners planläggning.

---

<sup>10</sup> A.a. s. 3:0 s.1.

<sup>11</sup> A.a. s. 4:0 s. 1 f.

<sup>12</sup> A.a.s. 4:41-43 s. 2 f.

### 3.5.2 Plan- och bygglagen och minerallagen

Som framgått ovan ankommer det på kommunen att planlägga användningen av mark och vatten och genom översiktsplanen ange inriktningen för den långsiktiga utvecklingen av den fysiska miljön i kommunen. För den prospektör som avser att inleda undersökningsarbete torde därför översiktsplanen vara av betydelse. Den utvisar bland annat vilka områden kommunen anser vara av riksintresse enligt 3 kap. miljöbalken och den kan också ge besked om vilka allmänna intressen som kan stå i motsats till en eventuell framtida gruvverksamhet. Översiktsplanen är visserligen inte bindande för kommunen eller fastighetsägaren, men den utvisar ändå hur kommunen har för avsikt att förhålla sig i frågor som gäller detaljplanen.

Vad som gäller vid undersökningsarbete enligt minerallagen inom område med detaljplan eller områdesbestämmelser framgår av 3 kap. 7 § första stycket 5 minerallagen. Enligt denna bestämmelse får undersökningsarbete inom sådana områden inte äga rum utan tillstånd från bergmästaren. Tillstånd för undersökningsarbete får inte lämnas i strid med detaljplanen eller områdesbestämmelserna. Mindre avvikelser får dock göras, om inte syftet med planen eller bestämmelserna motverkas.

## 4 Metoder för undersökning av mineralförekomst

### 4.1 Definition av undersökning enligt minerallagen

Med undersökning avses enligt 1 kap. 3 § minerallagen arbete i syfte att påvisa en fyndighet av ett koncessionsmineral och att utröna fyndighetens sannolika ekonomiska värde och dess beskaffenhet i övrigt, i den mån sådant arbete innebär intrång i markägarens eller annan rättsinnehavares rätt. Definitionen medför att sådan mineralletning som inte innebär ett intrång i annans rätt alltså inte är att anse som undersökningsarbete i lagens bemärkelse.

Metoderna för undersökningsverksamhet har varit desamma under de senaste tio åren. Här följer en översiktlig beskrivning av de metoder som idag används vid mineralundersökning. Informationen är hämtad från ”Vägledning för prospektering i Sverige – 2012”, ett dokument utarbetat av SveMins Prospekteringskommitté. Avsnitt 4.2.8 och 4.2.9. avseende särskilda metoder för undersökning efter olja och gas bygger på information från Mikael Erlström vid Sveriges geologiska undersökning (SGU) i Lund.

### 4.2 Undersökningsmetoder

Undersökning av mineral utgår normalt från de geologiska kartor och databaser som sammanställts och tillhandahålls av SGU. Med utgångspunkt från dessa kartor och databaser identifieras områden som är särskilt intressanta att undersöka närmare. Eftersom mineralerna är spridda och uppblandade med andra mineral m.m. är de svåra att hitta och också kostsamma att bearbeta. Undersökningsverksamheten syftar därför till att inom ett geologiskt intressant område hitta mineral av sådan koncentration att den kan göras ekonomisk brytvärd.



Själva undersökningsarbetet kan genomföras med olika undersökningsmetoder. Dessa kan delas in i geologisk kartläggning, geofysisk mätning och geokemisk provtagning.

#### 4.2.1 Blockletning och geologisk kartläggning

Det första steget i undersökningsarbetet utgörs vanligtvis av blockletning och geologisk kartläggning.

- Vid blockletning letar man efter mineraliserade och geologiskt omvandlade stenar och block i terrängen. De block som kan tänkas vara intressanta i malmgeologiskt hänseende karteras. Kartering innebär att man noterar stenens eller blockets läge och bergart. Man tar också ett prov från stenen eller blocket med hjälp av hammare och skickar det på analys för bestämning av metallinnehåll.
- Vid geologisk kartläggning letar man upp hållar i terrängen och studerar i vilken riktning inlandsisen har gått över hällen och vilken lutning bergarterna i hällen har. På detta sätt kan man få en uppfattning om i vilken riktning mineraliseringen går. Prover tas från intressanta hållar. Proverna skickas för analys av metallinnehåll.

Blockletning och geologiska kartläggning utförs av geologer, geofysiker och fälttekniker genom undersökningar i fält. Den geologiska informationen sammanställs i databaser och på geologiska kartor tillsammans med sådan information som framkommer vid markgeofysisk mätning och geokemisk provtagning (se nedan).

Blockletning och geologisk kartläggning medför vanligtvis ingen skada på marken. Vid geologisk kartläggning kan det dock krävas att mossa tas bort för att frilägga lämpliga berghällar och stenblock.

#### 4.2.2 Markgeofysisk mätning

Vid kartläggning av geologin inom stora områden används flygplan eller helikopter. Flygplanet eller helikoptern förses med en ram genom vilken man leder elektrisk ström så att det bildas ett elektriskt magnetfält. Om det finns magnetiska ämnen i marken man flyger över ger det utslag i form av avvikelser i magnetfältet. Avvikelserna registreras av mätinstrument på flygplanet eller helikop-

tern. Resultaten kan vägleda prospektören till platser med lovande geologiska förutsättningar.

När ett intressant område avgränsats genomförs geofysisk mätning på marken. Markens fysiska egenskaper kartläggs då med olika typer av bärbar utrustning. Markgeofysiska mätningar kan utföras året runt. En vanlig mätmetod är att man till fots eller med hjälp av ett lättare terrängfordon (snöskoter eller fyrhjuling) lägger ut en lång kabel runt ett kvadratformat område. Området är vanligtvis cirka en kvadratkilometer stort. Liksom vid kartläggning med hjälp av flygplan eller helikopter leder man sedan elektrisk ström genom kabeln så att det bildas ett magnetfält. Därefter går man till fots med mätutrustning i en ryggsäck och mäter vid ett antal mätpunkter om det finns någon avvikelse i magnetfältet. Mätteknikern går över området i ett rutnät där avståndet mellan mätlinjerna varierar från 10 till 200 meter. Avståndet mellan mätpunkterna varierar oftast från 5 till 50 meter. Idag genomförs i princip alltid orientering vid mätningen med hjälp av GPS-navigation. Mätresultaten skickas till geofysiker för tolkning.

Effekten på mark och omgivning vid markgeofysisk mätning är vanligtvis obefintlig eller mycket liten. Vid vissa geofysiska mätningar används lättare terrängfordon, varvid skador kan uppstå på mark, ungskog och vegetation.

I de fall kabeln ligger kvar i terrängen kan det finnas risk för att renar eller andra djur fastnar i kabeln.

### 4.2.3 Geokemisk provtagning

Berggrunden täcks vanligtvis av lösa jordlager, morän, som slitits av från berggrunden av inlandsisen och spridits när isen förflyttade sig. Man kan därför hitta spår av mineral och metaller från omgivande berggrund i moränen. Moränprovtagning kan ske på olika sätt.

- Vid moränprovtagning av ytmorän, spadprovtagning, grävs ett hål i marken tills man når opåverkad mineraljord, den så kallade C-horisonten. Provtagning sker vanligtvis på 0,5–1 meters djupt. Mineraljorden samlas upp i en provpåse, varefter gropen fylls igen med det uppgrävda materialet.
- I de fall man vill göra provtagningar djupare ner används handhållen bormaskin. Då borras ett litet hål i jorden, vanligtvis någon eller några meter djupt och med en diameter på cirka 5 cm. Längst

ner på borrhöret, den s.k. borrhösträngen, sitter en provtagare som fångar upp provet på det djupa borrhöret när borrhöret avbryts.

Moränproverna skickas på analys av mineral- och metallinnehåll.

Ytmoränprovtagning innebär att moränen blottläggs och att grunda hål borrar. Påverkan sker endast på mycket små ytor. Om prospektören är noga med att återfylla och täcka igen hålet efter spadprovtagning medför sådan undersökning liten eller ingen påverkan på den yttre miljön.

#### 4.2.4 Borrhö

När man identifierat ett intressant område görs olika typer av provborrhöer för att klargöra bergets beskaffenhet på djupet. Efter som borrhöerna är kostsamma föregås borrhöer vanligtvis av noggranna analyser av var man bör borra.

Borrhömaskinerna kan variera i form och storlek. De flesta borrhömaskiner drivs av dieselmotorer och har en sekundär drivmekanism som är hydraulisk.

##### 4.2.4.1 Jordborrhö och ytbergsprovtagning

När ett intressant område har identifierats med hjälp av blockletning, geologisk kartering, geofysiska mätningar och geokemisk provtagning på ytan kan man fortsätta undersökningarna med jordborrhö och ytbergsprovtagning. Syftet med denna typ av undersökningsmetoder är att undersöka ett större område inom vilket man har indikationer på att det finns mineraliseringar.

Vid jordborrhö tas prover ur jordlagret på mellan 0–20 meters djup, ovanför det fasta berget. Vid ytbergsprovtagning tas prover från den översta delen av berget. Jordborrhö och ytbergsprovtagning är relativt dyra undersökningsmetoder. Vanligtvis kostar jordborrhöen 300–800 kr per meter. Avståndet mellan proverna varierar vanligtvis 10–400 meter.

Jordproverna och bergproverna läggs i förpackningar och transporteras iväg på lättare terrängfordon för att sedan skickas på analys.

#### 4.2.4.2 Kärnbörning

Kärnbörning utförs vanligtvis som det sista steget i undersökningsarbetet, när ett område med hjälp av andra metoder har identifierats som intressant och ska undersökas mer i detalj. Med hjälp av en ringformig diamantbesatt krona borrar kärnor, ”stavar”, ut från berget. Borrkärnan är vanligtvis cirka 5 cm i diameter. Borrhåls-längden kan variera från tiotals meter till mer än 1 000 meter. Kärnbörning utförs antingen vertikalt från ytan eller horisontellt på olika djup i existerande gruvor. Sådana borrhål kan vara flera kilometer långa. När kärnröret är fullt tas det upp och töms. Borrkärnorna läggs i speciella lådor och transporteras därefter iväg till ett borkärnearkiv för geologisk kartering och provtagning. Mineraliserade delar av borkärnan skickas till ett laboratorium där metallinnehållet analyseras.

När börningen är utförd genomförs ibland även geofysisk loggning av borrhålet. En eller flera sonder upphängda i en stålvaajer sänds ned i borrhålet för registrering av olika parametrar. Syftet med loggningen är att få information om bergets och grundvattnets fysiska egenskaper.

Kärnbörning från markytan utförs ofta med en bandgående maskin eller med bistånd från någon form av terränggående fordon. Vid denna typ av börning krävs det vatten för kylning och borttransport av borkax. Vattnet tas vanligtvis från närliggande borrhål, vattendrag eller egen tank. Borkax är den restprodukt som bildas vid börning, och den består av samma material som den genom-borrade grunden och vatten.

Kärnbörning är en dyr undersökningsmetod. Ett borrhål kostar i regel mellan 500 och 1 000 kr per meter, beroende på djup.

#### 4.2.4.3 RC-börning

RC är förkortning för ”reverse circulation”. Denna metod används när man vill ha större provmängder och är vanligast vid guldprospektering. Metoden går ut på att man med tryckluft blåser upp bergartsfragment som kallas bergchips eller borkax ur borrhålet under pågående börning. Vanligtvis samlar man upp borkaxet för varje borrarad meter i stora säckar. Dessa prov karteras och en mindre men representativ mängd av prover skickas för analys av metallinnehållet.

De borrar som används vid RC-borrning är lika stora som de som används vid kärnborrning. De hål som borraras är vanligtvis 10–15 cm i diameter och upp till 200 meter djupa. Det behövs inget vatten vid denna typ av borrning.

RC-borrning är i regel snabbare och något billigare än kärnborrning.

#### 4.2.4.4 Påverkan på yttre miljö vid borrning

Borrningsarbete innebär i många fall att bormaskiner och annan utrustning måste transporteras ut i väglös terräng med motorfordon, antingen på snöföre eller på barmark. Bormaskinen är vanligtvis monterad på en bandvagn eller transporteras ut i terrängen med en skogstraktor. Ibland kan även helikopter användas för att lyfta ut borrarutrustningen i terrängen. För att ta sig till en borrarplats används i första hand befintliga vägar, men ibland krävs avverkning av skog för att bormaskinen och annan utrustning ska kunna transporteras fram till borrarplatsen. Vid körning i terräng sommartid kan det uppstå tryck- och erosionsskador på underliggande mark. Skador kan emellertid uppstå även om marken är snötäckt, särskilt vid dåligt tjälad mark. Markskador kan leda till lägre tillväxt hos träden, risk för urlakning och spridning av slam och sediment i vattendrag samt spridning av rottröta.

Själva borraringsarbetet innebär visst buller från bormaskinen. Vatten från borrarningen släpps vanligtvis ut i marken vid borrarplatsen. I känsliga områden, t.ex. vid en skyddad bäck eller en vattentäkt, kan sedimentation ske i bassänger eller containrar för att minska mängden partiklar i vattnet innan det släpps ut.

När borrarningen är utförd förses borrhålet med ett rör som kapas vid markytan och försluts med ett lock. Hålet brukar inte markeras på något särskilt sätt. Med hjälp av dagens GPS-teknik är det ändå möjligt att hitta hålen igen.

Borrningsarbeten kan innebära problem för rennäringen eftersom renarna kan bli skrämde av bormaskinerna och den verksamhet som uppkommer i samband med borraringsarbetet. Ett borraringsarbete inom betesmarken kan innebära extra stress för renarna, särskilt på våren när djuren är svaga efter vintern. Om det pågår borraringsarbeten på eller i närheten av en flyttled kan det innebära att renarna vid förflyttning mellan olika betesområden blir skrämde och tar fel väg. Detta kan medföra att renarna kommer nära vägar

och järnvägsspår, eller till raviner och branta stup, varvid renarna kan störta nedför stupet med allvarliga skador eller dödsfall som följd.

#### 4.2.5 Särskilda metoder vid undersökning efter gas och olja

Naturgas förekommer i bergarter som är rika på organiskt material, både i porösa reservoarbergarter där den ansamlats i olika fällor samt som mikroskopiskt bunden gas i mörka skiffrar med högt organiskt innehåll. Naturgasen bildas när det organiska innehållet i bergarten utsätts för stort tryck och/eller hög temperatur. Gas kan även i mindre omfattning bildas genom bakteriell nedbrytning av organiskt material. Gasen stannar kvar i naturligt förekommande mikroskopiska hålrum och sprickor i bergarten, s.k. shale gas.

Vid traditionell gas- och oljeprospektering söker man efter gas och olja i porösa bergarter, exempelvis sandsten och revkalksten. Sådana bergarter finns till exempel på Gotland och i södra Östersjön. På senare år har man även börjat utvinna skiffergas, dvs. naturgas som lagrats i skiffer. Detta förekommer bland annat i Skånes alunskiffer.

När man letar efter naturgas och olja använder man sig inledningsvis i huvudsak av samma metoder som vid undersökning efter mineral. Därutöver används en lång rad geofysiska undersökningar, särskilt gravimetermätningar och seismik. En gravimeter mäter jordens dragningskraft. Tyngre bergarter ger större dragningskraft. Mindre dragningskraft kan tyda på att det finns en olje- eller gasfyndighet. Vid seismiska mätningar skickar man vibrationsvågor från mark- eller havsytan genom berggrunden och registrerar reflexerna från olika gränssytor mellan bergartslagren. Metoden ger en detaljerad bild av bergartsstrukturen ned till flera kilometers djup. De data som samlats in från dessa undersökningar bearbetats och tolkats med avseende på geologiska formationer. Utifrån resultaten identifieras lämpliga lokaliseringar för provborrningar.

Vid prospektering efter olja och gas i porös reservoarbergart (t.ex. sandsten eller revkalksten) använder man sig av s.k. teleskopborrning. Det betyder att man stegvis går ner i borrhålsdiameter för att kunna gå ner till ofta flera kilometers djup. Borrningen görs med s.k. rotationsteknik där borrhållsstången och borrhållskronan roterar och mal ner berget. I intressanta avsnitt kan man även göra kärnborrning för detaljerad provtagning av berggrunden. Den första delen av ett borrhål kan även utföras med s.k. hammarborrning med tryck-

luft eller hammarborrning med trycksatt vatten. Det första stycket av borrhålet kan vara ganska grovt, upp till 40 cm i diameter. När den första etappen borrats klart förses det med ett foderrör som cementeras fast mot berget. Diametern på borrhålet minskas sedan succesivt och hålet förses med foderrör ända tills man når reservoarbergarten. Då borrar man ett hål, ca 15 cm i diameter, och förser hålet med ett filter. Därefter sänks trycket i utrymmet ovanför den del av borren som är ovanför filtret och vätska med gas eller olja kan pumpas upp.

När man prospekterar efter s.k. skiffergas i exempelvis alunskiffer använder man sig av de olika borrhållstekniker som beskrivits ovan för att ta sig ner till alunskiffern. När man nått alunskiffern påbörjas kärnborrning. Den borrhållskrona som används vid kärnborrningen roterar och bryter loss små flisor av berget eller maler ner berget till ett fint sediment. Vatten förs ned genom borrhållstängerna och går ut i själva borrhållskronan. Borrhållskaxet och borrhållsvätskan transporteras upp till ytan i mellanrummet mellan borrhållstängerna och borrhållsvätskans vägg. Borrhållsvätskan består vanligtvis av vatten med en tillsats av antingen lerbaserade eller polymerbaserade borrhållsvätskor. Både de lerbaserade borrhållsvätskorna och de polymerbaserade borrhållsvätskorna, som är gjorda av stärkelse alternativt cellulosa, gör att bl.a. vattnets viskositet ökar. Detta möjliggör att större flisor av berget kan lyftas upp till markytan än om det varit rent vatten. Borrhållsvätskan har också en smörjande effekt på de rörliga delarna av utrustningen och bygger upp en film på insidan av borrhållsvätskans vägg som motverkar att den tränger ut i bergformationen. Hur mycket borrhållsvätska som blandas i vattnet styrs av hur väl man får upp borrhållskaxet, vattentrycket, vattenflödet och eventuella spolförluster. När borrhållsvätskan kommer upp till ytan avleds den via slangar eller ledningar till en sedimenteringsbassäng i en eller flera containrar för att silas och därefter transporteras ner i borrhållsvätskans vägg igen. Vid behov tillförs ny borrhållsvätska.

Liksom vid kärnborrning efter mineral transporteras borrhållskärnan upp till ytan, förpackas och skickas till laboratorium för analys.

#### 4.2.6 Påverkan på yttre miljö vid undersökning efter olja och gas

Liksom vid mineralprospektering krävs vid prospektering efter gas och olja tunga transporter av utrustning till och från borrhålets plats. Verksamheten medför utsläpp till luft från transporter och arbetsmaskiner på platsen.

Vid borrhålets plats används vatten som pumpas ner i borrhålet och sedan transporteras upp till ytan. Bergarterna kan innehålla tungmetaller och alunskiffer kan dessutom innehålla höga halter av uran. Dessa ämnen kan transporteras med vattnet och borrhålets vatten upp till ytan, och om det finns sprickor i borrhålet kan det finnas risk för att de sprids ut till grundvattenreservoarer närmare ytan. Borrhålets vatten innehåller också kalium- och natriumföreningar som kan bilda salter och, och om ämnena sprids till omgivande grundvatten, förorenar dricksvattnet.

Vid prospektering efter olja och gas finns det risk för s.k. blow-outs om man stöter på en olja- eller gaskälla med högt tryck. För att förebygga skador måste borrhålets vatten vara försedd med en Blow Out Preventor (BOP). Den är placerad där borrhålets vatten kommer upp från marken eller på havsbotten om borrhålets vatten sker till havs. Om borrhålet stöter på ett område i berggrunden med så högt tryck att det är risk för explosion, "blow out", blockerar BOP:n borrhålet vid markytan. Övertrycket i borrhålet kan sedan justeras genom hydrauliska ventiler på BOP:n.

Eftersom alunskiffern kan ha en hög halt av tungmetaller kan det borrhålets vatten som tas upp vid borrhålets vatten komma att klassas som farligt avfall. Det ska i så fall hanteras separat och deponeras i enlighet med gällande regler för farligt avfall på en godkänd anläggning. Om det finns risk för att alunskiffern kan innehålla en hög halt av radioaktivitet kan ett tillstånd från Strålsäkerhetsmyndigheten avseende hantering av radioaktivt avfall vara nödvändigt.



## 5 Undersökning enligt minerallagen – en växande verksamhet

### 5.1 Inledning

Intresset för undersökningsverksamhet beror mycket på det allmänna konjunkturläget. Mineralprospektering är en verksamhet som är beroende av riskkapital, vilket innebär att aktivitetsnivån sjunker vid lågkonjunktur. Här följer en översikt över de trender som kan tydas inom de senaste årens undersökningsverksamhet.

### 5.2 Ett ökat antal ansökningar om undersökningstillstånd och beviljade undersökningstillstånd

En tydlig trend under 2000-talet är, med undantag för en viss nedgång under lågkonjunkturen i slutet av 2008 och hela 2009, att intresset för undersökning ökar. I början av 2000-talet låg antalet beviljade undersökningstillstånd runt 150 stycken per år.<sup>1</sup> Intresset för undersökning ökade därefter kraftigt mellan 2005 och 2007.<sup>2</sup> Under denna period uppgick antalet nya ansökningar till mellan 400 och 500 per år, och antalet beviljade undersökningstillstånd översteg 300 per år. Lågkonjunkturen resulterade i minskat intresse under 2008 och 2009. Under dessa år inkom 243 respektive 241 nya ansökningar per år.<sup>3</sup> Antalet nya ansökningar har sedan dess legat på

---

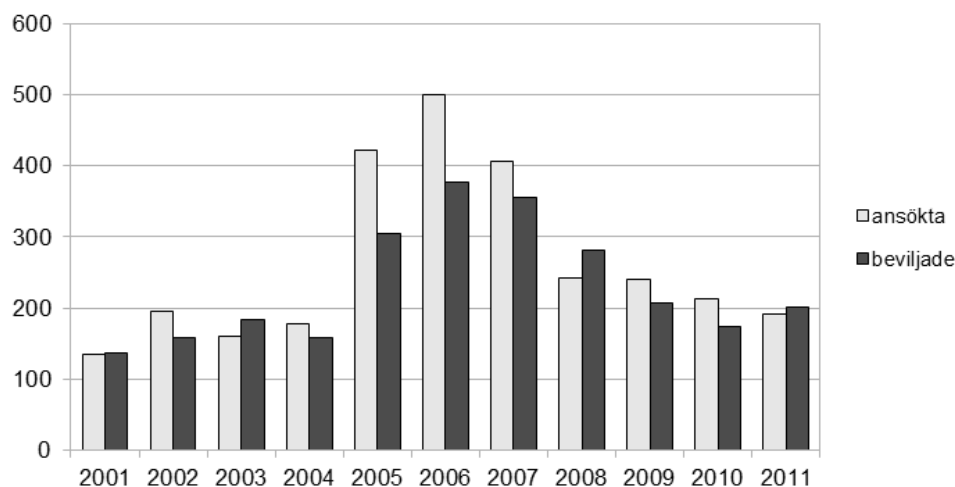
<sup>1</sup> Bergsstatens årsrapport 2005 s. 5, Bergsstatens årsrapport 2008 s. 5.

<sup>2</sup> Bergsstatens årsrapport 2005 s. 5, Bergsstatens årsrapport 2006 s. 5 och Bergsstatens årsrapport 2007 s. 5.

<sup>3</sup> Bergsstatens årsrapport 2008, s. 5 och Bergsstatens årsrapport 2009 s. 5.

drygt 200 per år.<sup>4</sup> År 2011 inkom 191 ansökningar om nya undersökningstillstånd.<sup>5</sup>

Figur: Antal ansökta och beviljade undersökningstillstånd 2001–2011



### 5.3 Ökat intresse för förlängning av undersökningstillstånd

Under senare år har intresset för att fortsätta att genomföra undersökningsarbeten efter den första treårsperioden ökat betydligt. I många områden med gällande tillstånd har prospekteringsresultaten således varit sådana att bolagen velat genomföra ytterligare undersökningar, vilket är ett tecken på en hög aktivitetsnivå.<sup>6</sup> Under perioden 2001–2004 inkom och beviljades förlängd undersökningstid för mellan 100 och 150 undersökningstillstånd per år.<sup>7</sup> Denna siffra har under senare år legat på mellan 200 och 300 stycken. År 2011 inkom 353 ansökningar om förlängning av undersökningstillstånd.<sup>8</sup>

<sup>4</sup> SGUs verksamhetsberättelse och årsredovisning 2011 s. 8.

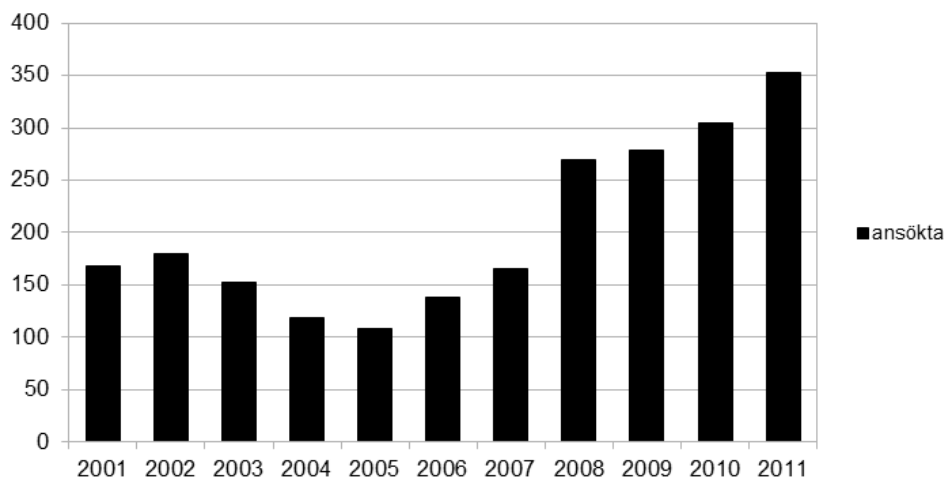
<sup>5</sup> SGUs verksamhetsberättelse och årsredovisning 2011 s. 8.

<sup>6</sup> SGUs verksamhetsberättelse och årsredovisning 2011 s. 8.

<sup>7</sup> Bergsstatens årsrapport 2004 s. 15.

<sup>8</sup> SGUs verksamhetsberättelse och årsredovisning 2011 s. 8.

Figur: Antal ansökningar om förlängning av undersökningstillstånd 2001–2011



## 5.4 Intresse för nya undersökningsområden

Under perioden 2001–2004 ökade intresset för undersökning kraftigt i de sex Bergslagenlänerna Dalarnas, Örebro, Västmanlands, Värmlands, Gävleborgs och Uppsala län. Intresset ökade också i Västerbottens län och Jämtlands län.<sup>9</sup> På senare år har emellertid intresset för prospektering växt även i de delar av landet som inte tidigare varit aktuella för undersökning. Ett antal ansökningar har till exempel prövats avseende fjällområdet i Västerbottens län, samt områden med alunskiffrar i Jämtland, Västra Götaland och Skåne.<sup>10</sup>

Att tillstånd i allt högre grad söks i områden som inte tidigare undersökts leder till att ansökningarna avser allt större arealer. I områden där det saknas information från tidigare undersökningar måste man inleda med mer översiktliga metoder, såsom kartläggning från flygplan, vilket också kräver större områden. Detta har lett till att arealerna som täcks av undersökningstillstånd har ökat. Vid 2004 års slut omfattade alla gällande undersökningstillstånd 8 038 kvadratkilometer, vilket motsvarade 2 procent av landets yta. Den högsta siffran hitintills under 2000-talet noterades vid slutet av år 2008. Då täckte alla gällande undersökningstillstånd 22 661 kvadrat-

<sup>9</sup> Bergsstatens årsredovisning 2006 s. 8.

<sup>10</sup> Bergsstatens årsrapport 2008 s. 8.

kilometer, vilket motsvarade fem procent av landets yta.<sup>11</sup> Vid 2011 års slut täcktes 16 051 kvadratkilometer, motsvarande 3,6 procent, av Sveriges yta av undersökningstillstånd.<sup>12</sup>

## 5.5 Fler berörs av undersökningsarbetet

Den ökande aktiviteten innebär också att ett större antal fastighetsägare och rättighetshavare numera berörs av undersökningsarbete. Antalet fastighetsägare och rättighetshavare som berördes av undersökningstillstånd år 2004 var cirka 4 500. År 2007 var motsvarande siffra 20 869 fastighetsägare och rättighetshavare. Sedan dess har antalet sjunkit, och under 2009 var det 7 030 fastighetsägare och rättighetshavare som berördes av nya undersökningstillstånd.

## 5.6 Antalet prospektörer ökar

Antalet aktörer på undersökningsområdet har också växt. Vid utgången av 2003 var det 45 företag som innehade undersökningstillstånd.<sup>13</sup> Antalet företag som har undersökningstillstånd har därefter ökat succesivt och var som högst år 2008, 109 stycken.<sup>14</sup>

## 5.7 Intresse för nya mineraler

Under de senaste åren har koppar varit den vanligast förekommande mineralen i ansökningarna. En tendens från 2005 och framåt är att sökandens förstahandsintresse är riktat mot fler koncessionsmineral än de som innan dess var vanliga. Vid denna tid började sökandena visa ett större intresse för molybden, silver, nickel, järn och uran. Uran hade under många år innan dess inte alls förekommit i ansökningarna.<sup>15</sup>

---

<sup>11</sup> Bergsstaten årsrapport 2008 s. 9. Under åren 1998–2001 var emellertid tillståndsarealen större, mellan 23 000 och 42 000 kvadratkilometer.

<sup>12</sup> SGUs verksamhetsberättelse och årsredovisning 2011 s. 8.

<sup>13</sup> Bergsstatens årsrapport 2004 s. 5.

<sup>14</sup> Bergsstatens årsrapport 2008 s. 9.

<sup>15</sup> Bergsstatens årsrapport 2005 s. 8.

## 6 Ansökningar och beslut om undersökningstillstånd 2008 och 2009

### 6.1 Inledning

Av utredningsdirektiven framgår att utredaren ska kartlägga och analysera hur kommunikationen sker mellan företag, mark- och sakägare samt kommuner i samband med undersökningstillstånd. För att få en grundläggande uppfattning om hur processen vid ansökan om undersökningstillstånd fungerar idag inleddes utredningsarbetet med en översiktlig granskning av 265 ansökningar om undersökningstillstånd som inkommit till bergmästaren mellan den 11 januari 2008 och den 12 augusti 2009, och de beslut bergmästaren meddelat i dessa ärenden. I det följande görs en sammanfattning av granskningen och de slutsatser som kunde dras av denna.

### 6.2 Innehållet i ansökan om undersökningstillstånd

För att underlätta ansökningsprocessen har bergmästaren upprättat en blankett för ansökan om undersökningstillstånd, som finns att tillgå på Bergsstatens hemsida (se bilaga 3). Vilka uppgifter en ansökan ska innehålla för att uppfylla lagstiftningens krav framgår av avsnitt 2.2.3. I de granskade ärendena har i princip samtliga ansökningar gjorts genom bergmästarens blankett. I ansökan ska sökanden ange namn, kontaktuppgifter, benämning på det ansökta området och i vilken kommun och län området ligger. I ansökan ska också anges vilket koncessionsmineral ansökan avser, vilken anledning det finns att anta att en undersökning kan leda till fynd av koncessionsmineral och områdets avgränsning genom koordinater. De flesta

sökanden anger ett mycket kortfattat svar på frågan om varför man kan anta att en undersökning kan leda till fynd av mineral.

Sökanden ska vidare ange om det inom ansökningsområdet finns områden med särskilda skyddsregler. Det rör sig om en lista på sexton olika områden för vilka särskilda regler gäller för undersökningsarbete, bland annat de områden som framgår i bestämmelserna i 3 kap. 6 och 7 §§ minerallagen såsom nationalpark och naturreservat. De flesta sökanden anger ”nej” eller ”berörs ej” på frågorna om dessa skyddade områden finns inom ansökningsområdet. I vissa fall har sökanden angett att det finns bostad, väg, naturreservat inom ansökningsområdet eller att bestämmelserna om förbudsår enligt 2 kap. 9 § minerallagen är tillämpliga inom det område ansökan avser. I några enstaka fall har sökanden angett att det förekommer andra skyddade områden inom ansökningsområdet.

Ansökan ska vidare innehålla uppgifter om de planerade undersökningarnas inverkan på allmänna och enskilda intressen samt de åtgärder som, enligt sökandens uppfattning, behövs för att skydda allmänna intressen och enskild rätt. En del sökanden lämnar inte någon sådan beskrivning över huvud taget. De flesta sökanden anger att undersökningarna inte kommer att ha någon inverkan eller endast liten inverkan på allmänna och enskilda intressen och att det inte krävs några särskilda åtgärder för att skydda allmänna intressen och enskild rätt. Vissa sökanden hänvisar till en framtida arbetsplan.

En ansökan ska vidare innehålla en karta över området och en förteckning över berörda fastigheter, fastighetsägare och andra sakägare. Det vanligaste är att sökanden skickar in en ansökningsblankett först och senare kompletterar med karta samt fastighets- och sakägarförteckning.

Det bergmästaren ska ta ställning till vid en ansökan om undersökningstillstånd är sannolikheten för mineralfyndighet inom ansökningsområdet och sökandens lämplighet att utföra undersökningsarbete. Trots det ska ansökan innehålla uppgifter som inte har någon betydelse för denna prövning. Sökanden ska till exempel ange om det inom ansökningsområdet finns områden med särskilda skyddsbestämmelser och lämna uppgifter om de planerade undersökningarnas inverkan på allmänna och enskilda intressen samt de åtgärder som, enligt sökandens uppfattning, behövs för att skydda allmänna intressen och enskild rätt. Som anförts ovan är det vanligaste att sökanden anger att det inte finns några områden med särskilda skyddsbestämmelser inom ansökningsområdet. När dessa uppgifter

jämförs med de uppgifter som senare i processen inkommit från länsstyrelsen kan konstateras att sökanden många gånger missat, eller i vart fall inte angett i sin ansökan, att det inom ansökningsområdet finns naturreservat, Natura 2000-områden och andra skyddsområden. Någon kontroll av att den lista på skyddsområden sökanden angett är korrekt eller fullständig görs inte hos Bergsstaten. I ett fåtal av de granskade ärendena har sökanden förelagts att inkomma med komplettering avseende listan på skyddsområden, och då endast på grund av att sökanden inte fyllt i listan över huvud taget. Inte i något av de granskade fallen har bergmästaren avvisat ansökan på grund av att listan inte var komplett eller korrekt.

När det gäller skyldigheten att ange de planerade undersökningarnas inverkan på allmänna intressen och enskilda rätt kan som ovan anges konstateras att det vanligaste är att sökanden kortfattat anger att det inte kommer att bli någon inverkan eller att den kommer att bli mycket liten, samt att inga särskilda åtgärder krävs. I de fall sökanden inte anger någon information i detta avseende över huvud taget har, i de fall som granskats, sökanden inte förelagts att inkomma med kompletterande uppgifter och bristen har inte heller utgjort något skäl för bergmästaren att avvisa ansökan. Enligt uppgift från Bergsstatens jurist beror det på att inte heller denna uppgift är av betydelse för prövningen om ansökan om undersökningstillstånd ska beviljas eller inte.

Av de granskade ärendena förekom endast ett fall av avvisning. I det fallet avvisade Bergsstaten ansökan på grund av att sökanden, trots upprepade påminnelser, inte skickat in en fullständig förteckning över fastighetsägare.

Min slutsats är att ansökningarna i stor utsträckning innehåller de uppgifter som krävs för att bergmästaren ska kunna fatta beslut i frågan om undersökningstillstånd enligt nuvarande bestämmelser ska beviljas eller inte. Bestämmelserna i mineralförordningen medför emellertid att ansökningarna innehåller många uppgifter som inte har betydelse för prövningen av undersökningstillstånd. Det kan tänkas att syftet med att sökanden ska ange vilka områden med särskilda skyddsbestämmelser som finns inom ansökningsområdet och vilka följder arbetet kommer få för allmänna och enskilda intressen samt vilka åtgärder som detta kräver är att sökanden redan i ett tidigt skede i processen ska planera sitt arbete och inse vilka eventuella hinder och begränsningar som finns inom området. Jag ställer mig dock tveksam till om bestämmelserna får önskad effekt

då brister i dessa avseenden i ansökan inte leder till krav på rättelse eller komplettering från Bergsstatens sida.

### 6.3 Länsstyrelsens yttrande över ansökan om undersökningstillstånd

Sedan 1 maj 2005 ska länsstyrelsen ges tillfälle att yttra sig över samtliga ansökningar om undersökningstillstånd. Syftet med denna bestämmelse är att sökanden på ett tidigt stadium ska skaffa sig kunskap om natur- och kulturmiljön i det område där undersökningsarbetet ska bedrivas och vilka skyddade eller särskilt skyddsvärda miljöer som finns där.<sup>1</sup> Detta för att underlätta planeringen och genomförandet av undersökningsarbetet och bedömningen av förutsättningarna för en framtida gruvdrift.

I de ärenden som har granskats har länsstyrelsen avgett yttrande över ansökan om undersökningstillstånd i den övervägande delen av fallen. I de flesta ärendena har länsstyrelsen angett i sitt yttrande att det i ansökningsområdet finns naturreservat, Natura 2000-område, obrutet fjällområde eller något annat sådant område som omfattas av begränsningarna i 3 kap. 6 och 7 §§ eller 17 kap. 3 § minerallagen. I de flesta fall har dessa skyddsområden inte uppmärksamrats i ansökan av sökanden. Länsstyrelserna anger också om det inom området finns sådana skyddsområden som inte anges särskilt i mineralagen, men ändå kan få betydelse för prospektörens verksamhet i området. Exempel på sådana områden är våtmarker eller sumpskogar med hög naturvårdsklassning, områden av riksintresse för rennäringen enligt 3 kap. 5 § miljöbalken, områden av riksintresse för natur- och kulturvård eller friluftsliv enligt 3 kap. 6 § miljöbalken, områden som är av betydelse för det rörliga friluftslivet enligt 4 kap. 2 § miljöbalken, biotopskyddsområde enligt 7 kap. 11 § miljöbalken, strandskyddsområde enligt 7 kap. 13 § miljöbalken och områden med fornlämningar. Länsstyrelsen erinrar också i många fall om bestämmelserna om krav på anmälan för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken.

Som ovan anförts är det vanligt att länsstyrelsen i sitt yttrande över ansökan om undersökningstillstånd uppmärksammar ett antal skyddsområden som sökanden inte nämnt i sin ansökan. Jag menar att man av detta kan dra slutsatsen att länsstyrelsens möjlighet att

---

<sup>1</sup> Prop. 2004/05:40 s.41.



yttra sig över ansökan bidrar till att öka sökandens tillgång på information om natur- och kulturmiljön i det område som ansökan avser.

## 6.4 Beslut om undersökningstillstånd

Bergsstatens beslut om undersökningstillstånd är standardiserade i sin utformning (se bilaga 4). I beslutet anges inledningsvis datum, diarienummer och tillståndshavare, vilket område som avses och vilket nummer tillståndet har. Vid bifall anges under rubriken "Beslut" att sökanden beviljas undersökningstillstånd och områdets benämning. I stycket därefter framgår att tillståndet ger ensamrätt till undersökningar med syfte att påvisa en fyndighet av koncessionsmineral, vilket eller vilka mineral som avses genom hänvisning till bestämmelse i minerallagen samt att tillståndet gäller i tre år från dagen för beslutet. Det anges också att tillståndet är förenat med villkor om att tillståndshavaren, innan arbetet påbörjas, ska ställa säkerhet avseende ersättning för skador och intrång som kan orsakas av arbetena. Därefter följer undersökningsområdets koordinater, storlek samt uppgift om undersökningsavgift.

Under rubriken "Ärendet" anges när ansökan kom in, om ansökan har kompletterats och vilket eller vilka mineral som avses. Under denna rubrik framgår också vilka som fått underrättelse om ansökan och vad länsstyrelsen har framfört i sitt yttrande. I några av de granskade ärendena hade kommuner eller privatpersoner kommit med invändningar, vanligtvis på grund av att man ansåg att en eventuell prospektering utgjorde ett hot mot natur eller pågående markanvändning i området. I de fall någon kommit med invändningar av sådant slag har Bergsstaten under rubriken "Ärendet" bemött dessa med information om vilka villkor som ska vara uppfyllda för att undersökningstillstånd ska meddelas enligt 2 kap. 2 § minerallagen, att de invändningar som inkommit till Bergsstaten inte rör dessa frågor utan frågor som rör undersökningsarbetena och en eventuell framtida gruvdrift och att dessa frågor inte prövas inom ramen för ansökan om undersökningstillstånd.

Bergmästaren anför också under rubriken "Ärendet" kortfattat skälen till att tillstånd beviljas; att det enligt bergmästarens bedömning finns anledning att anta att en undersökning kan leda till fynd av koncessionsmineral, att sökanden bedöms ha möjlighet och avsikt att få till stånd en ändamålsenlig undersökning och inte tidigare har visat sig olämplig att bedriva undersökningsarbete.

Under rubriken ”Erinran om särskilda bestämmelser” följer en uppräknig av de väsentligaste bestämmelserna som tillståndshavaren har att följa och ta hänsyn till under undersökningsarbetet. Beslutet avslutas med en uppgift om hur man överklagar beslutet. Till beslutet bifogas en lista över vilka beslutet skickas till och vem som delges beslutet, karta över det aktuella området och information om överklagande. Bergmästaren har inte i något av de granskade ärendena förenat undersökningstillståndet med särskilda villkor till skydd för allmänna intressen och enskildas rätt.

När beslutet skickas ut till fastighetsägare och innehavare av särskild rätt bifogar Bergsstaten ett informationsbrev med bland annat en närmare beskrivning av vad ett undersökningstillstånd är och vad det innebär.

Sammanfattningsvis kan det konstateras att bergmästarens beslut om undersökningstillstånd i stort sett är utformade på samma sätt i samtliga fall, med undantag för de tillägg som görs när länsstyrelsen avgett yttrande och i de fall någon har gjort invändningar mot beviljande av undersökningstillstånd. Att det inom undersökningsområdet finns naturreservat eller andra typer av områden som medför hinder för eller begränsningar av undersökningsarbetet medför inte att tillståndet utformas på något annat sätt för att anpassas till områdets särskilda förhållanden.

## 7 Fastighetsägares och rättighetsinnehavares erfarenheter av systemet med arbetsplaner

### 7.1 Inledning

Enligt utredningsdirektiven ska utredaren kartlägga och analysera hur reglerna för arbetsplaner i minerallagen har fungerat sedan de infördes 2005. I syfte att uppfylla detta krav har utredningen låtit utföra en telefonundersökning bland de fastighetsägare och innehavare av särskild rätt som tagit emot arbetsplaner under 2010 och 2011. Här följer en redogörelse för undersökningen och vilka slutsatser som kan dras av denna.

### 7.2 Urval

Undersökningen genomfördes av Markör Marknad & Kommunikation AB (nedan Markör) på uppdrag av utredningen. Företaget genomförde intervjuer per telefon med ett urval av fastighetsägare och innehavare av särskild rätt som fått en arbetsplan skickad till sig under 2010 eller 2011. Uppgifter om vem som fått arbetsplaner skickade till sig under 2010 och 2011 har utredningen fått från de prospekteringsföretag som skickat ut dem. I de fall företaget inte kunnat nås eller det inte velat lämna ut uppgifter om vem företaget skickat arbetsplaner till har uppgifter om mottagare samlats in på annat sätt. I vissa fall har adressen till mottagaren av arbetsplanen framgått av den kopia på arbetsplanen som skickats till bergmästaren. I de fall endast fastighetsbeteckningen framgått av arbetsplanen har adressen till mottagaren tagits fram genom sökning i fastighetsregistret. Under 2010 och 2011 hade enligt uppgift från Bergs-

statens diarium 54 olika prospekteringsföretag och sju personer/föreningar skickat in arbetsplaner till bergmästaren. Målet var att så många som möjligt av dessa skulle vara representerade i urvalet. Avsikten med detta var att se om fastighetsägarnas och rättighetsinnehavarnas svar var beroende av hur arbetsplanen från ett visst prospekteringsföretag var formulerad. I vissa fall hade samma person tagit emot arbetsplaner från flera olika företag eller flera arbetsplaner från samma företag. Dessa ”dubletter” rensades bort ur urvalet så att varje person endast fanns representerad en gång. Även företrädare för dödsbon och företag som saknade uppgift om företrädare rensades bort ur urvalet. Sedan underlaget sammanställdes telefonnummersatte Markör urvalet. Urvalet bestod därefter av 2 365 respondenter, som hade tagit emot arbetsplaner från 51 olika företag/personer. För att så många företag som möjligt skulle vara representerade bland de arbetsplaner intervjuerna avsåg bestämdes på förhand hur många personer som fått arbetsplaner från ett visst företag som skulle intervjuas. Detta medförde att Markör inte försökte nå alla personer i urvalet, men eftersträvade svar avseende arbetsplaner från samtliga företag.

Markör genomförde 510 intervjuer under vecka 20–22 år 2012. Utöver de intervjuer som genomfördes kontaktades även 175 personer som inte ville delta i undersökningen, 245 personer som inte mindes om de fått någon arbetsplan eller inte och därför inte kunde delta i undersökningen och 85 personer som uppgav att de inte fått någon arbetsplan och därför inte kunde delta. De intervjuer som genomfördes avsåg arbetsplaner från 41 av de totalt 54 prospekteringsföretagen och en av de totalt sju privatpersonerna/föreningarna.

Med den mängden genomförda intervjuer kan säkerheten av resultatet uttryckas som att med 95 procents säkerhet stämmer resultatet med  $\pm 4$  procentenheter. Resultatet har avrundats maskinellt.

### 7.3 Resultat

Intervjupersonen ombads inledningsvis att besvara frågorna utifrån en arbetsplan från ett visst namngivet bolag. Som anförts ovan var syftet med detta att undersöka om det var någon skillnad på svaren beroende på hur arbetsplanen från ett visst prospekteringsföretag var formulerad. Det visade sig emellertid snart att respondenterna

hade svårt att svara på frågor om en arbetsplan från ett visst företag. Detta berodde bland annat på att vissa intervjupersoner hade fått flera arbetsplaner från samma företag eller flera arbetsplaner från olika företag och därför inte kunde skilja dem åt. Det var också så att många inte längre mindes vilket bolag de fått arbetsplanen ifrån. De uppmanades då att besvara frågorna utifrån den arbetsplan de kunde minnas. Undersökningen kan således inte ge svar på om mottagarens svar var beroende av hur arbetsplanen från ett visst företag var formulerad.

Respondenten ombads därefter uppge i vilken egenskap han eller hon berördes av arbetsplanen/arbetsplanerna, som fastighetsägare, renägare eller annan sakägare, och i det sista fallet i så fall ange i vilken egenskap. Av de svarande var 97 procent fastighetsägare, 1 procent renägare och 3 procent annan sakägare. Exempel på "annan sakägare" är arrendator och delägare i vägsamfällighet.

Undersökningen bestod av 24 frågor som i huvudsak avsåg arbetsplanens rättsliga verkan, innehållet i arbetsplanen och undersökningens genomförande. För att ge utrymme för nyanserade svar ombads intervjupersonen uppge om han eller hon instämde i vissa påståenden. På en skala på 1–5 innebar 1 att personen inte alls instämde i påståendet och 5 att personen helt instämde i påståendet. Personen kunde också svara "vet ej".

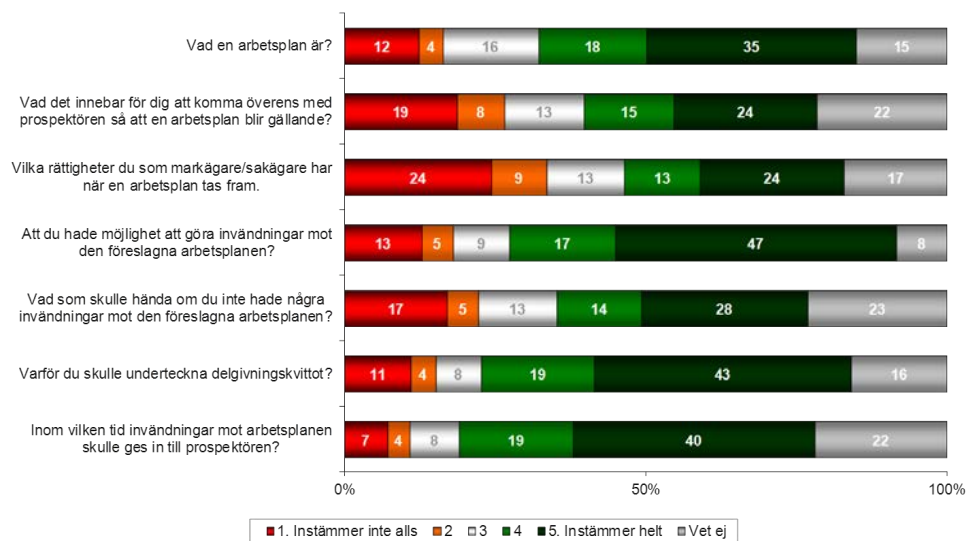
### 7.3.1 Arbetsplanens rättsliga verkan

Resultatet för frågorna avseende arbetsplanens rättsliga verkan framgår av bild 1.

Bild 1

## Arbetsplanens rättsliga verkan

Det framgick av informationen du fick i samband med prospektörens förslag på arbetsplan...  
(Bastal:510)

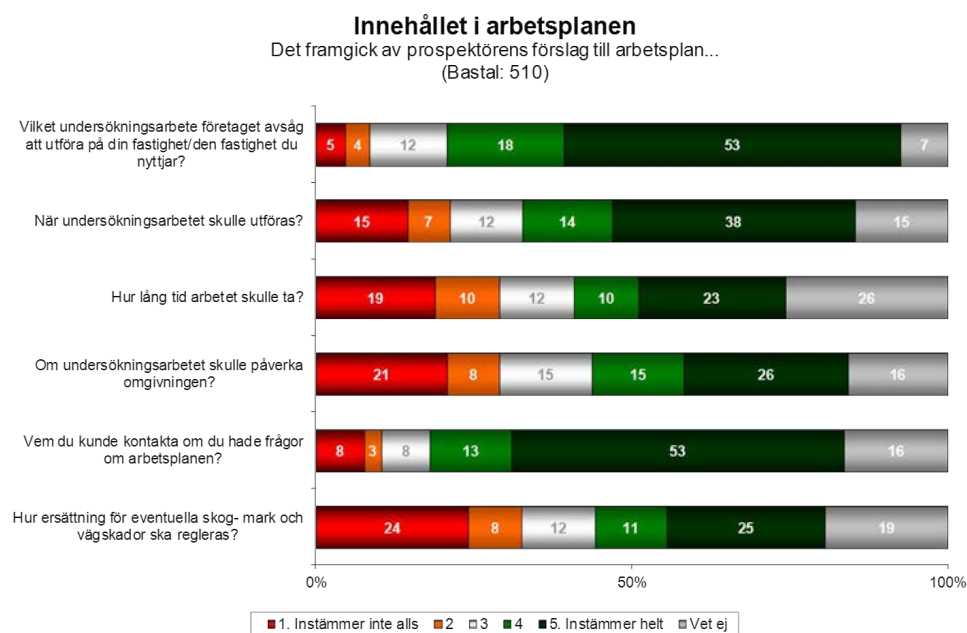


Det kan konstateras att hälften av respondenterna anser att det framgick av informationen de fick i samband med prospektörens förslag på arbetsplan vad en arbetsplan är för något. Endast en fjärdedel instämmer helt i påståendet att det framgick av informationen vilka rättigheter fastighetshavaren/rättighetshavaren när en arbetsplan tas fram. Hälften ansåg dock att det framgick att han eller hon hade möjligheter att göra invändningar mot den föreslagna arbetsplanen.

### 7.3.2 Innehållet i arbetsplanen

Intervjupersonerna ombads besvara ett antal frågor avseende innehållet i arbetsplanen. Resultatet framgår av bild 2.

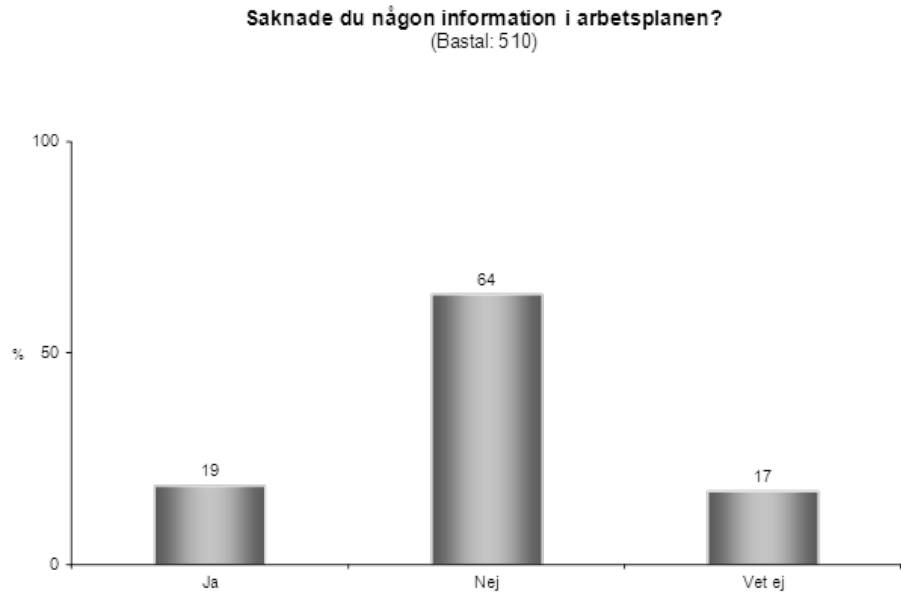
## Bild 2



Det kan konstateras att mer än hälften av intervjupersonerna uppfattar det som att det framgick av prospektörens förslag till arbetsplan vilket undersökningsarbete företaget avsåg att göra på fastigheten och vem mottagaren av arbetsplanen kunde kontakta om han eller hon hade frågor om arbetsplanen. Intervjupersonerna uppfattar det som att tillståndshavaren är sämre på att informera om när undersökningsarbetet skulle utföras, hur lång tid arbetet skulle ta, hur arbetet skulle påverka omgivningen och hur ersättningen för eventuella skog- mark och vägskador skulle regleras. Att en så stor andel uppfattar det som att de fått information om vilket arbete företaget avsåg att utföra på fastigheten är kanske inte så förvånande; detta är en av de krav som framgår av lagtexten och att ge mottagaren information om vilket arbetet som ska utföras är ju också själva huvudsyftet med arbetsplanen. Värt att notera är då att så pass få angav att de fått information om hur lång tid arbetet skulle ta och hur undersökningsarbetet skulle påverka omgivningen, trots att det av lag följer att denna information ska framgå av arbetsplanen.

På frågan om intervjupersonen saknade någon information i arbetsplanen svarade 64 procent ”nej”, 19 procent ”ja” och 17 procent ”vet ej”. Resultatet framgår av bild 3.

**Bild 3**



På en öppen fråga vilken information som saknades var det många som svarade att de saknade mer detaljerad information om vilket arbete som skulle utföras på fastigheten och när arbetet skulle utföras, vilka rättigheter man har som fastighetsägare/annan sakägare samt hur ersättning för eventuella skador regleras (se bilaga 5). En person framförde att han eller hon saknade information på svenska eftersom arbetsplanen var skriven på svår engelska.

### 7.3.3 Undersökningens genomförande

Intervjupersonerna fick sedan besvara ett antal frågor om undersökningens genomförande.

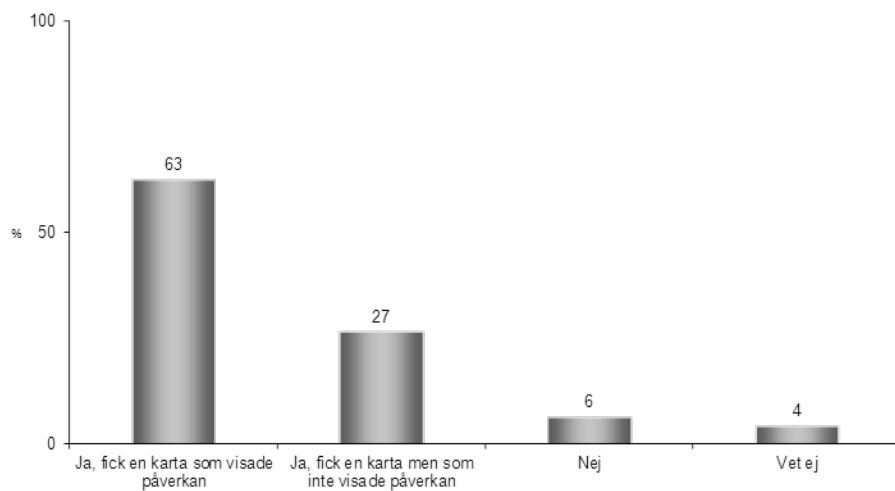
Den första frågan var om prospektören skickade med en karta som utvisade hur fastigheten skulle påverkas av undersökningsarbetet. Svaresresultatet framgår av bild 4.



## Bild 4

## Skickade prospektören med en karta som utvisade hur fastigheten skulle påverkas av undersökningsarbetet?

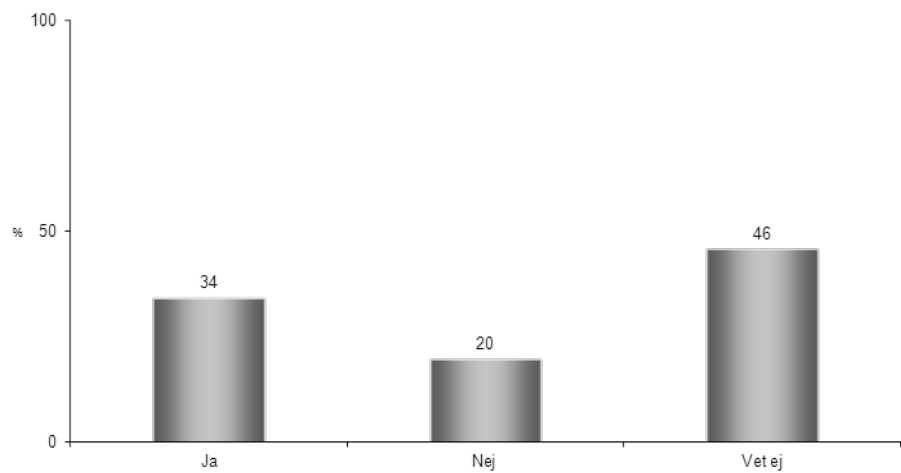
(Bastal: 510)



Frågan om det blev en undersökning av markerna sedan arbetsplanen blivit gällande besvarades på det sätt som framgår av bild 5.

Bild 5

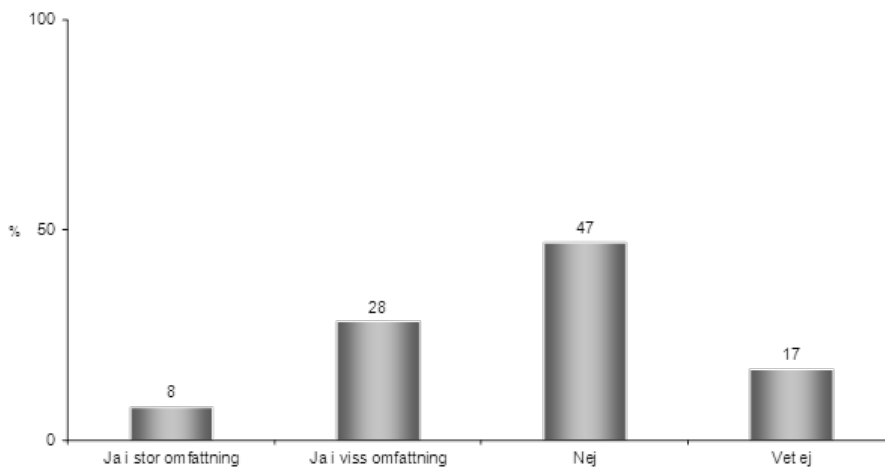
Efter att arbetsplanen blivit gällande, blev det en undersökning av markerna?  
(Bastal: 510)



Intervjupersonerna tillfrågades om de upplevde att de hade möjlighet att påverka hur undersökningsarbetet på fastigheten skulle genomföras. Resultatet framgår av bild 6.

Bild 6

Upplevde du att du hade möjlighet att påverka hur undersökningsarbetet på din mark/den mark du nyttjar skulle genomföras?  
(Bastal: 510)



Det kan konstateras att nästan hälften svarade att de upplevde det som att de inte hade möjlighet att påverka arbetet. På frågan varför de upplevde att de inte hade möjlighet att påverka hur undersökningsarbetet utfördes är det många som ger uttryck för uppgivenhet och en känsla av att de inte har några rättigheter i förhållande till prospekteringsföretagen (se bilaga 5 för resultat från de öppna frågorna).

För att ytterligare undersöka om fastighetsägare och rättighetsinnehavare utnyttjar sin möjlighet att påverka arbetsplanen ställdes frågan om personen var nöjd med arbetsplanen från början, och som en följdfråga om personen inte var nöjd med arbetsplanen om han eller hon lyckades träffa en överenskommelse om arbetsplanens innehåll med prospektören. Resultaten av dessa frågor framgår av bild 7 och 8.

Bild 7

Var du nöjd med arbetsplanen från början?  
(Bastal: 510)

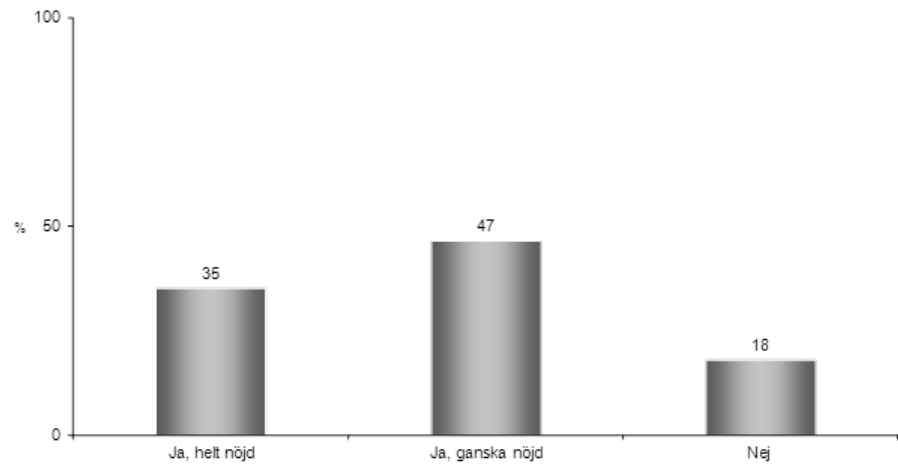
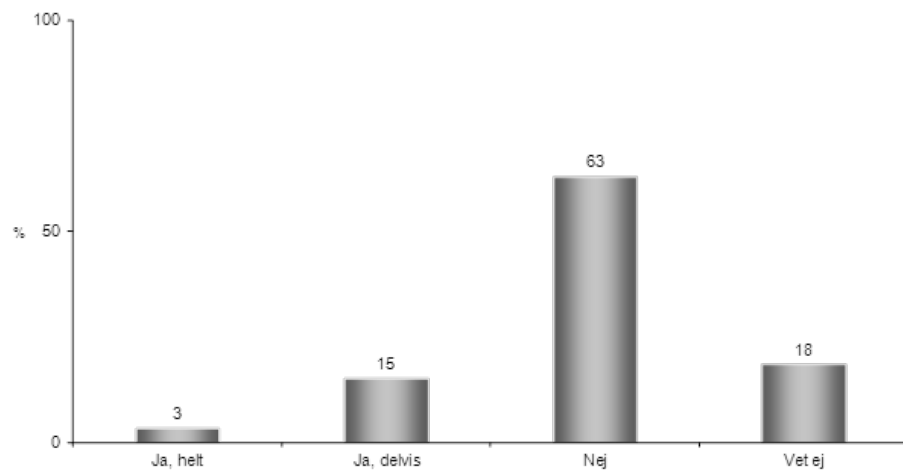


Bild 8

Om du inte var nöjd med arbetsplanen från början, lyckades du som markägare/nyttjanderättshavare få en överenskommelse om arbetsplan med prospektören som du var nöjd med?  
(Bastal: 92; svarade att de inte var nöjda med arbetsplanen från början)

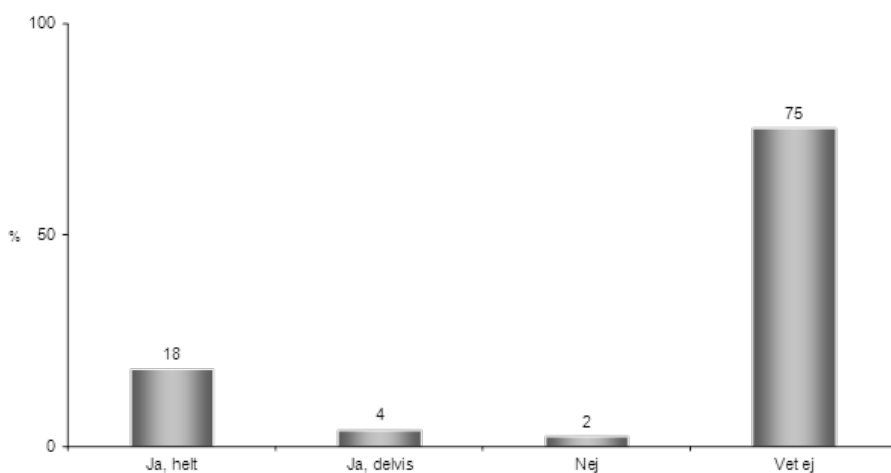


18 procent uppgav att det inte var nöjda med arbetsplanen från början. Av dessa uppgav 63 procent att de inte lyckades träffa någon överenskommelse med prospektören avseende arbetsplan. Noteras bör att urvalsgruppen i den senare frågan endast består av 92 personer, vilket medför att den statistiska säkerheten är lägre. De öppna svaren på frågan om varför planen blev gällande även om intervjupersonen inte lyckades komma överens med prospektören ger även de uttryck för uppgivenhet och en känsla av att det inte är någon idé att sätta sig emot prospektören (se bilaga 5).

Av de 409 som uppgav att det blev en undersökning på fastigheten svarade den största andelen att det inte vet om företaget följde arbetsplanen under undersökningsarbetet (bild 9). Detta resultat är kanske inte så märkligt med tanke på att stor del av undersökningsarbetet utförs på platser som fastighetsägare och rättighetsinnehavare inte har daglig tillsyn av.

### Bild 9

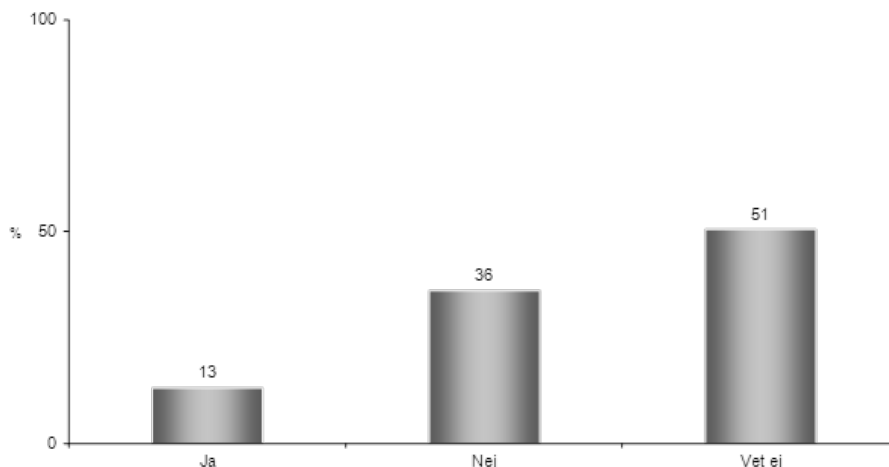
**Följde företaget arbetsplanen under undersökningsarbetet?**  
(Bastal: 409, svarade ja/vet ej på frågan om det blev en undersökning av markerna)



Det åligger företaget att förnya arbetsplanen så fort arbetet går utöver vad som redovisats i en tidigare arbetsplan.<sup>1</sup> De 409 som uppgav att det blev en undersökning på fastigheten fick också besvara frågan om företaget förnyade arbetsplanen under arbetet. Resultatet framgår av bild 10.

**Bild 10**

**Förnyade företaget arbetsplanen under arbetet?**  
(Bastalet: 409; svarade ja/vet ej på frågan om det blev en undersökning av markerna)

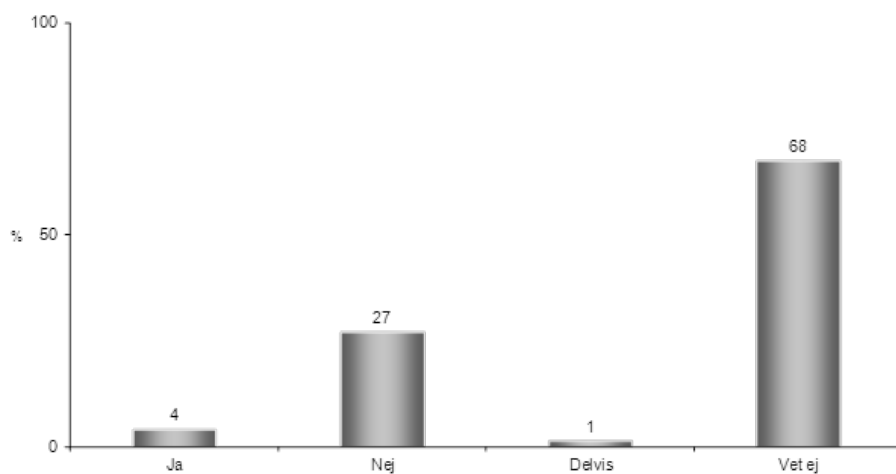


Av de 148 som svarade att nej på frågan om företaget förnyade arbetsplanen under arbetet svarade 4 procent ja på frågan om arbetsplanen borde ha förnyats. Detta skulle kunna tyda på att företagen i huvudsak förnyar arbetsplanen när det krävs. Här bör dock noteras att bastalet endast uppgår till 148 personer, samt att 68 procent uppger att de inte vet om arbetsplanen borde ha förnyats. Resultatet kan också tolkas som att fastighetsägare och rättighetsinnehavare är för dåligt insatta i vilket arbete som faktiskt utförts på fastigheten för att kunna avgöra om prospektören följde planen eller ej. Resultatet framgår av bild 11.

<sup>1</sup> Prop. 2004/05:40 s. 51.

## Bild 11

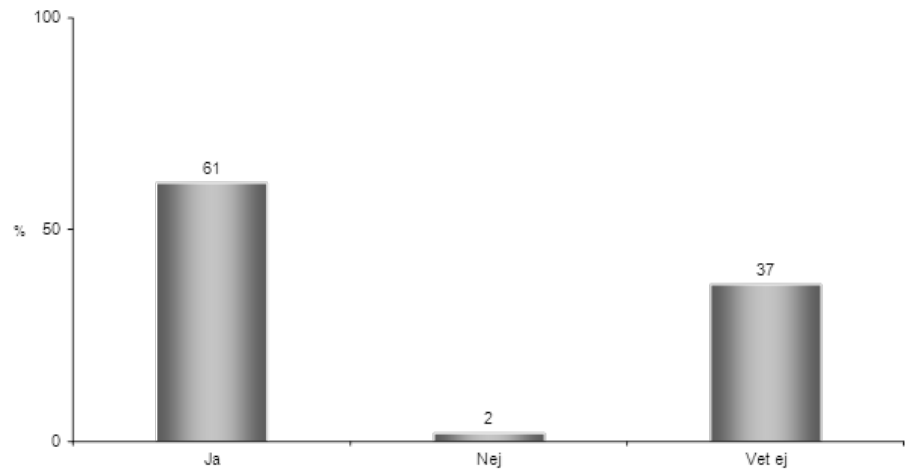
**Borde den ha förnyats?**  
(Bastal: 148; svarade nej på frågan om arbetsplanen förnyades)



Av de 54 personer som angav att arbetsplanen förnyades svarade 61 procent att förnyelsen gjordes i tid (se bild 12).

Bild 12

**Gjordes förnyelsen i tid?**  
(Bastal: 54; svarade ja på frågan om arbetsplanen förnyades)

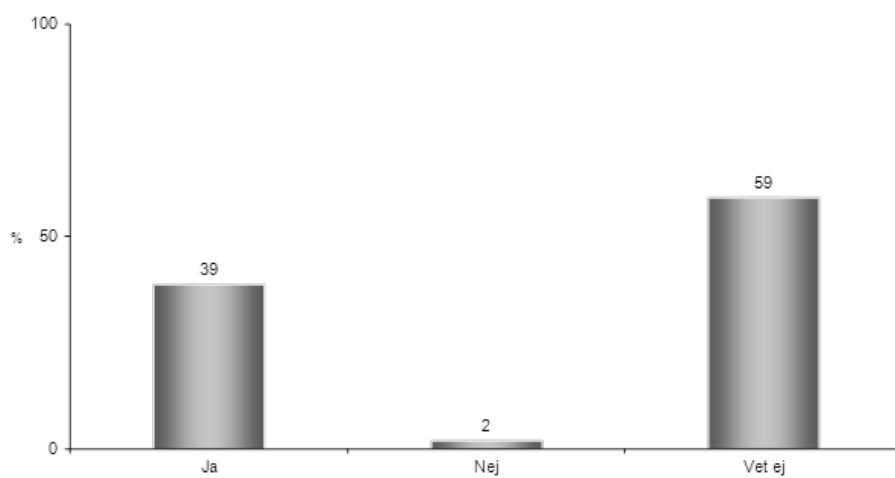


På frågan om undersökningsarbetet följde den förnyade arbetsplanen svarade 39 procent ”ja”, 2 procent ”nej” och 59 procent ”vet ej” (se bild 13). Frågan besvarades av de 54 personer som svarade ja på om arbetsplanen hade förnyats.



Bild 13

**Följde undersökningsarbetet den förnyade arbetsplanen?**  
(Bastal: 54; svarade ja på frågan om arbetsplanen förnyades)



## 8 Kommunernas erfarenhet av undersökningstillstånd och arbetsplaner

### 8.1 Inledning

Ett av utredningens uppdrag enligt kommittédirektiven är att kartlägga och analysera kommunikationen mellan företag, mark- och sakägare samt kommuner i samband med undersökningstillstånd. I syfte att uppfylla denna uppgift har utredningen tagit kontakt med ett antal kommuner och frågat dem hur kommunikationen mellan parterna har fungerat under undersökningstillståndsprocessen och arbetsplaneförfarandet. Här följer en sammanfattning av resultatet från denna undersökning.

### 8.2 Kommunerna

Utredningen har varit i kontakt med företrädare för Bergs kommun, Gällivare kommun, Hedemora kommun, Hörby kommun, Jokkmokks kommun, Kiruna kommun, Ludvika kommun, Pajala kommun och Skellefteå kommun. Det bör noteras att urvalsgruppen är långt ifrån så stor som krävs för att svaren ska vara statistiskt säkerställda. Svaren kan emellertid trots detta ge en föreställning om kommunens roll i processerna som rör undersökningstillstånd och arbetsplaner.

### 8.3 Tillfälle att yttra sig över ansökan om undersökningstillstånd

Enligt 3 § tredje stycket mineralförordningen har kommunen rätt att yttra sig över en ansökan om undersökningstillstånd som avser alunskiffer, olja, gasformiga kolväten eller diamant. Kommunerna tillfrågades om de brukade utnyttja sin möjlighet att avge yttrande och vilken typ av information yttrandet i så fall brukar innehålla.

Fyra av de tillfrågade kommunerna svarade att de inte har fått någon sådan ansökan för yttrande. Två av kommunerna svarade att de inte brukar avge något yttrande och tre kommuner uppgav att de brukar göra det. En av kommunerna hade fattat ett principbeslut att de inte vill ha någon uranbrytning inom kommunen. Kommunen hade därför yttrat sig och försökt avstyra uranprospekteringen med olika argument som emellertid inte har hörsammats. En kommun svarade att kommunen gavs möjlighet att yttra sig när det gällde prospektering efter gas. Eftersom möjligheten att yttra sig över ansökan om undersökningstillstånd kom i ett väldigt tidigt skede visste inte kommunstyrelsen som skrev yttrandet vad undersökning efter gas enligt minerallagen innebär. Kommunen framförde därför ingen erinran mot ansökan. En annan kommun anförde att de brukar yttra sig när de får möjlighet. Kommunen svarade att de generellt ser positivt på gruvexploatering, men att det ibland kan finnas motstående intressen som bör uppmärksammas i sammanhanget. Det kan till exempel röra sig om bebyggelse eller annan utveckling som kommunen planerat som kan komma i konflikt med eventuellt undersökningsarbete.

### 8.4 Bör kommunens möjlighet att yttra sig över ansökan om undersökningstillstånd utökas?

Kommunerna tillfrågades om kommunen borde ges tillfälle att yttra sig över ansökan om undersökningstillstånd även avseende övriga koncessionsmineral, och i så fall varför. Två av kommunerna ansåg att det inte finns något sådant behov. Sju av de tillfrågade kommunerna ansåg att det vore lämpligt. Som skäl anfördes att det kan finnas motstående allmänna intressen som borde komma fram.

En kommun anförde att kommunen borde få yttra sig eftersom det kan finnas planer för det eventuella undersökningsområdet som framgår av en översiktsplan. Kommunens största tillgång och varu-

märke är den vackra, orörda naturen och den är därför viktig för turistnäringen. Det vore förödande för kommunen om naturen förstördes. Den största näringen är rennäringen, och denna kommer att bli kringskuren om gruvverksamheten växer, men det är oklart hur mycket. Det finns således andra näringar i kommunen som kan komma att påverkas negativt av en gruvverksamhet. Kommunen borde därför få möjlighet att yttra sig i ett tidigare skede i processen, innan miljöprövningen.

En annan kommun framförde att det är viktigt att kommunen kan yttra sig å invånarnas vägnar, som en del av en demokratiprocess. Kommunen kan också bidra med information till prospekteringsföretaget som det kan ha nytta av att få reda på i ett tidigt skede, och som underlättar undersökningsarbetet i framtiden.

En kommun ansåg vidare att det vore praktiskt om kommunen, i likhet med fastighetsägare och innehavare av särskild rätt, fick en underrättelse när en ansökan om undersökningstillstånd kommit in till Bergsstaten. Det skulle underlätta planeringen att få information om vad som händer i kommunen i ett tidigt skede.

## **8.5 Dialog mellan prospekteringsföretagen och kommunen**

Kommunerna tillfrågades hur dialogen fungerar mellan prospekteringsföretagen och kommunen i samband med ansökan om undersökningstillstånd.

Två av de tillfrågade sa att de bolag som varit med länge brukar ta kontakt med kommunen för att informera politiker och tjänstemän om sina planer. En av kommunerna svarade att det är möjligt att bolagen kontakter kommunledningen, men det är inget de på avdelningarna vet något om, och att det hade varit önskvärt med en bättre dialog. De anställda på kommunen får ofta frågor från allmänheten och samebyar som de inte kan svara på. Samebyarna säger ibland att de uppfattar det som att kommunen inte företräder dem. Tre kommuner svarade att det inte finns någon dialog alls mellan prospekteringsföretagen och kommunen. Tre av kommunerna svarade att viss kommunikation skett mellan bolag och kommun, men att de inte vet hur det har fungerat.

## 8.6 Skyldighet att informera allmänheten

Kommunerna tillfrågades om det borde införas en skyldighet för den som ansöker om undersökningstillstånd att under ansökningsprocessen informera berörd allmänhet om det planerade arbetet.

Tre kommuner besvarade frågan nekande. En av kommunerna anförde som skäl att de har ett stort antal undersökningstillstånd varje år och att gruvverksamheten inte är något som oroar befolkningen i kommunen. Allmänheten reagerar inte på att det beslutas om ett undersökningstillstånd.

Sex av kommunerna var positiva till ett sådant förslag. En kommun förklarade att det hade varit bra med någon typ av samråd. När ett nytt undersökningstillstånd har meddelats kan det bli mycket diskussioner och spekulationer bland kommuninvånarna. Rykten sprids utan grund, och större öppenhet och mer information hade minskat risken för eventuella konflikter. Det skulle bidra till att avdramatisera undersökningsarbetet och öka medvetenheten om vad som pågår. Det kan finnas fler än fastighetsägarna som är intresserade av sådan information, t.ex. husköpare. Osäkerheten medför en ovilja att bygga hus, fastän det är bostadsbrist i kommunen. Osäkerheten bromsar således utvecklingen.

En kommun svarade att det hade varit bra med ett sådant krav eftersom kommuninvånarna ofta vänder sig till kommunen med sina frågor om undersökningsarbetet och kommunen vanligtvis inte vet någonting om det. Ibland kan ett undersökningstillstånd röra uppheta känslor, och i sådana fall är det bra med kommunikation.

En kommun anförde att det vore bra med någon typ av information, men att det i så fall måste framgå tydligt att det bara rör sig om information och att det vanligtvis inte går att påverka Bergsstatens beslut i fråga om undersökningstillstånd. Annars kan det hända att kommuninvånarna upplever att de blir överkörda i frågan om undersökningstillstånd. Hela undersökningstillståndsprocessen samt hur och i vilket skede kommuninvånarna kan påverka den måste framgå av informationen.

## 8.7 Arbetsplaner

Kommunerna tillfrågades om innehållet i de arbetsplaner det fått och om deras möjligheter att påverka undersökningsarbetet genom att göra invändningar mot arbetsplanen. Sju av de tillfrågade kommuner-

na ägde inte någon mark som varit aktuell för undersökning och hade därför inte fått några arbetsplaner. En kommun hade tagit del av ett flertal arbetsplaner. Företrädaren för denna kommun ansåg att arbetsplanerna innehöll all nödvändig information och var lätta att förstå. Kommunen hade inte haft någon anledning att göra invändningar mot någon av arbetsplanerna.

En kommun anförde att kommunen i det fall den fått möjlighet att yttra sig i egenskap av markägare i ett fall avseende uranprospektering invänt mot arbetsplanen. Det blev ingen undersökning av marken eftersom prospekteringsbolaget efter invändningen undantog kommunens mark från arbetsplanen. Företrädaren för kommunen uppgav att de hade önskat att det inte förekom någon prospektering efter uran över huvud taget i kommunen, men konstaterade att det inte går att påverka i de fall kommunen inte äger marken.

Tre av kommunerna anförde att de hade haft nytta av att få del av arbetsplanerna även om kommunen inte äger fastigheten där arbetet ska utföras. Att få tidig information om vad som händer i kommunen underlättar planeringen menar kommunerna.

## **8.8 Övriga frågor med koppling till undersökningsarbete enligt minerallagen**

Kommunerna tillfrågades avslutningsvis om det i deras arbete kommit upp andra frågor med koppling till undersökningsarbete enligt minerallagen.

### **8.8.1 Kommunerna och samhällsplaneringen**

Kiruna kommun tog upp frågan om vem som gör den övergripande samhällsekonomiska analysen innan ett undersökningstillstånd meddelas. Kommunen behöver fler ben att stå på, inte bara gruvverksamheten. Kommunen vill kunna satsa på turism och på rymdraketbasen Esrange, och måste även ta hänsyn till rennäringen. Dessa näringar konkurrerar med gruvverksamheten. Bergsstaten kan ge tillåtelse till undersökningsarbeten i områden där kommunen vill bevara naturen orörd för turism eller i eventuella utvecklingsområden för Esrange. Kommunen ifrågasätter om det är samhällsekonomiskt försvarbart att tillåta prospektering på mark som sedan inte kommer att kunna användas för utvinning av mineral.

Företrädarna för Kiruna kommun ställer sig också frågan hur länge det är samhällsekonomiskt försvarbart att flytta staden för att gruvan ska kunna utvecklas. Gruvbolagen tar inte med hela kostnaden för flytten i sina utvecklingsanalyser och överläter en del av kostnaden för utvecklingen av gruvan till staten, såsom kostnader för ny järnväg och nya vägar eller till kommunerna som får stå för gator, ledningar och nya hus. Villapriserna i Kiruna har stigit med 300 procent på tio år. De som nu måste flytta för att gruvan ska kunna utvidgas får ersättning i enlighet med expropriationslagens bestämmelser, men ersättningsbostäderna kommer att kosta mer än de får i ersättning. Vem ska betala mellanskillnaden? Frågan om tillämpningen av expropriationslagens bestämmelser tas i betänkandet upp i avsnitt 17.2.

En kommun anförde att det i kommunen finns ett stort motstånd mot prospektering. Kommunen är belägen i en jordbruksbygd som skulle påverkas starkt av en gruva. Alla andra näringar skulle tvingas stå tillbaka. Kommunen har för närvarande ingen möjlighet att hjälpa medborgarna. Kommunen föreslog därför att det alltid borde finnas en möjlighet för kommunen att säga nej till undersökningsarbete inom kommunen, eller i vart fall begränsa undersökningarna.

### 8.8.2 Ställande av säkerhet vid undersökningsarbete

En kommun anförde att det uppkom vissa problem i samband med gasprospektering i kommunen. Undersökningsarbetet blev ett anmälningsärende hos kommunen, eftersom det endast rörde sig om undersökning och inte utvinning av mineral. Undersökningsarbetet skulle utföras i närheten av en vattentäkt och kommuninvånarna var oroliga för att vattentäkten skulle kunna förstöras under undersökningsarbetet. Den säkerhet bergmästaren hade krävt för att undersökningsarbetet skulle kunna påbörjas ansågs inte tillräckligt hög för att täcka ersättning för skadan vid ett allvarligt fel, t.ex. en förstörd vattentäkt. Det ställdes krav på kommunen att den skulle begära att bolaget skulle ställa en högre säkerhet. Eftersom ärendet var ett anmälningsärende och inte ett tillsynsärende hade kommunen emellertid inte möjlighet att begära att bolaget skulle ställa säkerhet för eventuella skador.

## 9 Prospektörernas erfarenhet av arbetsplaner

### 9.1 Inledning

I utredningsdirektiven anförts att det är viktigt att det etableras en tidig och väl fungerande dialog mellan företag, fastighetsägare, sakägare och kommuner, och att företagen har ett stort eget ansvar för hur deras verksamhet uppfattas och tolereras bland kringboende. Det konstateras vidare att en dialog innebär både möjligheter, utmaningar och ansvar för samtliga inblandade. Enligt utredningsdirektiven ska utredaren mot denna bakgrund kartlägga och analysera hur kommunikation sker mellan företag, mark- och sakägare samt kommuner i samband med undersökningstillstånd. Utredningen har i detta syfte intervjuat företrädare för ett antal prospekteringsbolag och konsultbolag som arbetar på uppdrag av prospekteringsbolagen. Nedan följer en sammanställning av svaren från företagen.

### 9.2 Företagen

54 olika bolag har lämnat in arbetsplaner till bergmästaren under 2010 och 2011. Några av dessa bolag ingår i samma koncern med en gemensam administration för undersökningstillstånd och arbetsplaner. Utredningen genomförde intervjuer per telefon med 26 personer som representerade sammanlagt 32 av de 54 bolagen (se förteckning i bilaga 6). Ett antal bolag hade lagt ut administrationen av arbetsplanerna på konsultbolag och hänvisade således till dessa för svar på frågor om arbetsplaner. Utredningen intervjuade tre representanter för två olika konsultbolag, som representerade 12 av de 54 bolag som lämnat in arbetsplaner till bergmästaren under 2010 och 2011 (se förteckning i bilaga 6).



### 9.3 Delgivning av arbetsplanen

Representanterna för bolagen tillfrågades inledningsvis hur delgivningen av arbetsplanerna har fungerat. I de fall det inte hade fungerat ombads de också att förklara vad som inte hade fungerat. Tio av de 26 representanterna för gruvbolagen var övervägande positiva och framförde inte något som inte fungerade med systemet. 16 av de 26 representanterna för företagen framförde saker som inte fungerar med delgivningen. Av dem uppgav elva att systemet med delgivning av arbetsplanen var tidskrävande, i vissa fall mycket tidskrävande. Elva uppgav att det var svårt att få tag på mottagarna och att få dem att skicka tillbaka delgivningskvittot. Två av dem svarade att de varit tvungna att ta hjälp av polis eller stämningsman vid delgivningen. Tre av företrädarna för företagen sa att det kan vara svårt att få fram adresserna till de som ska delges arbetsplanen, särskilt när det gäller samfälligheter. Tre av representanterna för företagen svarade att det är svårare att delge personer som bor i södra delen av landet än de som bor längre norrut. Förklaringen som angavs var att personer som bor i de norra delarna av landet är mer vana vid undersökningsarbeten och därför inte motsätter sig medverkan i lika hög grad.

Två av de tre konsulterna var övervägande positiva, men samtliga uppgav att delgivningen tar mycket tid. De lägger mycket tid på att påminna och ”jaga” mottagarna och det är svårt att hitta adresserna till fastighetsägarna och kontaktpersonerna.

### 9.4 Synpunkter från fastighetsägare och innehavare av särskild rätt

Företagen tillfrågades om de, sedan arbetsplanen skickats ut, fått förslag och synpunkter från fastighetshavare och innehavare av särskild rätt som har lett processen framåt. Sex av representanterna för gruvbolagen uppgav att de inte fått några sådana förslag. Fem svarade att det händer sällan eller inte händer så ofta. Tio representanter för företagen svarade ”ja” på frågan och fem uppgav att det händer ganska ofta eller för det mesta. Av konsulterna svarade två ”ja” och en av dem förklarade att det är vanligt att bolaget kontaktas av fastighetsägare, men att de då vanligtvis vill meddela dem att de vill bli kontaktade före arbetet sätter igång.

## 9.5 Dialog mellan parterna

Företagen tillfrågades om de ansåg att systemet med arbetsplaner hade skapat förutsättningar för en god dialog mellan parterna. 13 av representanterna för bolagen ansåg att systemet hade skapat förutsättningar för en dialog mellan parterna. Två svarade att det är en god dialog mellan parterna, men att de inte visste om det kunde förklaras med systemet med arbetsplaner. En svarade att frågan inte var så aktuell eftersom företaget mest haft med stora skogsbolag att göra. Sex representanter för bolagen uppgav att det inte är någon skillnad i förhållande till hur det var innan systemet med arbetsplaner infördes. Fyra representanter besvarade frågan nekande.

Av konsulterna svarade en ”nej” på frågan, en hade ingen uppfattning och en ansåg att dialogen fungerade även innan systemet med arbetsplaner infördes och att det därför inte var någon skillnad jämfört med hur det var tidigare.

## 9.6 Invändningar

Företagen tillfrågades om det har kommit in invändningar mot de arbetsplaner de skickat ut, och om det i så fall varit svårt att nå en överenskommelse. Åtta representanter för företagen uppgav att de inte fått några invändningar och 18 svarade att de fått det, i varierande utsträckning. Samtliga konsulter svarade att det händer, men sällan. Av de 18 bolag som fått invändningar mot arbetsplanerna uppgav fem att det var svårt att komma överens med fastighetsägaren/innehavaren av särskild rätt. 13 av de 18 svarade att det inte var svårt att nå en överenskommelse om arbetsplanen.

Av konsulterna svarade två ”nej” och en angav att hon brukade rekommendera bolaget att själva ta över ärendet när det kom en invändning mot arbetsplanen, och att hon därför inte visste om det brukade vara svårt för parterna att komma överens.

## 9.7 Hur har systemet med arbetsplaner fungerat?

Företagen tillfrågades hur systemet med arbetsplaner har fungerat, och om det inte fungerat bra, vad som borde förändras.

Fyra av representanterna för bolagen var generellt negativa till systemet med arbetsplaner och fem var generellt positiva till sys-

temet. 15 representanter ansåg att systemet har fungerat bra, men att det bör förändras i vissa avseenden. Två tyckte att det inte var så stor skillnad jämfört med hur det var innan systemet med arbetsplaner infördes. Samtliga konsulter tyckte att systemet har fungerat ganska bra, men två ansåg att det finns saker som bör förändras.

Som framgått av tidigare avsnitt vänder sig många av företagen mot att systemet med arbetsplaner är mindre flexibelt jämfört med hur det var tidigare, att det tar tid och medför mer administration. Många ställer sig dock positiva till systemet eftersom det förbättrar informationen till fastighetsägare och innehavare av särskild rätt som berörs. Det är svårt att göra en tydlig sammanställning av svaren. Här följer istället ett urval av åsikter som framförts.

En av dem som var negativa till systemet anförde att systemet innebär mycket arbete och tar lång tid. Hälften av undersökningstiden går åt till administration av arbetsplaner. Hans förslag var att avskaffa systemet. En tyckte att systemet har fungerat bra, men att dialogen fanns redan innan systemet med arbetsplaner infördes. Flera av företagen framförde att det råder osäkerhet om hur detaljerade arbetsplanerna ska vara och att det hade varit bra om det fanns någon typ av riktlinjer för vad som ska tas upp i arbetsplanen. Någon föreslog att det skulle finnas ett färdigt formulär att fylla i. Vissa tyckte också att det borde finnas ett dokument om fastighetsägarnas rättigheter och skyldigheter som kan skickas ut samtidigt som arbetsplanen. En av representanterna för prospekteringsbolagen föreslog att man, för att spara tid och pengar, borde kunna skicka arbetsplanerna per mail istället.

Flera av de personer som intervjuats påpekade att bestämmelserna om arbetsplaner främst är utformade för mer ingripande undersökningsarbete, t.ex. borrhning. De menar att enklare undersökningar, som moränprovtagning, borde kunna göras utan arbetsplan.

Flera av de tillfrågade ansåg att bergmästaren har en alldeles för passiv roll i arbetsplaneprocessen och någon ansåg att bergmästaren borde ta starkare ställning för prospektören i tvisterna mellan prospektör och fastighetsägare/innehavare av särskild rätt.

En av konsulterna ansåg att det inte var någon skillnad från hur det var tidigare. I de områden det finns motstånd mot undersökningsarbete räcker det inte med en arbetsplan, menade han.

## 9.8 Arbetsplanens genomförande

Företagen tillfrågades om det varit möjligt att genomföra arbetet enligt arbetsplanen. I de fall företagen svarade att det inte varit möjligt ombads de att förklara varför.

En av representanterna för företagen svarade att det inte varit möjligt att utföra arbetet i enlighet med arbetsplanen. Två svarade att det gått "för det mesta" och 23 angav att det gått att utföra arbetet i enlighet med arbetsplanen.

Av de 23 som angav att det gått att genomföra arbetet enligt arbetsplanen förklarade elva att det varit möjligt på grund av att arbetsplanen var mycket generellt eller flexibelt formulerad.

En konsult svarade att det är möjligt för det mesta, en svarade att det inte gick att besvara frågan eftersom hon lämnade över ansvaret till bolaget sedan arbetsplanen blivit gällande. En av konsulterna uppgav att det har hänt oftare på senare år att de inte får tillgång till vissa områden vintertid.

Som förklaring till varför arbetet inte utförts i enlighet med arbetsplanen har angetts att man inte hunnit eller att arbetet inte hunnit komma igång som planerat på grund av invändningar från fastighetsägare eller renägare. En del undersökningsarbete kan endast utföras när det är tjäle i marken. Blir arbetet försenat hinner tjälen gå ur marken och man får vänta till nästa vinter.

## 9.9 Sammanfattning och slutsats

Mer än hälften av representanterna för företagen framförde saker som inte fungerar med delgivningen. De vanligaste kommentarerna var att delgivningen tar tid, att det blir dyrt och tungt att administrera, att det är svårt att få tag på adresser och att företagen måste "jaga folk" för att få dem att skriva under delgivningskvittona.

Det tycks vara vanligt att fastighetsägare och andra mottagare av arbetsplanerna kontaktar prospektören när arbetsplanen skickats ut. Hälften av representanterna för företagen tycker att systemet skapat förutsättningar för en bättre dialog.

Majoriteten säger att det fått invändningar mot arbetsplanen, men av dem säger de flesta att det inte var svårt att komma överens.

De flesta tycker att systemet med arbetsplaner har fungerat bra, men att det finns saker som bör förändras.

De flesta säger att det har gått att genomföra arbetet som planerat, och av dessa säger knappt hälften att det berott på att arbetsplanen varit väldigt flexibel och generell.

# 10 Sakägarbegreppet i minerallagen och mineralförordningen

## 10.1 Inledning

Enligt utredningsdirektiven är utredningens huvudsakliga syfte att utveckla regelverket så att markägare, sakägare och kommuner med ökat tydlighet och effektivitet ska få tidig information om vad som avses med en undersökning enligt minerallagen. I utredningsuppdraget ingår bland annat att kartlägga och analysera hur kommunikationen fungerar mellan företag, markägare, sakägare och kommuner i samband med undersökningstillstånd och vid behov föreslå en ändring av regelverket så att det ger stöd för en god dialog mellan dessa. För att kunna utreda denna fråga krävs det att de i direktiven angivna aktörerna är klart definierade. Vad gäller företag, markägare och kommuner medför detta vanligtvis inte något problem. När det gäller sakägare är det emellertid inte oproblematiskt.

Definitionen av begreppet sakägare finns i 17 kap. 1 § andra stycket minerallagen. Där anges att bestämmelserna i minerallagen om sakägare inte gäller innehavare av fordran för vilken fastigheten svarar. Av förarbetena framgår att med uttrycket innehavare av fordran för vilken fastigheten svarar avses i första hand borgenär som har pant rätt i fastigheten genom in-teckning.<sup>1</sup> Definitionen av begreppet sakägare är således negativ på det sätt att den endast uppger vem som inte ska anses utgöra sakägare i lagens bemärkelse.

Det har under utredningstiden framkommit att det framstår som otydligt vem som ska anses tillhöra gruppen sakägare vid tillämpning av minerallagen och dess förordning. Minerallagen har också kritiserats för att den krets som anses utgöra sakägare är för liten. Det har framförts att det finns en grupp som, trots att de inte räknas till sakägarkretsen enligt dagens tillämpning av minerallagen,

---

<sup>1</sup> Prop. 1974:32 s. 226.

berörs av undersökningsarbetet men på grund av den snäva definitionen av sakägarbegreppet saknar möjlighet att påverka de olika processerna.

Jag kommer i följande avsnitt redogöra för begreppet ”sakägare” i de bestämmelser som rör undersökningstillstånd och arbetsplaner i minerallagen och dess förordning. Jag kommer också att diskutera vem som bör anses utgöra sakägare enligt minerallagen när det gäller bestämmelser avseende undersökningstillstånd och arbetsplaner.

## 10.2 Begreppet sakägare

Sakägare är, enkelt uttryckt, den som berörs av en fråga som prövas av domstol eller annan myndighet. Sakägarbegreppet är bland annat kopplat till rätten att överklaga en domstols eller annan myndighets beslut. Den allmänna regeln om vem som har rätt att överklaga en myndighets beslut finns i 22 § förvaltningslagen (1986:223). Enligt bestämmelsen får ett förvaltningsbeslut överklagas av den beslutet angår, om det har gått honom eller henne emot och beslutet kan överklagas. Det finns således inte någon rätt för var och en att överklaga ett beslut, utan klaganden måste ha ett visst intresse i saken för att överklagandet ska tas upp till prövning i högre instans. Man brukar säga att klaganden ska vara ”saklegitimerad”.<sup>2</sup>

Klagorätt har i första hand den som är part i ärendet. Ett beslut kan emellertid angå även andra än dem som är parter i målet. Allmänt sett brukar det för klagorätt krävas att beslutet antingen påverkar personens rättsliga ställning eller rör ett intresse som på något sätt erkänts av rättsordningen.<sup>3</sup> I vissa specialförfattningar finns det regler som ger ledning för bedömningen av vem som, utöver dem som varit parter i ärendet, ska anses berörda av beslutet på ett sådant sätt att de har klagorätt. I många fall har emellertid lagstiftaren lämnat till rättstillämpningen att avgöra frågan om klagorätt. Frågan om vem som är sakägare i det enskilda fallet är i många fall komplicerad och frågan om klagorätt har gett upphov till en omfattande rättspraxis.

Av 16 kap. 1 § minerallagen framgår att bergmästarens beslut om undersökningstillstånd får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Av samma bestämmelse följer att beslut av bergmästaren i frågor som gäller fastställande av en arbetsplan för undersöknings-

<sup>2</sup> T. Hellners, B. Malmqvist, *Förvaltningslagen med kommentarer*, 2010, s. 266.

<sup>3</sup> A.a. 286.

arbete enligt 3 kap. 5 a § ska överklagas till den mark- och miljödomstol inom vars område marken om tvisten gäller eller större delen därav är belägen. Eftersom det i lagen inte anges vem som har rätt att överklaga dessa beslut gäller i det avseendet vad som stadgas i 22 § förvaltningslagen. Frågan om vem som är att anse som sakägare enligt minerallagen får alltså betydelse för vem som har möjlighet att överklaga bergmästarens beslut om undersökningstillstånd och beslut om fastställelse av arbetsplan.

## 10.3 Nuvarande ordning

### 10.3.1 Undersökningstillstånd

Begreppet ”sakägare” förekommer i vissa bestämmelser som rör undersökningstillstånd i minerallagen och mineralförordningen. Här följer en redogörelse för några av dem och något om deras bakgrund.

### 10.3.2 Meddelande om undersökningstillstånd

Avsikten med de ändringar som gjordes i minerallagen och dess förordning den 1 maj 2005 var enligt förarbetena att bättre balansera exploateringsintresset mot enskilda sakägares behov.<sup>4</sup> Enligt de föreskrifter som fanns i mineralförordningen före den 1 maj 2005 skulle markägare och sakägare underrättas vid förlängning av undersökningstillstånd. Det fanns dock inga regler om att dessa skulle få information om när ansökan om undersökningstillstånd lämnats in till bergmästaren, eller när undersökningstillståndet löpt ut eller dragits tillbaka.<sup>5</sup> Detta ansågs utgöra en brist. De förslag som lades fram i propositionen avsåg bland annat att förbättra informationen till sakägare när en ansökan om undersökningstillstånd gjorts och när ett sådant tillstånd upphört.<sup>6</sup>

Bestämmelserna om rätten att få information om när ansökan om undersökningstillstånd inkommit till bergmästaren och när ett sådant tillstånd har upphört infördes i 3 § och 8 a § mineralförordningen. Enligt 3 § mineralförordningen ska bergmästaren, om ansökan avser något annat mineral än alunskiffer, olja, gasformiga kolväten eller diamant, sända en underrättelse om ansökan till berörda

---

<sup>4</sup> Prop. 2004/2005:40 s. 1.

<sup>5</sup> A.a. s. 41.

<sup>6</sup> A.a. s. 1.



fastighetsägare, övriga kända sakägare och innehavare av företrädesrätt enligt 2 kap. 4 § minerallagen. När ett undersökningstillstånd helt eller delvis har upphört att gälla ska bergmästaren sända en underrättelse om detta till berörda fastighetsägare och övriga kända sakägare (8 a § mineralförordningen). Formuleringen ”övriga kända sakägare” återfinns även i 1 § mineralförordningen, som reglerar vad en ansökan om undersökningstillstånd ska innehålla. Enligt bestämmelsens andra stycke ska sökanden, om ansökan avser annan mineral än alunskiffer, olja, gasformiga kolväten eller diamant, i ansökan ange uppgifter om de fastigheter som berörs av ansökan samt fastighetsägarnas och andra, för sökanden kända, sakägares namn och adress.

Även i 6 § tredje stycket mineralförordningen används formuleringen ”övriga kända sakägare”. Enligt denna bestämmelse ska bergmästaren delge fastighetsägare och övriga kända sakägare ett beslut om undersökningstillstånd och tillhörande karta, om tillståndet avser annat mineral än alunskiffer, olja, gasformiga kolväten eller diamant.

Sammanfattningsvis kan alltså sägas att det, i de fall de rör sig om ett annat mineral än alunskiffer, olja, gasformiga kolväten eller diamant, är fastighetsägare och övriga kända sakägare som enligt mineralförordningen har rätt att få information om när ansökan om undersökningstillstånd kommit in till bergsstaten, när beslut om undersökningstillstånd har meddelats och när ett undersökningstillstånd upphör. Frågan är vem som räknas till gruppen ”övriga kända sakägare”.

### 10.3.3 Övriga kända sakägare

Som framgår av inledningen är minerallagens definition av begreppet sakägare utformad på så sätt att den endast anger vilka som inte är att anse som sakägare. Enligt förvaltningsrättslig praxis hör till kretsen ”övriga kända sakägare” dels de rättighetshavare som är inskrivna i fastighetsregistret, t.ex. innehavare av servitut och ledningsrätter, dels de rättighetshavare som kommit till sökandens kännedom på annat sätt, t.ex. genom att fastighetsägaren upplyser sökanden om att det finns en arrendator på marken. Det ställs emellertid inga krav på att sökanden ska vidta aktiva åtgärder för att ta reda på om det finns några sådana rättighetshavare som inte är inskrivna i fastighetsregistret. Till gruppen ”övriga kända sakägare” hör även samebyarna.

### 10.3.4 Rätt att överklaga bergmästarens beslut om undersökningstillstånd

Beslut om undersökningstillstånd fattas utan att det sker någon prövning av motstående intressen. Enligt 8 kap. 1 § andra stycket minerallagen får bergmästaren avgöra sådana ärenden utan att någon annan sakägare än sökanden har haft tillfälle att yttra sig. Det innebär att sökanden formellt är den enda parten i målet. Frågan är om någon, utöver sökanden, trots detta ska anses ha rätt att överklaga bergmästarens beslut om undersökningstillstånd. Någon vägledning finns inte i lagstiftningen.

Enligt förvaltningsrättslig praxis får beslut om undersökningstillstånd överklagas av berörda fastighetsägare, de rättighetshavare som är inskrivna i fastighetsregistret, de rättighetshavare som blivit kända på annat sätt samt berörd sameby. Enligt uppgift från Bergsstatens jurist tas emellertid alla invändningar mot beslut om undersökningstillstånd upp och bemöts i beslutet. I de fall den som kommit med invändningen inte kan anses direkt berörd av beslutet i minerallagens bemärkelse, t.ex. när det rör sig om en ideell organisation, brukar det nämnas i beslutet.

Frågan om vem som har rätt att överklaga Bergsstatens beslut om undersökningstillstånd har också varit uppe till domstolsprövning ett flertal gånger. Bland annat har frågan om en kommuns rätt att överklaga ett beslut om undersökningstillstånd när kommunen inte är fastighetsägare eller innehavare av särskild rätt prövats vid ett flertal tillfällen. Kommunen har i dessa fall ansetts sakna talerätt (se t.ex. Kammarrättens i Sundvall dom den 23 februari 2009 i mål nr 3826-08 och samma domstols dom den 18 maj 2010 i mål nr 2405-09–2411-09). Vidare har Regeringsrätten vid ett flertal tillfällen inte funnit anledning att meddela prövningstillstånd när en kommun överklagat ett avgörande där talan har avvisats (se t.ex. Regeringsrättens dom den 29 oktober 2008 i mål nr 4608-07). Det tycks således vara en fastställd princip att en kommun saknar talerätt enbart på den grund att undersökningsarbetet ska utföras inom kommunen. Detsamma torde gälla för länsstyrelsen.

### 10.3.5 Arbetsplaneprocessen

Vem som anses tillhöra sakägarkretsen får också betydelse under arbetsplaneprocessen. Enligt 3 kap. 5 § tredje stycket minerallagen ska arbetsplanen delges ägaren till den mark där arbetet ska bedrivas och innehavare av särskild rätt som berörs. Av bestämmelsen framgår också att delgivning med innehavare av renskötselrätt får ske genom att arbetsplanen delges den sameby som innehavarna tillhör. Det är således denna krets, markägare och innehavare av särskild rätt, som har rätt att genom att invända mot arbetsplanen påverka dess innehåll. Av 3 kap. 5 a § samma lag framgår att en arbetsplan blir gällande om tillståndshavaren och den sakägare som framställt invändningar kan komma överens om arbetsplanens innehåll. I den senare bestämmelsen används således beteckningen sakägare för markägare och innehavare av särskild rätt.

### 10.3.6 Innehavare av särskild rätt

Begreppet innehavare av särskild rätt definieras i 17 kap. 1 § första stycket minerallagen. I bestämmelsen anges att med särskild rätt till fastighet avses i minerallagen nyttjanderätt, servitut, renskötselrätt och rätt till elektrisk kraft samt liknande rätt.

Av förarbetena till bestämmelsen framgår att paragrafen har utformats efter förebild av 1 kap. 2 § och 5 § expropriationslagen (1972:719).<sup>7</sup> Till begreppet särskild rätt hör enligt expropriationslagens definition nyttjanderätt, servitut och rätt till elektrisk kraft samt liknande rätt (1 kap. 2 § expropriationslagen 1972:719).

De särskilda rätterna nyttjanderätt, servitut och rätt till elektrisk kraft har sin grund i jordabalkens bestämmelser.<sup>8</sup> Dessa rättigheter regleras i 7 kap. jordabalken, om de har upplåtits genom avtal.

Med nyttjanderätt avses enligt 7 kap. 1 § jordabalken bl.a. arrende, hyra och tomträtt. Dessa nyttjanderätter är särskilt reglerade i jordabalken; arrende i 8–11 kap. jordabalken, hyra i 12 kap. jordabalken och tomträtt i 13 kap. jordabalken. Vidare ingår s.k. oäkta nyttjanderätter enligt 7 kap. 3 § jordabalken i begreppet särskild rätt till fastighet, bl.a. skogsavverkningsavtal, rätt att jaga och fiska samt naturvårdsavtal. Även vederlagsfria arrende- och hyresrätter avses. Däremot avses inte gravrätt, vägrätt eller bostadsrätt (jmf.

---

<sup>7</sup> Prop. 1974:32 s. 226.

<sup>8</sup> Prop. 1972:109 s. 181–188, A. Dahlsjö m.fl., *Expropriationslagen En kommentar*, 2010, s. 57.

7 kap. 4 § jordabalken). Gravrätt och bostadsrätt faller emellertid inom kategorin ”liknande rätt” och är därför också att anse som särskild rätt enligt expropriationslagens definition. Ytterligare rättigheter som faller in under expropriationslagens definition av nyttjanderätt är ett skriftligen upplåtet servitut som inte har inskrivits, ett skriftligen upplåtet arrende- eller hyresavtal som inte har inskrivits och ännu inte har tillträtts samt annan nyttjanderätt än arrende och hyra som har upplåtits muntligen.<sup>9</sup>

Bestämmelserna om servitut finns i 14 kap. jordabalken. Servitut innebär en inskränkning i en ägares dispositionsrätt över sin fastighet (den tjänande) till förmån för ägaren av annan fastighet (den härskande).<sup>10</sup> Ett servitut ska också vara till nytta för den härskande fastigheten som sådan och avse något beständigt på den tjänande fastighetens område, t.ex. en väg.

Rätt till elektrisk kraft innebär enligt 15 kap. 1 § jordabalken att rätt till elektrisk kraft för belysning, drivkraft eller något annat sådant ändamål får upplåtas i fastighet till vilken den hör en elektrisk kraftstation.

Utöver nyttjanderätt, servitut och rätt till elektrisk kraft enligt jordabalkens bestämmelser finns det rättigheter som har annan grund. Hit hör familjerättsliga och successionsrättsliga nyttjanderätter och servitut samt sådana nyttjanderätter och servitut som tillkommit vid förrättning, expropriation eller liknande förfoganden.<sup>11</sup> Sådana rättigheter är att anse som särskilda rättigheter enligt expropriationslagen. Till denna grupp av rättigheter hör även ledningsrätt enligt ledningsrättslagen (1973:1144). Med ”liknande rätt” avses även rätt till andel i samfällt strömfall samt vissa avkomsträtter och vissa förmåner av fast egendom enligt 8 § lag (1970:995) om införande av nya jordabalken. Dit räknas vidare bostadsrätt, vägrätt, gravrätt samt renskötselrätt. Renskötselrätten anges numer uttryckligen i minerallagens definition av särskild rätt till fastighet.

---

<sup>9</sup> A. Dahlsjö m.fl., *Expropriationslagen En kommentar*, s. 59.

<sup>10</sup> L. Nilsson, E. Sjödin, *Servitut en handbok*, 2003, s. 24.

<sup>11</sup> A. Dahlsjö m.fl., *Expropriationslagen En kommentar*, s. 60 f.

### 10.1.1 Rätt att få del av och göra invändningar mot arbetsplanen

Enligt förvaltningsrättslig praxis har fastighetsägare, rättighetshavare som är inskrivna i fastighetsregistrets inskrivningsdel, nyttjanderättshavare som kommit till prospektörens kännedom på annat sätt samt sameby rätt att få del av arbetsplanen och göra invändningar mot den. När det gäller rättighetshavare och nyttjanderättshavare krävs det dock, som framgår av 3 kap. 5 § minerallagen, att deras rättigheter rent faktisk berörs av undersökningsarbetet för att de ska anses ha rätt att delta i arbetsplaneprocessen.

Frågan om rätten att ta del av arbetsplan har varit uppe till domstolsprövning vid ett tillfälle. En person som var granne till en fastighet på vilken provborrning skulle genomföras ansåg sig berörd av undersökningsarbetet på ett sådant sätt att han borde delges en arbetsplan i enlighet med bestämmelserna i minerallagen. Förvaltningsrätten avslog överklagandet på den grund att sökanden varken var fastighetsägare eller innehavare av sådan särskild rätt, t.ex. servitut eller nyttjanderätt, som var knutna till marken ifråga och som berördes av undersökningsarbetet. (Förvaltningsrättens i Falun dom den 1 april 2010 i mål 1384-10). Kammarrätten meddelade inte prövningstillstånd.

### 10.3.7 Sakägarbegreppet i betänkandet

Som framgår av redogörelsen ovan är ”sakägare” ett mångtydigt och oklart begrepp. För att undvika missförstånd kommer jag fortsättningsvis inte använda begreppet ”sakägare” i betänkandet. Jag kommer istället så långt som möjligt klargöra i vilket avseende någon är att betrakta som sakägare, t.ex. ange nyttjanderättshavare när det är detta som avses. Som samlingsnamn för innehavare av rätt till fastighet som inte är äganderätt kommer jag använda begreppet ”innehavare av särskild rätt”.

## 10.4 Överväganden och förslag

**Utredarens överväganden och förslag:** Den krets som tillåts överklaga Bergsstatens beslut om undersökningstillstånd och göra invändningar mot en arbetsplan ska inte utvidgas. Ordet ”sakägare” tas bort i lagtext och i förordning i de bestämmelser som avser undersökningstillstånd och arbetsplaner. Istället används begreppet ”innehavare av särskild rätt”.

Som ovan anförts har minerallagen kritiserats för att den krets som tillåts överklaga Bergsstatens beslut om undersökningstillstånd och göra invändningar mot en arbetsplan är alltför liten. Man måste vara knuten till den mark som berörs av undersökningstillståndet eller arbetsplanen, antingen genom äganderätt, servitut eller genom att man på något sätt nyttjar den. Under utredningsarbetet har det framkommit att vissa, som inte hör till denna krets, uppfattar det som att de berövas möjlighet att påverka processer som de ändå berörs av. Det rör sig till exempel om personer som bor i närheten av en fastighet där borrhningsarbete ska utföras. Det kan konstateras att kretsen klagoberättigade i minerallagens bestämmelser om undersökningstillstånd och arbetsplaner är mindre än klagoberättigade enligt t.ex. miljöbalken. I miljöbalken är utgångspunkten att en person som ”kan tillfogas skada eller utsättas för annan olägenhet genom den miljöfarliga verksamheten” är klagoberättigad.<sup>12</sup> Enligt miljöbalken har vidare, till skillnad från minerallagens reglering, kommuner klagorätt om beslutet kan anses angå en kommunal angelägenhet och även fackliga organisationer, konsumentorganisationer och miljöorganisationer har under vissa förutsättningar rätt att överklaga vissa domar och beslut enligt miljöbalken (16 kap. 12–14 §§ miljöbalken).

För klagorätt krävs det som huvudregel att beslutet påverkar personens rättsliga ställning eller rör ett intresse som på något sätt erkänts av rättsordningen.<sup>13</sup> Hur bör då kretsen av klagoberättigade avgränsas när det gäller möjligheten att överklaga bergmästarens beslut om undersökningstillstånd och ta del av och göra invändningar mot en arbetsplan? Risker med en för snävt avgränsad grupp klagoberättigade är att människor kan uppleva det som att de uteslås från processer som de har ett berättigat intresse att delta i.

<sup>12</sup> Prop. 1997/98:45 del I s.484.

<sup>13</sup> T. Hellners, B. Malmqvist, *Förvaltningslagen med kommentarer*, 2010, s. 286.

Problemet med att utöka kretsen klagoberättigade är att beslutsprocesserna kan bli dyrare och ta längre tid. Risken är också att det blir svårt att på ett tydligt sätt avgränsa gruppen klagoberättigade. Om denna grupp blir för vid och obestämd blir det svårt att avgöra om samtliga klagoberättigade har fått del av beslutet på ett korrekt sätt och när beslut som en följd av detta vinner laga kraft. För enklart kan man uttrycka det som att den enskildes upplevelse av rättssäkerhet står mot prospektörens krav på en enkel och över-skådlig process.

När det gäller frågan hur sakägarkretsen i minerallagen ska avgränsas anser jag att det för närvarande inte finns skäl att utvidga denna krets. Att utöka rätten att överklaga till samtliga som upplever att de berörs av ett undersökningstillstånd eller en arbetsplan skulle göra bestämmelserna svåra att tillämpa. Jag anser att den princip som gäller idag, att det krävs en särskild anknytning till fastigheten genom t.ex. äganderätt, nyttjanderätt eller servitut för att anses utgöra sakägare i minerallagens bemärkelse, är rimlig. I detta inledande skede i processen mot en eventuell gruva torde det vara ovanligt att personer utanför denna krets berörs av undersökningsarbetet på ett sådant sätt att det motiverar en utvidgning av sakägarkretsen.

Som framgått ovan har fastighetsägare och ”övriga kända sakägare” genom mineralförordningens bestämmelser rätt att få information om när en ansökan om undersökningstillstånd har inkommit till bergmästaren, när undersökningstillstånd meddelas och när tillståndet upphör. Det finns ingen uttrycklig definition av vad som avses med ”övriga kända sakägare”, varken i lag eller förarbeten. Begreppet har i praxis tolkats som de rättighetshavare som är inskrivna i fastighetsregistret, de nyttjanderättshavare som blivit kända för sökanden på annat sätt samt den sameby inom vars område undersökningstillstånd ansökts. När det gäller arbetsplaneprocessen är det, förutom fastighetsägaren, innehavare av särskild rätt som berörs som har rätt att få del av arbetsplanen och göra invändningar mot denna. Enligt definitionen i minerallagen avses med särskild rätt till fastighet nyttjanderätt, servitut, renskötselrätt och rätt till elektrisk kraft samt liknande rätt.

Som anförts ovan är ”sakägare” inte något enhetligt begrepp. Gruppen sakägare kan vara olika stor beroende på vilken lagstiftning som ska tillämpas, och anges det inte uttryckligen i någon bestämmelse vilka personer eller organisationer som ingår i sakägarkretsen får saken prövas i varje enskilt fall. Begreppet sakägare

används både i bestämmelserna som rör undersökningstillstånd och de som rör arbetsplaner. Begreppet används emellertid på olika sätt i bestämmelserna, vilket leder till oklarhet om begreppet ska tolkas på samma sätt i de olika bestämmelserna eller inte. Det är inte en lämplig ordning. Om samma krets av rättighetshavare avses bör också samma begrepp användas genomgående i lag och förordning. Detta torde göra lagstiftningen enklare att förstå och tillämpa. För att undanröja oklarheter bör därför ordet "sakägare" undvikas i de bestämmelser som rör undersökningstillstånd och arbetsplaner i minerallagen och mineralförordningen. I stället bör det av lag- och förordningstext uttryckligen framgå vilka sakägare som avses. En lämplig benämning på de sakägare som utöver fastighetsägare har koppling till en fastighet är den som idag används i bestämmelserna som rör arbetsplaner, "innehavare av särskild rätt". Jag menar att begreppet "innehavare av särskild rätt" på ett lämpligt sätt avgränsar den krets som utöver fastighetsägaren bör ha rätt att få information när ansökan om undersökningstillstånd kommit in till Bergsstaten, när beslut om undersökningstillstånd har meddelats, när ett undersökningstillstånd upphör samt ha möjligheten att överklaga bergmästarens beslut om undersökningstillstånd. Utredningen föreslår även att denna krets ska ges tillfälle att yttra sig över en ansökan om undersökningstillstånd, se avsnitt 11.6.5. I de bestämmelser som avser undersökningstillstånd i minerallagen och mineralförordningen ska begreppet "sakägare" således ersättas med "innehavare av särskild rätt".



# 11 Undersökningstillståndets innebörd

## 11.1 Inledning

Någon uttrycklig definition av undersökningstillståndets innebörd och vilka rättigheter och skyldigheter det medför finns inte i mineralagen. De civilrättsliga följderna av tillståndet får istället härledas ur de allmänna bestämmelserna om undersökningstillstånd och undersökningsarbete i minerallagens andra och tredje kapitel. I förarbetena till den lagändring som genomfördes den 1 maj 2005 anges att ett undersökningstillstånd ger innehavaren ensamrätt till undersökningar och tillträde till marken inom området samt företrädesrätt till en eventuell fyndighet inom området.<sup>1</sup> Frågan är om denna definition av begreppet fortfarande är aktuell. Det har under utredningstiden framkommit att det råder oklarhet om vilka rättigheter och skyldigheter tillståndet medför i förhållande till fastighetsägare och innehavare av särskild rätt, och hur dessa har påverkats av att bestämmelserna om arbetsplaner infördes. Nedan följer en redogörelse för bestämmelserna om undersökningstillstånd, en kortfattad beskrivning av bakgrunden till dagens bestämmelser, en diskussion om undersökningstillståndets och arbetsplanens civilrättsliga verkningar samt förslag på ändringar av bestämmelserna avseende undersökningstillstånd.

## 11.2 Rättigheter i förhållande till fastighetsägaren

Innan undersökningstillstånd har beviljats på en fastighet får fastighetsägaren själv, eller den han eller hon givit tillstånd, bedriva undersökningsarbete på den egna fastigheten. Det följer av 1 kap. 4 § andra stycket 1 och 3 kap. 2 § mineralagen. Rättigheten gäller för alla

---

<sup>1</sup> Prop. 2004/05:40 s. 24.

koncessionsmineral utom olja, gasformiga kolväten och diamant. Undersökningsarbetet får inte medföra intrång i annans nyttjanderätt, servitut eller annan särskild rätt till fastigheten. Fastighetsägaren får också utan koncession för husbehov bearbeta fyndigheter av koncessionsmineral så länge ingen annan har bearbetningskoncession.

Om någon annan får undersökningstillstånd förlorar fastighetsägaren rätten att leta efter koncessionsmineral på sin fastighet, och om bearbetningskoncession beviljas får fastighetsägaren inte längre påbörja någon egen bearbetning. Han eller hon har dock rätt att i skälig omfattning fortsätta en påbörjad ”husbehovstäkt” (1 kap. 4 § tredje stycket 1 och 5 kap. 2 § minerallagen).

### **11.3 Rättigheter i förhållande till innehavare av särskild rätt**

Ett undersökningstillstånd ger tillståndshavaren tillträde för undersökningsarbete till den mark till vilken den särskilda rätten är knuten.

### **11.4 Rättigheter i förhållande till andra prospektörer**

Utöver att rätten till undersökning överflyttas från fastighetsägaren till tillståndshavaren ger undersökningstillståndet ensamrätt för tillståndshavaren att inom området bedriva undersökningsarbeten avseende det mineral tillståndet avser. Det följer av 2 kap. 4 § minerallagen. Det krävs särskilda skäl för att någon annan ska beviljas undersökningstillstånd avseende andra mineral inom samma område. Tillståndet garanterar således tillståndshavaren tid för undersökningar utan intrång från andra prospektörer. Undersökningstillståndet ger också företräde vid en framtida prövning av ansökningar om bearbetningskoncession för det fall flera sådana skulle avse samma område (4 kap. 3 § minerallagen).

## 11.5 Hur undersökningsarbetet får bedrivas

### 11.5.1 Nuvarande bestämmelser

Enligt 1 kap. 3 § minerallagen avses med undersökning arbete i syfte att påvisa en fyndighet av ett koncessionsmineral och att utröna fyndighetens sannolika ekonomiska värde och dess beskaffenhet i övrigt, i den mån sådant arbete innebär intrång i markägarens eller annan rättighetshavares rätt. Det finns emellertid begränsningar för hur detta intrång får ske. I 3 kap. minerallagen finns närmare bestämmelser om hur sådant undersökningsarbete får bedrivas och om hinder mot undersökningsarbete. Enligt 3 kap. 3 § minerallagen får undersökningsarbete bedrivas endast för att visa att sådant mineral som omfattas av tillståndet finns inom området och för att ta närmare reda på fyndighetens storlek, beskaffenhet och brytvärdhet. Tillståndshavaren får i den utsträckning det behövs använda väg till och inom området. Efter tillstånd från bergmästaren får tillståndshavaren också ta mark i anspråk för att bygga nödvändig väg till och inom området. Tillståndshavaren ska ställa säkerhet för ersättning för skada innan arbetet påbörjas. Av 3 kap. 3 § minerallagen följer också att undersökningsarbetet ska utföras så att minsta skada och intrång vållas på någon annans egendom och på natur- och kulturmiljön. Av bestämmelserna i 3 kap. 5–5 a §§ följer att undersökningsarbete endast får utföras i enlighet med en gällande arbetsplan. I 3 kap. 6 och 7 §§ minerallagen finns bestämmelser som medför begränsningar i tillståndsinnehavarens rätt att utföra undersökning.

### 11.5.2 Bestämmelser före den 1 maj 2005

Liksom enligt nuvarande bestämmelse i 1 kap. 3 § minerallagen avsågs med undersökning sådana arbeten som innebar ett intrång i markägarens och andra nyttjanderättshavares rätt. Det konstaterades i förarbetena till 2005 års lagändring att undersökningstillståndet således gav tillståndshavaren viss rådighet över fastigheterna inom området, men att det i minerallagen saknades närmare bestämmelser om hur långt tillståndshavarens befogenheter sträckte sig.<sup>2</sup> Den allmänna hänsynsregeln i 3 kap. 3 § om att arbetet ska utföras så att minsta skada och intrång vållas angavs dock som en allmän begränsning av arbetet. Tillståndshavaren hade liksom idag rätt att använda

---

<sup>2</sup> SOU 2000:89 s. 186.

väg till och inom området, och fick efter tillstånd från bergmästaren bygga väg till området. Tillståndshavaren hade därutöver rätt att ta mark i anspråk för att uppföra byggnader inom området som var oundgängligen nödvändiga för undersökningsarbetet samt att bygga väg inom området. Undersökningstillståndet gav tillståndshavaren rätt i förhållande till fastighetsägare och nyttjanderättshavare att genomföra alla former av undersökningsarbete. Liksom idag var dock bl.a. miljöbalken, plan- och bygglagen och kulturminneslagen tillämpliga vid undersökningsarbetena, och ytterligare tillstånd krävdes vid ingripande åtgärder.

Någon skyldighet att upprätta en arbetsplan innan arbetena påbörjades fanns inte. Det enda kravet på information i minerallagen var att tillståndshavaren enligt bestämmelserna i dåvarande 3 kap. 5 § minerallagen skulle underrätta fastighetsägare samt nyttjanderätts- och servitutshavare två veckor i förväg om när arbetet skulle påbörjas. Även bergmästaren skulle underrättas.

Bestämmelserna i 3 kap. 6–7 §§ minerallagen innehöll även innan lagändringen 2005 bestämmelser som medförde begränsningar i tillståndsinnehavarens rätt att utföra undersökning. Bestämmelserna är i huvudsak desamma som idag, med den skillnaden att avståndet inom vilket undersökningsarbete får utföras har utökats i flera fall.

### 11.5.3 Skälen till ändringarna

Som angetts ovan medförde undersökningstillståndet en rätt för tillståndshavaren att ta mark i anspråk för att uppföra byggnader och att bygga väg inom området. I förarbetena till de ändringar som gjordes den 1 maj 2005 anfördes att det var en ingripande åtgärd att uppföra byggnad på annans mark.<sup>3</sup> Regeringen ansåg att det med moderna prospekteringsmetoder inte fanns något nämnvärt behov av detta, och att husvagn eller liknande kunde användas för skydd mot vädret eller för vila i anslutning till måltider m.m. Bestämmelsen om rätten att ta mark i anspråk för byggnader togs därför bort. Likaså ansågs vägbygge inom området innebära ett omfattande ingrepp på en fastighet. Regeringen anförde att det med dagens prospekteringsmetoder, där vanligtvis terränggående fordon används, är mycket sällsynt att ny väg behöver byggas. Bestämmelsen ändrades därför på så sätt att det nu krävs tillstånd från Bergmästaren både vid vägbygge inom och till området. Bestämmelsen är emellertid

---

<sup>3</sup> Prop. 2004/2005 s. 46.

endast tillämplig när parterna inte kan komma överens på frivillig väg.

Som ovan nämnts var tillståndshavarens enda informationsskyldighet gentemot fastighetsägaren, nyttjanderätts- och servitutsinnehavare före lagändringen 2005 att dessa skulle underrättas minst två veckor innan undersökningsarbetena påbörjades. I förarbetena till bestämmelserna om arbetsplaner anförde regeringen att det var viktigt att minerallagen innehöll regler som tillförsäkrade de berörda rimlig information om vad som skulle hända på deras mark och som gav dem större möjlighet att påverka genomförandet av undersökningsarbetet.<sup>4</sup> En tidig, öppen och fungerande dialog mellan prospektören och fastighetsägare ansågs ägnad att underlätta även senare skeden i processen. Det ansågs därför viktigt att redan på prospekteringsstadiet bedriva verksamheten på ett sådant sätt och med en sådan öppenhet att sakägare och andra gavs relevant information och ett gott bemötande. Mot denna bakgrund ansåg regeringen att regeln i 3 kap. 5 § minerallagen borde utvidgas så att prospektören skulle upprätta en arbetsplan över kommande undersökningsarbete som delgavs fastighetsägaren och andra kända sakägare.

#### 11.5.4 Undersökningstillstånd och arbetsplan

Som anges i inledningen beskrivs undersökningstillståndet i förarbetena till den lagändring som genomfördes den 1 maj 2005 som ett tillstånd som ger innehavaren ensamrätt till undersökningar och tillträde till marken inom området samt företrädesrätt till en eventuell fyndighet inom området.<sup>5</sup> Det kan konstateras att tillståndet nu liksom då ger tillståndshavaren ensamrätt till undersökningar, både i förhållande till andra prospektörer och till fastighetsägaren, och företräde till en eventuell fyndighet inom området. Frågan är om man, sedan bestämmelserna om arbetsplaner infördes, på samma sätt kan säga att tillståndet ger innehavaren rätt till tillträde till marken för undersökningsarbete inom området. Tidigare gav undersökningsstillståndet tillståndshavaren rätt att, med beaktande av den allmänna hänsynsregeln i 3 kap. 3 § minerallagen, hindersreglerna i 3 kap. 6–7 §§, skyldigheten att informera enligt 3 kap. 5 §, rätt att utföra undersökningsarbete på tillståndsområdet. Tillståndshavaren var visserligen, då liksom nu, skyldig att under undersökningsarbetet iaktta

<sup>4</sup> A.a. s. 50 f.

<sup>5</sup> A.a. s. 24.

tillämpliga bestämmelser i annan lagstiftning, såsom miljöbalken, plan- och bygglagen och kulturminneslagen, men tillståndet gav tillståndshavaren tillträde till fastigheten i förhållande till fastighetsägaren och eventuella nyttjanderättshavare och rätt att utföra undersökningsarbeten som innebar intrång i fastighetsägarens och nyttjanderättshavares rätt.

Införandet av bestämmelserna om arbetsplaner medförde att undersökningsarbete endast får utföras i enlighet med en gällande arbetsplan. Allt undersökningsarbete som går utöver vad allemansrätten tillåter ska tas upp i en arbetsplan, och fastighetsägare och innehavare av särskild rätt som berörs har rätt att invända mot arbetsplanen inom viss tid. Undersökningsarbetena villkoras således av att det finns en gällande arbetsplan. Går det då fortfarande att säga att undersökningstillståndet ger tillståndshavaren tillträde till marken för undersökningsarbete?

Arbetsplanens syfte är att förbättra informationen till fastighetsägare och innehavare av särskild rätt och ge dem en möjlighet att påverka arbetenas utförande.<sup>6</sup> Fastighetsägare och innehavare av särskild rätt har möjlighet att invända mot arbetsplanen, och tanken är att parterna ska komma överens om hur arbetet på fastigheten ska utföras. Om parterna inte kan komma överens kan tillståndshavaren enligt 3 kap. 5 a § andra stycket minerallagen begära att bergmästaren prövar arbetsplanen. Bergmästaren ska då göra en avvägning mellan prospektörens behov av att kunna utföra en ändamålsenlig undersökning och de skäl som kan anföras mot att undersökningsarbete ska få äga rum. Enligt förarbetena ska prövningen innebära en oberoende granskning av undersökningsarbetet, dess tidsåtgång och eventuella inverkan på markanvändningen.<sup>7</sup> Bergmästaren är fri att avgöra hur arbetsplanen ska utformas i olika delar och kan förena planen med de villkor som behövs för att skydda allmänna intressen, exempelvis nationella kulturmiljövärden, och enskild rätt samt förebygga och begränsa olägenheter för sakägare.

I detta sammanhang bör dock betonas att bergmästaren vid prövningen av arbetsplanen inte ska göra någon prövning av om undersökningsarbete över huvud taget ska få utföras inom tillståndsområdet. Enligt lagtexten är presumtionen att arbetsplanen ska fastställas i den utsträckning som krävs för en ändamålsenlig undersökning, om inte fastighetsägarens eller rättighetshavarens olägenheter överväger tillståndshavarens intresse av att få utföra arbetet (3 kap. 5 a § andra

---

<sup>6</sup> A.a. s. 50 f.

<sup>7</sup> A.a. s. 52.

stycket minerallagen). Arbetsplanprocessen är således inte avsedd att vara en omprövning av själva undersökningstillståndet. Frågan om undersökning ska få genomföras i området eller inte är redan avgjord i och med att undersökningstillståndet meddelats.

Sammanfattningsvis kan sägas att arbetsplanen har gett berörda fastighetsägare och innehavare av särskild rätt en möjlighet att komma med invändningar mot det planerade undersökningsarbetet och, om det anses förenligt med tillståndshavarens krav på en ändamålsenlig undersökning, påverka hur undersökningsarbetet ska genomföras. Frågan om prospektören ska få utföra undersökningar på fastigheten är emellertid redan avgjord genom att undersökningstillstånd meddelats, under förutsättning att inte annan lagstiftning hindrar det. Undersökningsarbetet är villkorat av att det finns en gällande arbetsplan och fastighetsägaren och innehavare av särskild rätt har viss möjlighet att påverka och fördröja undersökningsarbetet, men utgångspunkten är fortfarande att tillståndshavaren har rätt att utföra undersökningar inom tillståndsområdet. Undersökningstillståndet ger på så sätt, idag liksom innan bestämmelserna om arbetsplaner infördes, tillståndshavaren tillträde till marken för undersökningsarbete inom tillståndsområdet.

## 11.6 Överväganden och förslag

### 11.6.1 Inledning

Sedan den 1 maj 2005 styrs undersökningsarbete enligt minerallagen genom två tillståndsprocesser, ansökan om och prövning av undersökningstillstånd och arbetsplanprocessen. Syftet med ett undersökningstillstånd är att ge sökanden tillträde till undersökningsområdet för undersökningsarbete samt ensamrätt till undersökning i området i förhållande till fastighetsägare och andra prospektörer, medan avsikten med arbetsplanprocessen är att berörda fastighetsägare och innehavare av särskild rätt ska ges möjlighet att påverka hur prospekteringsarbetet utförs.

Under utredningstiden har det framkommit att undersökningstillståndets rättsliga verkan framstår som oklar för många fastighetsägare och innehavare av särskild rätt. Representanter för markägare har framfört att en ansökan om undersökningstillstånd ibland väcker oro hos fastighetsägare och rättighetshavare som berörs av tillståndet. Kunskapen om mineralprospektering är i allmänhet inte särskilt

stor och de som fått kännedom om att undersökningstillstånd meddelats kan få intrycket att det innebär rätt för prospektören att utan begränsningar utföra prospekteringsarbete inom området. Det kan konstateras att det för de berörda parterna inte alltid med tillräcklig tydlighet har framgått vilka frågor som prövas i de olika processerna. En ansökan om undersökningstillstånd kan också medföra en känsla av maktlöshet hos fastighetsägare och innehavare av särskild rätt som berörs, och vissa upplever det som kränkande att de inte bereds tillfälle att yttra sig innan bergmästaren fattar beslut om undersökningstillstånd.

Frågan är vilka förändringar som kan göras för att syftet med undersökningstillståndet ska framgå tydligt för de fastighetsägare och innehavare av särskild rätt som berörs och för att få en rimlig balans mellan exploateringsintresset och enskildas intressen vid handläggningen av undersökningstillstånd.

### 11.6.2 En förenkling av innehållet i ansökan om undersökningstillstånd

**Förslag:** En ansökan om undersökningstillstånd ska endast innehålla sådana uppgifter som är av betydelse för bergmästarens prövning av undersökningstillstånd. Bestämmelsen i 1 § mineralförordningen (1992:285) ändras på så sätt att punkterna 4–6 och punkten 9 tas bort.

Som framgått tidigare i framställningen ska den som ansöker om undersökningstillstånd enligt 1 § mineralförordningen punkten 4 ange om det inom det ansökta undersökningsområdet finns nationalpark, natur- eller kulturresevat, Natura 2000-område eller andra sådana skyddsområden som följer av minerallagens bestämmelser. Det följer av punkten 5 och 6 att sökanden ska ange om någon annan har undersökningstillstånd för området eller om bestämmelserna om ”förbudsår” enligt 2 kap. 9 § minerallagen är tillämpliga. Enligt punkten 9 ska sökanden ange den planerade verksamhetens inverkan på allmänna och enskilda intressen och de åtgärder som, enligt sökandens uppfattning, behövs för att skydda allmänna intressen eller enskildas rätt. Uppgifterna som ska anges enligt punkten 4 och 9 har inte relevans för frågan om sökanden ska beviljas ansökningstillstånd eller inte. Det bergmästaren prövar i detta skede av processen



är frågan om mineralförekomst och om sökandens möjlighet eller avsikt att få till stånd en ändamålsenlig undersökning.

Det kan tänkas att kravet på att sökanden i ansökan ska ange eventuella skyddsområden inom ansökningsområdet och den planerade verksamhetens inverkan på allmänna och enskilda intressen kan medföra att sökanden redan i ett tidigt skede uppmärksammas på vilka hinder och begränsningar som är förknippade med ansökningsområdet och anpassar sitt arbete efter dessa omständigheter. Av den granskning av ansökningar om undersökningstillstånd som beskrivs i avsnitt 6 framgår emellertid att sökandena inte anger några eller endast ett fåtal av de skyddsområden som finns inom ansökningsområdet. Av granskningen framgår vidare att sökanden vanligtvis kortfattat anger att verksamheten inte kommer att ha någon inverkan på allmänna och enskilda intressen, alternativt att närmare beskrivning kommer att anges i en framtida arbetsplan. Några krav på ytterligare information ställs inte av bergmästaren, och ofullständiga svar medför inte att sökanden föreläggs att komplettera sin ansökan eller att ansökan avvisas. Att prospektören redan inledningsvis ska ta reda på vad som gäller inom ansökningsområdet och att planeringen av arbetet därigenom ska underlättas är visserligen lämpligt. Granskningen av ansökningarna och bergmästarens beslut talar emellertid för att sökandena inte lägger så stor vikt vid innehållet i ansökan i dessa avseenden. Eftersom uppgifterna inte har någon betydelse för bergsstatens prövning i frågan om undersökningstillstånd är det tveksamt vilket syfte informationen i ansökan fyller. Att sökanden i ansökan om undersökningstillstånd ska ange vilka skyddsområden som finns inom ansökningsområdet, verksamhetens inverkan på allmänna och särskilda intressen och vilka åtgärder som krävs för att skydda dessa kan emellertid felaktigt ge fastighetsägare och innehavare av särskild rätt intrycket att bergmästaren redan i detta skede gör en prövning av de undersökningsarbeten sökanden avser att genomföra. För de fastighetsägare och innehavare av särskild rätt som underrättas om ansökan kan det framstå som att frågorna om hur prospekteringsarbetet ska utföras och hur enskildas rätt ska tillvaratas har betydelse för om undersökningstillstånd ska beviljas eller inte. Det finns risk för att uppgifterna i ansökan bidrar till att det för fastighetsägare och innehavare av särskild rätt framstår som oklart vad bergmästaren tar ställning till när en ansökan om undersökningstillstånd prövas.

När det gäller information om någon annan har undersökningstillstånd för samma område eller har haft det mindre än ett år tidi-

gare (punkten 5 och 6) är detta uppgifter som redan finns hos Bergsstaten. De ska därför inte begäras in från sökanden. Det är myndighetens uppgift att kontrollera om dessa förhållanden föreligger.

Jag förordar att ansökan om undersökningstillstånd endast ska innehålla sådana uppgifter som är relevanta för prövningen av om undersökningstillstånd ska meddelas eller inte. Detta underlättar inte bara ansökningsförfarandet för den som ansöker om undersökningstillstånd utan blir också tydligare för andra som berörs. Det bör också betonas att ett renodlat ansökningsförfarande fritt från ”onödiga” uppgifter leder till att syftet med undersökningstillståndet framstår tydligare för de fastighetsägare och innehavare av särskild rätt som får ta del av ansökan. Risken för att det för fastighetsägare och innehavare av särskild rätt framstår som att bergmästaren redan in detta skede gör en prövning av motstående intressen borde minska om Bergsstaten inte efterfrågar sådana uppgifter som inte är av betydelse för den sak som ska prövas. Jag föreslår därför att 1 § mineralförordningen ändras på så sätt att punkterna 4–6 och 9 tas bort.

### 11.6.3 Information till fastighetsägare och innehavare av särskild rätt i samband med ansökan och beslut om undersökningstillstånd

**Utredarens förslag:** Informationen till fastighetsägare och innehavare av särskild rätt i samband med ansökan om undersökningstillstånd samt beslutet om undersökningstillstånd ska innehålla tydlig information om vad ett undersökningstillstånd innebär och vad en arbetsplan är.

Det huvudsakliga syftet med utredningen är enligt kommittédirektiven att utveckla regelverket så att markägare, sakägare och kommuner med ökad tydlighet och effektivitet ska få tidig information om vad som avses med en undersökning enligt minerallagen. Som framgår ovan är undersökningsarbete enligt minerallagen idag reglerat genom två processer, ansökan och beviljande av undersökningstillstånd samt arbetsplanprocessen. Ett undersökningstillstånd ger innehavaren ensamrätt till underökningar inom ett visst område i förhållande till andra prospektörer och fastighetsägaren, och företrädesrätt vid en eventuell ansökan om koncession. Undersöknings-

arbetet får emellertid inte påbörjas förrän det finns en gällande arbetsplan.

Jag har under utredningsarbetet funnit att syftet med undersökningstillståndet är oklart för många fastighetsägare och innehavare av särskild rätt, och att det råder osäkerhet om vad ett beviljat undersökningstillstånd innebär. Representanter för markägarna har framfört att en ansökan om undersökningstillstånd ibland väcker oro hos de som berörs av tillståndet. Det har också framkommit att mineralagens bestämmelser framstår som otydliga och att det av många uppfattas som att Bergsstaten och länsstyrelsen i vissa fall prövar samma sak. Det finns således anledning att se över de bestämmelser som rör ansökan om undersökningstillstånd och undersöka vad som kan göras för att förtydliga dem.

Kunskapen om mineralprospektering är i allmänhet inte särskilt stor och de som fått kännedom om att undersökningstillstånd meddelats kan få intrycket att det innebär rätt för prospektören att utan begränsningar utföra prospekteringsarbete inom området samt att hela undersökningsområdet kommer att beröras. Det kan konstateras att det för de berörda parterna inte alltid med tillräcklig tydlighet har framgått vilka frågor som prövas vid en ansökan om undersökningstillstånd. Frågan är vilka förändringar som kan göras för att syftet med undersökningstillståndet ska framgå tydligt för de som berörs.

För att motverka den oro som en ansökan om undersökningstillstånd medför hos de fastighetsägare och innehavare av särskild rätt som berörs är det viktigt med tidig och lättbegriplig information om vad ansökan om undersökningstillstånd innebär och vilken funktion arbetsplanen har. Sedan den 1 juli 2012 skickar Bergsstaten ut en informationsbroschyr till fastighetsägare och innehavare av särskild rätt i samband med att de får meddelande om att det inkommit en ansökan om undersökningstillstånd till Bergsstaten. Utredningen föreslår att fastighetsägare och innehavare av särskild rätt också ska ges tillfälle att yttra sig över samtliga ansökningar om undersökningstillstånd och förlängningar av undersökningstillstånd (se avsnitt 11.6.5). Fastighetsägare och innehavare av särskild rätt bör i samband härmed få information om vilka rättigheter och skyldigheter undersökningstillståndet medför för tillståndshavaren och berörda fastighetsägare och innehavare av särskild rätt. Berörda bör även få information om vilka frågor som prövas av bergmästaren vid en ansökan om undersökningstillstånd, så att det redan i detta inledande skede förtydligas att enskildas intressen beaktas först senare,

i arbetsplaneprocessen. Av informationen bör det tydligt framgå att undersökningsarbetet inte får påbörjas förrän fastighetsägare och innehavare av särskild rätt har fått del av en arbetsplan och arbetsplanen har blivit gällande mellan parterna. Möjligheten att invända mot arbetsplanen och hur detta sker bör också framgå. Vidare bör det av informationen till parterna framgå vilka frågor som prövas av bergmästaren och vilka frågor som prövas av länsstyrelse eller kommun. Det bör också finnas information om hur berörda ska kunna komma i kontakt med sökanden för att få ytterligare information.

I besluten om undersökningstillstånd anges det att tillståndet ger ensamrätt till undersökningar med syfte att påvisa en fyndighet av något eller några koncessionsmineral. Av den information som bifogas beslutet framgår vad ett undersökningstillstånd är och vad det innebär. Jag menar dock att syftet med undersökningstillståndet och vilka rättigheter och skyldigheter det innebär för fastighetsägare och innehavare av särskild rätt bör framgå tydligare av själva beslutet om undersökningstillstånd. Även av själva beslutet bör det således framgå att undersökningsarbete inte får påbörjas förrän fastighetsägare och innehavare av särskild rätt har fått del av en arbetsplan och arbetsplanen blivit gällande mellan parterna.

#### 11.6.4 Delgivning av ansökan om undersökningstillstånd och beslut om undersökningstillstånd

**Utredarens förslag:** Handläggningen av ansökningar och beslut om undersökningstillstånd ska vara densamma oavsett vilket koncessionsmineral ansökan avser. Bestämmelserna om kungörelse av ansökan och beslut om undersökningstillstånd samt ansökan och beslut om förlängning av undersökningstillstånd avseende alunskiffer, olja, gasformiga kolväten och diamant tas bort ur mineralförordningen. Bestämmelsen i 1 § andra stycket mineralförordningen ändras så att sökanden i samtliga ansökningar ska ange de fastigheter som berörs av ansökan samt namn och adress till fastighetsägare och kända innehavare av särskild rätt.

Enligt 3 § första stycket mineralförordningen ska en *ansökan* om undersökningstillstånd som avser alunskiffer, olja, gasformiga kolväten eller diamant kungöras i Post- och Inrikes Tidningar och i ortstidning. Om ansökan avser något annat mineral ska bergmästaren

sända en underrättelse om ansökan till berörda fastighetsägare, innehavare av särskild rätt och innehavare av företrädesrätt. Ett *beslut* om undersökningstillstånd som avser alunskiffer, olja, gasformiga kolväten eller diamant ska kungöras i Post- och Inrikes Tidningar och i ortstidning (6 § andra stycket mineralförordningen). Avser tillståndsbeslutet något annat koncessionsmineral ska berörda fastighetsägare och innehavare av särskild rätt delges kopia av tillståndet och karta. Motsvarande regler gäller enligt 7–8 §§ mineralförordningen vid ansökan och beslut om förlängning av undersökningstillstånd. När det gäller ansökningar och beslut om undersökningstillstånd som avser alunskiffer, olja, gasformiga kolväten eller diamant har det således inte ansetts nödvändigt med en individuell underrättelse utan kungörelse har ansetts tillräckligt. Representanter för markägarna och Heaven or Shell har under utredningstiden framfört att systemet med kungörelse vid vissa typer av koncessionsmineral uppfattas som en brist. Det har framförts att förfarandet med kungörelse medför en risk för att fastighetsägare och innehavare av särskild rätt går miste om information, information som är av stor betydelse för att de ska kunna tillvarata sin rätt. Detta kan i förlängningen leda till förlorad tilltro till systemet.

Som framförts tidigare i betänkandet är en tidig och väl fungerande dialog av betydelse för att underlätta senare skeden i processen. Jag anser att det är viktigt att fastighetsägare och innehavare av särskild rätt på ett betryggande sätt får reda på att någon ansökt om eller beviljats undersökningstillstånd inom hans eller hennes fastighet eller den fastighet han eller hon nyttjar. Att sådan information inte når fram till den som berörs kan förstärka känslan av maktlöshet. Att besked om ansökan om undersökningstillstånd verkligen når ut till berörda fastighetsägare och företrädare av särskild rätt är också en förutsättning för att en tidig kontakt mellan prospektör eller innehavare av särskild rätt ska kunna etableras. Det är också en förutsättning för att fastighetsägare och innehavare av särskild rätt ska kunna tillvarata sin rätt att yttra sig över ansökan som föreslås av utredningen (se avsnitt 11.6.5).

Det argument som kan framföras för förfarandet med kungörelse av ansökningar och beslut avseende alunskiffer, olja, gasformiga kolväten eller diamant är att det skulle bli alltför betungande för prospektören att utreda och redovisa samtliga de fastighetsägare och innehavare av särskild rätt som berörs av ansökan. Eftersom ansökningar om undersökningstillstånd avseende alunskiffer, olja, gasformiga kolväten och diamant vanligtvis täcker stora landområden

berörs ofta ett stort antal fastighetsägare och innehavare av särskild rätt av ansökan. Ett krav på individuell underrättelse av samtliga ansökningar och delgivning av beslut om undersökningstillstånd skulle också innebära en ökad administration för Bergsstaten. Med dagens teknik, där prospektören kan få information om fastighetsägare och en stor del av innehavare av särskild rätt genom lantmäteriets register anser jag att det ytterligare utredningsarbete som skulle läggas på prospektören vid en ändring av bestämmelserna inte kan anses alltför betungande. Enligt uppgift från Bergsstatens jurist kommer det in 10–20 ansökningar som rör alunskiffer, olja, gasformiga kolväten och diamant per år. Med hänsyn till att sådana ansökningar således inte är särskilt vanliga anser jag inte heller att den ökade administrativa bördan för Bergsstaten i dessa ärenden utgör skäl att inte tillförsäkra fastighetsägare och innehavare av särskild rätt information om ansökningar och beslut om undersökningstillstånd. En enhetlig handläggning för samtliga koncessionsmineral torde också vara lättare att hantera. Jag föreslår därför att bestämmelserna om kungörelse av ansökan och beslut om undersökningstillstånd samt ansökan och beslut om förlängning av undersökningstillstånd avseende alunskiffer, olja, gasformiga kolväten och diamant tas bort ur mineralförordningen. Handläggningen av ansökningar och beslut ska vara densamma oavsett vilket koncessionsmineral ansökan avser. Som en följd av detta bör bestämmelsen i 1 § andra stycket mineralförordningen ändras så att sökanden i samtliga ansökningar ska ange de fastigheter som berörs av ansökan samt namn och adress till fastighetsägare och innehavare av särskild rätt.

Det bör i sammanhanget noteras att delgivningslagen innehåller bestämmelser om kungörelsedelgivning (se delgivningslagen (2010:1932) 47–51 §§). Avsikten med mina förslag är inte att hindra kungörelsedelgivning eller någon annan typ av delgivning som regleras i delgivningslagen av beslut om undersökningstillstånd eller beslut om förlängning, om förutsättningarna i delgivningslagens bestämmelser är uppfyllda. Förslagen är inte heller avsedda att hindra att meddelande om ansökan om undersökningstillstånd och beslut om undersökningstillstånd, utöver att skickas till eller delges fastighetsägare eller innehavare av särskild rätt, även kungörs på lämpligt sätt.

## 11.6.5 Rätt för fastighetsägare och innehavare av särskild rätt att yttra sig över ansökan om undersökningstillstånd

### 11.6.5.1 Inledning

Sedan den 1 maj 2005 ska fastighetshavare och innehavare av särskild rätt underrättas om att en ansökan om undersökningstillstånd har inkommit till bergsstaten. Bergmästaren får emellertid, med stöd av 8 kap. 1 § andra stycket minerallagen, bevilja ett undersökningstillstånd utan att annan sakägare än sökanden har haft tillfälle att yttra sig.

Lantbrukarnas Riksförbund har skickat in en skrivelse till utredningen, *Minerallagen i ett markägarperspektiv – LRFs strategi*, i vilken lämnas förslag på ändringar i gällande lagstiftning till stärkande av enskildas äganderätt. I yttrandet föreslås bland annat att bestämmelsen om att fastighetsägare och innehavare av särskild rätt ska underrättas om en ansökan om undersökningstillstånd ändras så att en sådan ansökan istället alltid skall delges berörda markägare med tillfälle att inkomma med yttrande. Lantbrukarnas Riksförbund har i två senare skrivelser till utredningen argumenterat för att utredningen föreslår att 8 kap. 1 § andra stycket utmönstras ur mineralagen. I den ena skrivelsen, till vilken även Sveriges Jordägareförbund har anslutit sig, har det framförts att bestämmelsen inte är förenlig med den strävan mot att tillförsäkra människor ett ökat inflytande i olika samhällsliga processer som finns i vårt samhälle idag. Ansökan om undersökningstillstånd syftar till en rätt för sökanden att bereda sig tillträde till annans mark och att där bedriva undersökningsarbete som innebär intrång i markägarens rätt. Den som riskerat ett sådant ingrepp bör så tidigt som möjligt ges tillfälle att få komma till tals i frågan. Det bidrar till att upprätthålla förtroendet för bergmästarens myndighetsutövning. En tidig och väl fungerande dialog mellan prospektör och markägare kan också bidra till att skapa tolerans hos markägarna för undersökningsarbetet, vilket underlättar i ett senare skede i processen. Representanter för markägarna har vidare anfört att det inte kan uteslutas att en markägare kan tillföra underlag för bergmästarens bedömning om förutsättningarna för fynd av koncessionsmineral. Det har också framförts att en markägare genom tidigare erfarenheter av sökanden kan tillföra ärendet relevant bedömningsunderlag i frågan om sökandens lämplighet. Vidare har det framförts att ett meddelat undersökningstillstånd kan medföra begränsningar i fastighetsägarens möjligheter att förfoga

över sin fastighet. En fastighetsägare som exempelvis står i begrepp att avyttra sin fastighet torde ha svårigheter att kunna göra det så länge fastigheten är belastad med ett undersökningstillstånd. Han eller hon kan därför ha ett starkt berättigat intresse av att argumentera i frågan och exempelvis yrka på att tillståndsärendet förenas med villkor om att sökanden inte kan påräkna förlängning av undersökningstillståndets giltighetstid efter att den inledande treårsperioden löpt ut. Ett annat skäl som anförts från markägarsidan för att ge markägare och innehavare av särskild rätt rätt att yttra sig över ansökningar om undersökningstillstånd är att det kan bidra med viktig information inför att bergmästaren ska meddela villkor vid undersökningstillstånd enligt 2 kap. 10 § minerallagen.

Frågan är om det finns skäl att ändra den nuvarande bestämmelsen och införa ett krav på kommunikation med sakägarna innan beslut om undersökningstillstånd fattas.

### 11.6.5.2 Nuvarande ordning

Grundprincipen att ”ingen ska dömas ohörd”, kommunikationsprincipen, framgår inom förvaltningsrätten dels av förvaltningslagens regler om skriftväxling i mål hos förvaltningsdomstol i 10–12 §§ förvaltningsprocesslagen (1971:291), dels 17 § förvaltningslagen (1986:223). Enligt den senare bestämmelsen får som huvudregel ett ärende inte avgöras utan att den som är sökande, klagande eller annan part har underrättats om en uppgift som har tillförts ärendet genom någon annan än honom eller henne själv och han eller hon har fått tillfälle att yttra sig över den, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild. I bestämmelsen anges vissa särskilda situationer då det är möjligt att göra undantag från kommunikationsprincipen.

Kommunikationskravet består av två led. Det är inte tillräckligt att en part underrättas om sin rätt att ta del av material som kommit in till myndigheten eller att materialet skickas till parten för kännedom. Kommunikation i förvaltningslagens bemärkelse innebär att parten genom myndighetens försorg dels ska informeras om materialet, dels beredas tillfälle att yttra sig över det.<sup>8</sup>

Det följer av 17 § andra stycket förvaltningslagen att myndigheten bestämmer om underrättelsen ska ske muntligt, genom vanligt brev, genom delgivning eller på något annat sätt. Vid valet av lämplig form av kommunikation ska myndigheten beakta dels den

---

<sup>8</sup> T. Hellners, B. Malmqvist *Förvaltningslagen med kommentarer*, 2010, s.196.



allmänna principen om snabb och enkel handläggning m.m. (7 § förvaltningslagen), dels behovet att kunna styrka att underrättelseskyldigheten fullgjorts.<sup>9</sup> Vill myndigheten vara säker på att underrättelsen nått parten kan den använda sig av delgivning enligt delgivningslagen (2010:1932).

Enligt 8 kap. 1 § andra stycket minerallagen får bergmästaren avgöra beslut om beviljande av undersökningstillstånd utan att någon annan sakägare än sökanden haft tillfälle att yttra sig. Bestämmelsen i 8 kap. 1 § andra stycket minerallagen utgör således ett undantag från reglerna om kommunikationsskyldighet i förvaltningslagen.

### 11.6.5.3 Bakgrunden till nuvarande ordning

Enligt de föreskrifter som fanns i mineralförordningen innan den 1 maj 2005 skulle markägare och sakägare informeras endast vid förlängning av undersökningstillstånd. Det saknades regler om hur bergmästaren skulle handla när ett undersökningstillstånd löpte ut eller drogs tillbaka eller inte längre omfattade en fastighet. Under lagstiftningsarbetet inför reformen som genomfördes den 1 maj 2005 ansågs denna ordning inte lämplig.<sup>10</sup> Regeringen reglerade därför genom förordning att de fastighetsägare som berörs av en ansökan om undersökningstillstånd ska underrättas om ansökan och när ett undersökningstillstånd upphörde att gälla.

Bestämmelsen i 8 kap. 1 § minerallagen infördes i samband med den nya gruvlagen (1974:342) som trädde i kraft den 1 juli 1974, och rörde ursprungligen handläggningen inför beslut om inmutningsrätt. Bestämmelsen infördes i gruvlagens 2 kap. 12 §. I samband med att bestämmelsen infördes angavs i förarbetena följande skäl för undantaget från kommunikationsprincipen:

Risken för att markägare och andra motparter tillskyndas rättsförlust eller ekonomisk skada om de inte bereds tillfälle att yttra sig över ansökan om inmutningsrätt synes vara utomordentligt ringa. Bergmästaren skall sålunda självmant beakta de hinder mot inmutning som kan komma i fråga. I beslut om beviljande av inmutningsrätt görs f.ö. regelmässigt ett generellt undantag för områden som omfattas av inmutningshinder. De undersökningsarbeten som utförs inom ett inmutat område före utmåsläggning är vidare mera sällan av den art att bestående skada på marken uppkommer. För skada och intrång utgår ersättning. Oftast berörs bara en mindre del av området. I det övervägande antalet fall

<sup>9</sup> A.Bohlin, W. Warnling-Nerep *Förvaltningsrättens grunder*, 2004, s. 127.

<sup>10</sup> Prop. 2004/05:40 s.41.

upphör inmutningen vid undersökningstidens slut utan att leda till utmålsläggning. Undersökningsarbete får f.ö. inte påbörjas med mindre inmutaren viss tid dessförinnan underrättat markägaren och eventuell nyttjanderättshavare. Markägaren och andra som berörs av ansökningen om inmutningsrätt har dessutom rätt att överklaga bergmästarens beslut.<sup>11</sup>

Bestämmelsen om undantaget från kommunikationsplikt överfördes till 8 kap. 1 § i den nuvarande minerallagen i samband med att gruvlagen (1974:342) och lagen (1974:890) om vissa mineralfyndigheter omarbetades till den nu gällande minerallagen (1991:45) som trädde i kraft den 1 juli 1992. Frågan om sakägares rätt att yttra sig över ansökan om undersökningstillstånd diskuterades inte närmare under detta lagstiftningsarbete. Frågan togs dock åter upp i betänkandet *Minerallagen, markägaren och miljön* (SOU 2000:89). I betänkandet diskuterades frågan hur markägare och andra sakägare skulle ges större inflytande vid prövning av tillstånd till undersökningsarbete. Det argument som framfördes mot att låta alla berörda yttra sig över ansökningen var främst att det skulle medföra en omfattande skriftväxling och en kostsam process innan ärendet slutligen avgörs, särskilt eftersom flertalet fastigheter inom området aldrig blir berörda av undersökningsarbetena.<sup>12</sup> I betänkandet föreslogs istället att alla sakägare skulle underrättas om ansökan om undersökningstillstånd, så att de som har synpunkter på denna har möjlighet att yttra sig i ärendet.

Under lagstiftningsarbetet inför den reform av minerallagen som genomfördes den 1 maj 2005 togs frågan om fastighetsägarnas yttranderätt åter upp till diskussion. Lagrådet anförde i sitt yttrande över lagförslaget att stor restriktivitet måste iakttas när det gäller undantag från förvaltningslagens allmänna regler om kommunikationsplikt.<sup>13</sup> Visserligen kan man säga att det inte sker någon egentlig prövning i förhållande till motstående intressen i ärenden om undersökningstillstånd då prövningen är begränsad till frågorna om det finns anledning att anta att en undersökning kan leda till fynd av koncessionsmaterial samt om sökanden är lämplig. Lagrådet anförde att det emellertid inte kan bortses ifrån att berörda sakägare kan ha intresse av att argumentera också i dessa frågor. Lagrådet menade också att undersökningstillstånd medförde vissa begränsningar i fastighetsägarens möjligheter att förfoga över sin fastighet. Mot

---

<sup>11</sup> Prop. 1974:32 s. 146.

<sup>12</sup> SOU 2000:89 s. 192.

<sup>13</sup> Prop. 2004/05:40 s. 160.

denna bakgrund och med tanke på den i lagstiftningsärendet uttalade ambitionen att förbättra sakägarnas ställning i samband med exploatering förordade Lagrådet att undantaget från förvaltningslagens kommunikationsplikt utmönstrades ur minerallagen.

Regeringen delade Lagrådets uppfattning att stor restriktivitet måste iakttas när det gäller undantag från förvaltningslagens regler om kommunikationsplikt.<sup>14</sup> Regeringen anförde i propositionen att bestämmelsen i 8 kap. 1 § andra stycket minerallagen emellertid måste ses mot bakgrund av att lagen är ett näringspolitiskt instrument för att underlätta prospektering och utvinning av sådana mineral som är svåra och kostsamma att hitta. Samtidigt ska lagstiftningen ge utrymme för ett skäligt hänsynstagande till motstående enskilda och allmänna intressen. Regeringen hänvisade till förarbetena till 1974 års lag som redovisats ovan. Enligt regeringens uppfattning var de skäl som då framfördes i huvudsak fortfarande giltiga, och anförde:

De förutsättningar för undersökningstillstånd som ska prövas är om det finns skäl att anta att undersökning kan leda till fynd av koncessionsmineral och om sökanden är lämplig att bedriva undersökningsarbete. Det torde vara synnerligen ovanligt att en markägare eller företrädare för annat motstående intresse har möjlighet att tillföra något om förutsättningarna för fynd av koncessionsmineral. När det gäller sökandens lämplighet kan däremot antas att en sakägare genom tidigare erfarenhet kan ha något att tillföra i ärendet. Eftersom bergmästaren har en god kännedom om de prospektörer som söker tillstånd torde dock sakägarens information vara av mindre betydelse.<sup>15</sup>

Regeringen avsåg att i förordning föreskriva att enskilda sakägare skulle underrättas om ansökningar om undersökningstillstånd och hänvisade till systemet med arbetsplaner som skulle införas. Regeringen var därför inte beredd att på det sätt som Lagrådet förslög ändra regelsystemet när det gällde handläggningen av ärenden om beviljande av undersökningstillstånd.

---

<sup>14</sup> A.a. s. 41 ff.

<sup>15</sup> A.a. s. 42.

#### 11.6.5.4 Överväganden och förslag

**Utredarens förslag:** Möjligheten för bergmästaren att avgöra ärenden om beviljande av undersökningstillstånd utan att fastighetsägare och innehavare av särskild rätt haft tillfälle att yttra sig tas bort.

Enligt utredningsdirektiven ska utredaren bl.a. kartlägga och analysera hur kommunikation sker mellan företag och mark- och sakägare i samband med undersökningstillstånd och vid behov föreslå ändring av regelverket så ett det ger stöd för en god dialog mellan dessa. Under utredningstiden har jag kunnat konstatera att fastighetsägare inom områden som berörs av undersökningstillstånd uppfattar det som en brist att bergmästaren får avgöra ärenden om beviljanden av undersökningstillstånd utan att någon annan sakägare än sökanden haft tillfälle att yttra sig.

Ett argument som tidigare framförts för ett undantag från kommunikationsprincipen är att risken för att fastighetsägare eller innehavare av särskild rätt drabbas av en rättsförlust är liten. Detta eftersom de skador som följer av undersökningsarbetet vanligtvis är små eller inga alls, att endast ett mindre område i slutändan berörs av undersökningsarbete och att undersökningsarbete endast i ett fåtal fall leder till en gruva. Jag anser inte detta vara ett hållbart argument för undantag från kommunikationsprincipen. Det är möjligt att skadorna på den enskildes fastighet i slutändan blir små och att den skadelidande får full kompensation för eventuell skada. Det är emellertid ingenting som den enskilda har någon kunskap om innan undersökningsarbetet är utfört. Det är inte tillräckligt att rättsförlusten i slutändan rent faktiskt inte blev så stor. Det är också viktigt att den enskilde upplever att beslutet om undersökningstillstånd har fattats på ett rättssäkert sätt. Ett undersökningstillstånd kan upplevas som ett intrång i ägande- och förfoganderätten och att inte ha rätt att yttra sig innan beslutet är fattat kan leda till en känsla av maktlöshet. Genom kommunikationsprincipen får den enskilde en garanti för att beslutsunderlag inte är ofullständigt eller felaktigt och stärker förtroendet för myndighetens handlande. Ett rättssäkert system kan bidra till att öka acceptansen av själva besluten.

Som visats i kapitel 5 har antalet ansökta och beviljade undersökningstillstånd ökat kraftigt under 2000-talet. Det är också flera nya företag aktiva på prospekteringsmarknaden. Att bergmästaren

har en god kännedom om de prospektörer som söker tillstånd är därför inte längre självklart, vilket torde göra den enskildes synpunkter på den sökande av större betydelse.

Ett annat argument som anförts är att det bergmästaren tar ställning till vid en ansökan om undersökningstillstånd är förutsättningarna för att hitta ett visst mineral inom undersökningsområdet och sökandens möjlighet och avsikt att få till stånd en undersökning, och att fastighetshavare eller innehavare av särskild rätt sällan kan bidra med någon information i dessa frågor. Det kan stämma att det vanligtvis är så att den enskilde inte har något att tillföra ärendet avseende dessa frågor. I de fall en fastighetshavare eller innehavare av enskild rätt har information som har betydelse för bergmästarens beslut är det emellertid viktigt att bergmästaren får kännedom om detta. Visserligen har fastighetsägare och innehavare av särskild rätt idag rätt att få reda på när en ansökan om undersökningstillstånd inkommit till bergmästaren. Det finns ingenting som hindrar att den som har fått vetskap om en ansökan och som har viktig information om sökanden av betydelse för beviljande av undersökningstillstånd skickar in den till bergmästaren. Som ovan anförts är det dock viktigt att processen av de enskilda uppfattas som korrekt. Jag anser därför inte att argumentet utgör skäl att göra undantag från kommunikationsprincipen.

Ytterligare ett argument som framförts mot att låta alla berörda yttra sig över ansökningsen är att det skulle medföra en omfattande skriftväxling och leda till att processen blir dyrare. Den fråga man kan ställa sig är varför mineralnäringen i detta sammanhang ska särskiljas i förhållande till andra exploateringsintressen. Det har framhållits att det är av yttersta vikt att undersökningstillståndprocessen är snabb och effektiv. Det har dock inte framkommit varför tidsaspekten är så mycket viktigare inom mineralnäringen i förhållande till andra näringar att det finns skäl att i just detta fall göra undantag från kommunikationsprincipen. Mineralerna har ju funnits där i tusentals år och riskerar knappast att försvinna under tiden som kommunikation pågår. Inte heller har rådande världsmarknadspris eller konjunkturer någon relevans eftersom en gruva ändå inte kommer på plats inom en snar framtid. En ändring behöver inte heller omedelbart leda till betydligt längre handläggningstider eller en dyrare process. Dessutom har andra utredningar avseende tillståndprocesser för gruvnäringen visat att det är stabila och förutsägbara tillståndprocesser som är betydelsefulla vid val av undersökningsområde eller gruvetablering.

Det bör tydligt framgå av bergmästarens föreläggande att fastighetsägare och rättighetshavare endast ska yttra sig i frågan om förutsättningarna att hitta ett visst mineral inom undersökningsområdet och sökandens möjlighet och avsikt att få till stånd en undersökning. Redan idag har fastighetshavare och innehavare av särskild rätt, i de fall ansökan avser annat mineral än alunskiffer, olja, gasformiga kolväten eller diamant, rätt att få en underrättelse om att en ansökan om undersökningstillstånd kommit in till bergmästaren. Ett utskick till samtliga fastighetsägare och innehavare ska således ändå ske. Handläggningen av de ansökningar som avser alunskiffer (som föreslås tas bort ut definitionen av koncessionsmineral, se avsnitt 17.1), olja, gasformiga kolväten och diamant kommer emellertid bli mer tidkrävande, eftersom de enligt nuvarande bestämmelser endast kungörs. En ändring kommer tveklöst medföra viss fördröjning eftersom fastighetsägare och innehavare av särskild rätt måste ges tillräckligt rådrum för att inkomma med sitt yttrande. Ett system där delgivning av ansökan ska ske kommer att medföra fördröjningar i handläggningen. Ett förfarande där mottagaren föreläggs att svara inom en viss tid borde dock endast innebära en fördröjning av processen på några veckor.

Sammanfattningsvis anser jag att det främsta argumentet för att undantagsbestämmelsen i 8 kap. 1 § andra stycket minerallagen tas bort är av principiell karaktär. Det är viktigt att enskilda upplever att undersökstillstandsprocessen är rättssäker. Rätten att komma till tals i en fråga som man anser sig berörd av är grundläggande och man bör därför vara restriktiv med undantag från kommunikationsprincipen. Det kan antas att ett system som upplevs som rättssäkert också är lättare att acceptera för den enskilde och att en process som uppfyller de formella kraven därför vinner i längden. Ett sådant system borde också förbättra förutsättningarna för en god dialog mellan prospektör och fastighetsägare eller innehavare av särskild rätt, vikt i sin tur ökar toleransen för undersökningsarbete.

Jag föreslår därför att undantaget från kommunikationsprincipen i 8 kap. 1 § andra stycket minerallagen utgår. För att förtydliga med vem kommunikation ska ske införs i förordningen en bestämmelse av vilken det framgår att berörda fastighetsägare och kända innehavare av särskild rätt ska ges tillfälle att yttra sig över ansökan.

Jag har också övervägt om fastighetsägare och innehavare av särskild rätt även ska ges möjlighet att yttra sig vid ansökan om förlängning av undersökningstillstånd. Ett skäl för detta skulle vara att fastighetsägaren eller rättighetshavaren efter de första tre åren av

undersökningstillståndets giltighetstid kan tillföra ärendet relevant bedömningsunderlag i frågan om sökandens lämplighet. Den prövning som Bergsstaten gör inför en förlängning av undersökningstillståndet avser enligt de nuvarande bestämmelserna emellertid inte en bedömning av sökandens lämplighet. Av 2 kap. 6 § minerallagen framgår att undersökningstillståndets giltighetstid ska förlängas på ansökan av tillståndshavaren om ändamålsenlig undersökning har genomförts inom området. Det Bergsstaten ska ta ställning till är således i huvudsak endast om undersökningar har utförts, och om så inte har skett, om det finns godtagbara skäl för det. Att fastighetsägare och innehavare av särskild rätt ska beredas möjlighet att yttra sig i detta skede framstår därmed inte som ändamålsenligt.

Jag har således inte funnit övervägande skäl att förändra bestämmelserna om kommunikation vid förlängning av undersökningstillstånd. Frågan är då om och i så fall hur fastighetsägares och rättighetshavares inflytande ska stärkas under undersökningstillståndets giltighetstid. I detta sammanhang bör betydelsen av Bergsstatens tillsyn av undersökningsarbetet betonas. Enligt 15 kap. 1 § mineralagen har bergmästaren tillsyn över efterlevnaden av minerallagen och att de villkor eller föreskrifter som meddelats med stöd av den följs. Bergmästaren ska kontrollera att tillståndshavarna följer bestämmelserna om undersökningstillstånd och arbetsplaner. Det är således viktigt att fastighetsägare och innehavare av särskild rätt under undersökningstillståndets giltighetstid är aktiva och meddelar Bergsstaten om tillståndshavaren inte fullgör sina skyldigheter enligt minerallagen eller enligt villkor i undersökningstillståndet. Så är till exempel fallet om tillståndshavaren inte följer arbetsplanen eller utför undersökningsarbete utan gällande arbetsplan. Detta kan, om överträdelserna är tillräckligt allvarliga, leda till att bergmästaren återkallar tillståndet enligt 6 kap. 3 § minerallagen eller att tillståndshavaren nekas nya undersökningstillstånd enligt 2 kap. 2 § minerallagen. Enligt min uppfattning skulle även en sådan omständighet, som t.ex. att tillståndshavaren inte har följt den gällande arbetsplanen, också kunna ses som en omständighet som talar för att ändamålsenliga undersökningar inte har genomförts och att tillståndshavaren på denna grund kan nekas förlängning. Det är viktigt att Bergsstaten arbetar på ett sådant sätt att det underlättar för enskilda, och då främst fastighetsägare och innehavare av särskild rätt, att anmäla eventuella missförhållanden till myndigheten. Därigenom ges möjlighet att löpande påtala brister, inte enbart vid ett tillfälle när en förlängning av undersökningstillståndet är aktuell. Det bör dock betonas att anmälningar

från enskilda inte bör vara den enda utgångspunkten vid tillsynsverksamhet. Jag föreslår också i betänkandet att Bergsstaten ska utöva en mer aktiv tillsyn som inte bygger på anmälan från enskilda (se avsnitt 12.6). Genom en mer aktivt och systematiskt tillsyn från Bergsstaten sida kommer information om bland annat tillståndshavarnas lämplighet komma till myndighetens kännedom. Ett aktivt tillsynsarbete kan på så sätt balansera den omständighet att fastighetsägare och innehavare uttryckligen inte bereds tillfälle att yttra sig över ansökan om förlängning av undersökningstillstånd.

#### 11.6.6 Rätt att bygga väg

**Utredarens förslag:** Rätten för tillståndshavaren att efter tillstånd från bergmästaren ta mark eller annat utrymme i anspråk för att bygga nödvändig väg till och inom området tas bort.

Enligt 3 kap. 3 § andra stycket minerallagen får tillståndshavaren efter tillstånd från bergmästaren ta mark eller annat utrymme i anspråk för att bygga nödvändig väg till och inom området.

Under utredningstiden har det framkommit att utrustning för undersökningsverksamhet vanligtvis fraktas till undersökningsplatsen med hjälp av bandgående fordon eller helikopter. Behovet av möjligheten att bygga väg inom området borde därför inte längre vara stort.

Företrädare för prospektörerna har emellertid framfört att möjligheten för tillståndshavaren att, efter tillstånd från bergmästaren, bygga väg inom undersökningsområdet är av stor betydelse för undersökningsföretagen. I slutskedet av undersökningsarbetet, när profilborrning eller provbrytning utförs, krävs det ofta täta och tunga transporter av borrhävar från undersökningsområdet. I vissa fall är transporterna sådana att det är nödvändigt att bygga väg. I de flesta fall kan detta ske genom frivilliga överenskommelser med fastighetsägaren. Vägen kan ofta tillföra värden till en fastighet och därigenom kan parter relativt enkelt komma överens. Men i de fall tillståndshavaren inte kan få medgivande från fastighetsägaren att bygga väg är det enligt prospekteringsföretagen viktigt att detta ändå kan ske efter tillstånd från bergmästaren.

Företrädare för markägare och innehavare av särskild rätt har emellertid en annan uppfattning. De anser att en sådan rätt är ett kraftigt



ingripande i deras rätt och att byggande av väg alltid bör grundas på överenskommelser med markägarna.

En avvägning mellan de två intressena måste således göras. Jag kan konstatera att rätten att bygga väg är relativt allmänt utformad och gäller för alla med undersökningstillstånd med gällande arbetsplan. Behovet av att bygga väg uppstår dock vanligtvis bara i det senare skedet av undersökningsarbetet. En reglering borde därför avse dessa situationer. Det är dock svårt att göra en ändamålsenlig avgränsning. Skälen för att behålla bestämmelsen att tillståndshavaren ska ha rätt att bygga väg till eller inom området är, på grund av att transport kan ske på annat sätt, inte lika starka som tidigare. Vid en avvägning av olika intressen anser jag att det inte längre går att försvara detta kraftiga intrång i äganderätten. Rätt att bygga väg till och inom undersökningsområdet är en alltför ingripande åtgärd, även om det endast får ske efter prövning av bergmästaren. Jag föreslår därför att rätten att bygga väg till och inom undersökningsområdet med stöd av undersökningstillstånd avskaffas.

Alternativet till förslaget hade kunnat vara att inte införa någon ändring alls. De uppgifter som framkommit vid den undersökning som utredningen utfört, men även i övrigt under utredningstiden, ger emellertid stöd för att vissa fastighetsägare och innehavare av särskild rätt känner oro och maktlöshet i samband med undersökningsarbete. Syftet med förslagen är att, utan att åsidosätta mineralnäringens krav på enkelhet och effektivitet, skapa bättre balans mellan prospekteringsintresset och de enskildas intressen. Det kan bidra till att minska känslan av uppgivenhet hos de som berörs av undersökningsarbetet och att öka förtroendet för prospektörerna och mineralnäringen i stort.

## 12 Arbetsplanens funktion

### 12.1 Inledning

Enligt utredningsdirektiven ska utredaren kartlägga och analysera hur reglerna för arbetsplaner i minerallagen har fungerat sedan de infördes 2005 och vid behov föreslå bestämmelser som behövs för att effektivisera syftet med arbetsplanerna. Syftet med arbetsplanen är enligt förarbetena att fastighetsägare och andra sakägare ska ges möjlighet att påverka hur undersökningsarbetet utförs.<sup>1</sup> Frågan är således hur väl detta syfte har uppfyllts och om det finns något behov av förändring av bestämmelserna om arbetsplaner för att ytterligare förbättra fastighetsägares och rättighetshavares möjlighet till inflytande över undersökningsarbetet.

### 12.2 Arbetsplanens innehåll

#### 12.2.1 Resultat från undersökningen

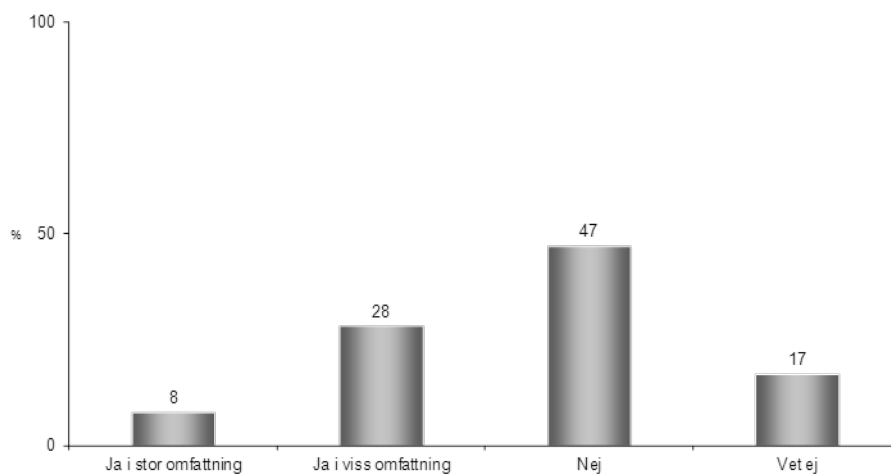
Som framgår av kapitel 6 har utredningen låtit genomföra en undersökning bland fastighetsägare och innehavare av särskild rätt som berörts av en eller flera arbetsplaner i syfte att kartlägga hur systemet med arbetsplaner har uppfattats av dem. Resultatet från undersökningen tyder på att fastighetsägare och innehavare av särskild rätt känner maktlöshet under arbetsplaneprocessen. Av de svarande upplevde 47 procent att de inte hade möjlighet att påverka hur undersökningsarbetet på deras mark eller den mark som de nyttjade skulle genomföras.

---

<sup>1</sup> Prop. 2004/05:40 s.49.

## Upplevde du att du hade möjlighet att påverka hur undersökningsarbetet på din mark/den mark du nyttjar skulle genomföras?

(Bastal: 510)



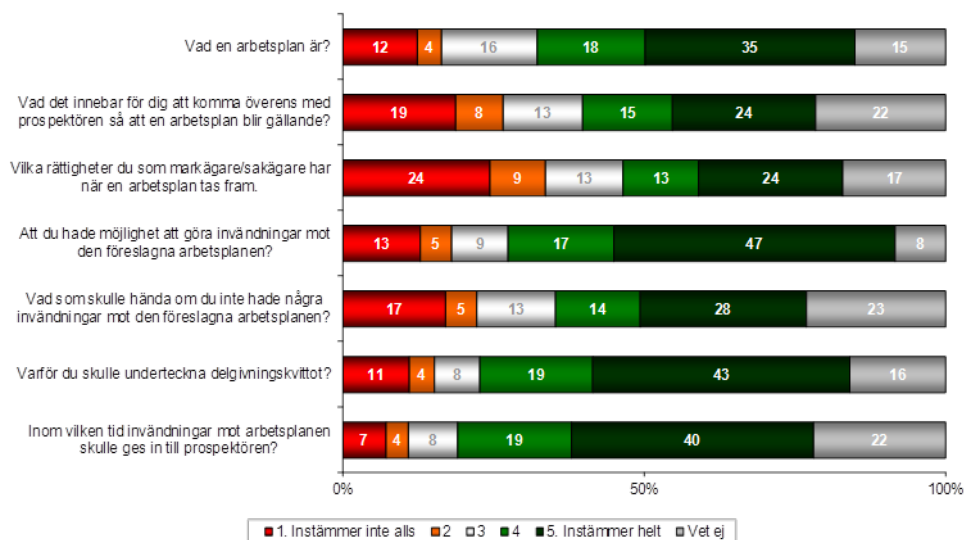
Av de öppna svar som samlades in vid undersökningen framgår att många uppfattar det som att saken redan är uppgjord på förhand och att de inte har någon reell möjlighet att påverka undersökningsarbetet. Att bergmästaren redan meddelat beslut om undersökningstillstånd medför att många känner uppgivenhet och att det inte är någon idé att invända mot arbetsplanen. Frågan är hur man i sådana fall ska kunna få samtalet mellan prospektör och den enskilde att fungera. Hur kan man vända känslan av uppgivenhet över att undersökningstillstånd meddelats till en insikt om att systemet med arbetsplaner kan innebära en möjlighet att utforma undersökningsarbetet så att störningarna och eventuella skador blir så små som möjligt? Hur ska man få fastighetsägare och innehavare av särskild rätt som berörs av undersökningsarbetet att känna tilltro till systemet och inrikta sina ansträngningar mot att, istället för att utan framgång bestrida undersökningstillståndet, genom arbetsplanen försöka påverka hur arbetet genomförs?

En förutsättning för att fastighetsägare och innehavare av särskild rätt ska ha möjlighet att påverka undersökningsarbetet är att de på ett tydligt sätt får information om arbetsplanens syfte och möjligheten att invända mot den. Vid undersökningen uppgav 24 procent av de tillfrågade att det inte framgick av den information de

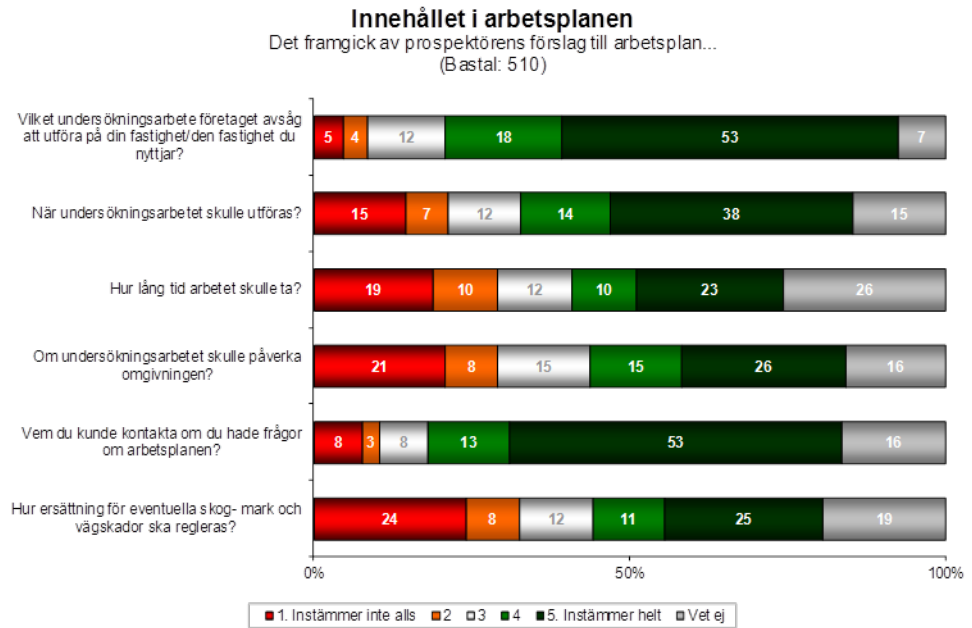
fick i samband med prospektörens förslag på arbetsplan vilka rättigheter han eller hon har när en arbetsplan tas fram. Visserligen bör det noteras att 47 procent instämde helt i påståendet att det framgick av förslaget på arbetsplan att de hade möjlighet att göra invändningar mot planen, vilket tyder på att denna information i högre grad framgår av arbetsplanen. Det kan dock diskuteras om det är tillfredsställande att inte ens hälften av de tillfrågade instämmer helt och hållet i detta påstående. Vidare bör noteras att inte ens hälften av respondenterna kan instämma helt i något av de påståenden som rör information om arbetsplanens rättsliga verkan.

### Arbetsplanens rättsliga verkan

Det framgick av informationen du fick i samband med prospektörens förslag på arbetsplan...  
(Bastal:510)



När det gäller innehållet i arbetsplanen gav undersökningen följande resultat.

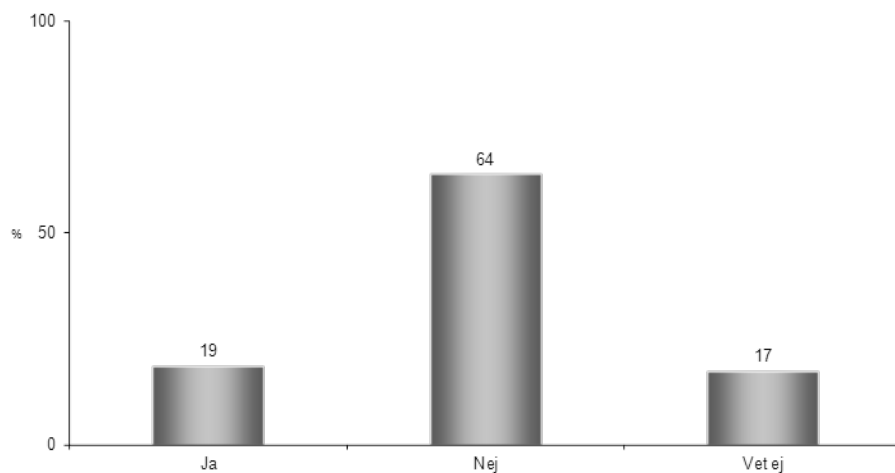


Det kan konstateras att över hälften av respondenterna anser att det framgick av arbetsplanen vilket undersökningsarbete prospektören avsåg att utföra på fastigheten och vem mottagaren av arbetsplanen skulle kontakta vid frågor om arbetsplanen. Resultatet tyder dock på att prospektörerna är sämre på att informera om när undersökningsarbetet ska genomföras, hur lång tid arbetet kommer att ta, hur undersökningsarbetet kommer att påverka omgivningen och hur ersättning för eventuella skador på skog, mark och vägar ska regleras.

På frågan om det saknades någon information i arbetsplanen svarade 64 procent nej och 19 procent av respondenterna ja.

## Saknade du någon information i arbetsplanen?

(Bastal: 510)



Resultatet är således motsägelsefullt och svårt att tolka. Att arbetsplanerna i många fall är oprecisa bekräftas emellertid av de svar som lämnats vid de intervjuer som gjorts med representanter från gruvbolag och konsultbolag. Vid dessa intervjuer har det framkommit att prospektörerna i många fall undviker att precisera exakt var undersökningsarbetet kommer att genomföras, när det ska ske och hur lång tid arbetet kommer att ta. I stället anges metoderna för undersökningsarbetet i generella termer och en lång tidsperiod under vilken arbetet troligtvis kommer att ske. Skälet till detta är att senare undersökningsarbetet bygger på resultat från tidigare undersökningar. För att arbetsplanen inte ska behöva ändras och delges fastighetsägare och innehavare av särskild rätt igen om den ursprungliga planeringen ändras skrivs arbetsplanen så översiktligt som möjligt för att kunna anpassas till samtliga framtida scenarion.

Resultatet från undersökningarna tyder sammanfattningsvis på att det finns mycket att göra för att förbättra arbetsplanerna och den information som går ut till fastighetsägare och innehavare och särskild rätt i samband med arbetsplanen.

### 12.2.2 Säkerhet för ersättning för skada i samband med undersökningsarbete

Enligt 2 kap. 10 § minerallagen ska ett undersökningstillstånd förenas med villkor om att tillståndshavaren ska ställa säkerhet för ersättning för skada eller intrång som föranleds av undersökningsarbete. Av 3 kap. 3 § tredje stycket samma lag följer att tillståndshavaren ska ha ställt säkerhet för ersättning innan undersökningsarbete påbörjas. Det är dock inte reglerat hur stor säkerheten ska vara.

Enligt uppgift från Bergsstatens jurist har myndigheten utvecklat vissa rekommendationer avseende säkerhetens storlek. Beloppen har bestämts med hänsyn till vem som innehar undersökningstillståndet/undersökningstillstånden och antalet undersökningstillstånd. De belopp som var utgångspunkt för 2012 framgår nedan.

1–2 tillstånd, privatperson	5 000 kr
1–2 tillstånd, bolag	10 000 kr
3–9 tillstånd	20 000 kr
10–25 tillstånd	30 000 kr
26–50 tillstånd	50 000 kr
51–75 tillstånd	70 000 kr
76–100 tillstånd	100 000kr
101 och fler tillstånd	150 000 kr

Bergsstaten gör regelbundet jämförelser mellan förteckningen över tillståndshavare som betalat in säkerhetsbelopp och mineralrättsregistrets uppgifter om innehavare av undersökningstillstånd och kan på så vis uppmärksamma om en tillståndshavare inte betalat någon säkerhet eller den summa som betalats in är för liten i förhållande till antalet undersökningstillstånd. Den som enligt registerkontrollen inte uppfyller minerallagens krav på att säkerhet har ställts uppmanas att inom viss tid till Bergsstaten redovisa att de uppfyller reglerna om säkerhet eller hur de avser att göra detta. Om undersökning påbörjas utan att säkerhet har ställts får kronofogdemyndigheten enligt 15 kap. 6 § minerallagen på ansökan från den som äger eller innehar marken meddela särskild handräckning för att arbetet ska ställas in eller att marken ska återställas. Av 15 kap. 6 § 2 mineral-

lagen följer att tillståndshavaren också kan drabbas av sanktioner i form av böter eller fängelse. Enligt uppgift från Bergsstatens jurist har dessa sanktioner inte behövt användas. Det allra vanligaste är att tillståndshavarna betalar in säkerhet i enlighet med Bergsstatens riktlinjer.

Som tidigare konstaterats i betänkandet avgörs frågan *om* prospektören ska få utföra undersökningsarbetet redan i samband med att frågan om undersökningstillstånd prövas. I arbetsplaneprocessen regleras istället *hur* undersökningsarbetet ska bedrivas. I betänkandet har tidigare framhållits att det är viktigt att denna skillnad tydliggörs för fastighetsägare och innehavare av särskild rätt, så att dessa kan fokusera på att påverka undersökningsarbetet så att det anpassas efter deras krav och också får ut en rimlig ersättning för den skada som undersökningsarbetet medför. På det sätt systemet är utformat idag är det därmed viktigt att det är tydligt för fastighetsägare och innehavare av särskild rätt att en eventuell skada på marken i samband med undersökningsarbetet medför ersättning. Ett tydligt system för hur skador ska kompenseras kan minska eventuell oro inför undersökningsarbetet och underlätta för parterna att komma överens om arbetsplanen.

### 12.2.3 Överväganden och förslag

**Utredarens förslag:** Arbetsplanen ska vara skriven på svenska, eller om någon berörd fastighetsägare eller innehavare av särskild rätt begär det, på något av de nationella minoritetsspråk som anges i 7 § språklagen (2009:600). Prospektören ska utforma arbetsplanen efter de krav som motstående intressen kräver.

Arbetsplanen ska, utöver vad som föreskrivs enligt nuvarande bestämmelser, ange vad en arbetsplan är, att mottagaren av arbetsplanen har möjlighet att påverka innehållet i arbetsplanen genom att invända mot den och inom vilken tid sådan invändning ska göras. Arbetsplanen ska vidare innehålla tillståndshavarens namn, telefonnummer och adress samt namn, telefonnummer och adress till kontaktperson om tillståndshavaren är en juridisk person. Det ska framgå av den tidsplan som anges i arbetsplanen vid vilken tidpunkt arbetena kommer att påbörjas och när de kommer att avslutas på respektive fastighet. Arbetsplanen ska ange vilka tillstånd enligt annan lagstiftning tillståndshavaren har eller har för avsikt att söka eller vilka anmälningar



enligt annan lagstiftning som tillståndshavaren har gjort eller har för avsikt att göra i anledning av undersökningsarbetet. Arbetsplanen ska innehålla information om hur eventuella skador regleras, vilken form av säkerhet tillståndshavaren har för att fullfölja utbetalningen av ersättningen, en bedömning av hur stor skada undersökningsarbetet kommer att medföra och storleken på säkerheten. Den ska även innehålla en karta med fastighetsgränser och fastighetsbeteckningar som utvisar inom vilket område undersökningsarbetet kommer att utföras och de ytor som tillståndshavaren planerar att använda för transporter.

Fastighetsägare och innehavare av särskild rätt ska få meddelande om när undersökningsarbetet på fastigheten är slutfört.

Skyldigheten att i arbetsplanen ange i vilken utsträckning undersökningsarbetet kan antas påverka allmänna intressen avskaffas. Även bestämmelsen om att bergmästaren i beslut om fastställande av arbetsplan ska meddela villkor som behövs för att skydda allmänna intressen avskaffas.

Som ovan nämnts är syftet med arbetsplanen enligt förarbetena att fastighetsägare och andra sakägare ska ges möjlighet att påverka hur undersökningsarbetet utförs.<sup>2</sup> Mot bakgrund av vad som framkommit vid den undersökning som utredningen har genomfört (se avsnitt 7), samt av vad som därutöver framkommit under utredningstiden, kan jag konstatera att systemet med arbetsplaner har bidragit till att förbättra informationen om undersökningsarbetet och öka fastighetsägares och rättighetshavares möjlighet till inflytande över undersökningsarbetet. Min utgångspunkt är således att systemet med arbetsplaner ska behållas och utvecklas genom tydliga krav på arbetsplanernas innehåll. Alternativ till ett mer reglerat innehåll i arbetsplanerna skulle vara ett system baserat på helt oreglerade arbetsplaner eller helt frivilliga lösningar mellan prospektör och fastighetsägare/innehavare av särskild rätt. Med ett sådant system skulle det stå parterna fritt att träffa avtal om undersökningsarbete i undersökningsområdet. Med hänsyn till den obalans som tidigare förelegat mellan parterna anser jag att ett sådant system skulle kunna uppfattas som rättsosäkert av de enskilda som berörs av ett undersökningstillstånd och planerat undersökningsarbete. Ett frivilligt system utan möjlighet för undersökningsföretaget att få en arbetsplan prövad och fastställd av Bergmästaren skulle väsentligt försvåra

<sup>2</sup> Prop. 2004/05:40 s.49.

för gruvnäringen att genomföra planerade undersökningar, vilket inte är önskvärt varken för samhället eller näringen. En möjlighet till överprövning och fastställelse av Bergsstaten utan tydliga regler på innehåll i arbetsplanen skulle uppfattas som godtyckligt av såväl enskilda som av undersökningsföretagen. Det skulle medföra problem vid Bergsstatens överprövning. Slutsatsen är således att systemet med arbetsplaner bör behållas, men utvecklas med bl.a. tydliga krav på innehåll.

Enligt minerallagens nuvarande bestämmelser ska en arbetsplan innehålla uppgifter om vilket undersökningsarbete som planeras, en tidsplan för arbetet och en bedömning av i vilken utsträckning arbetet kan antas påverka allmänna intressen och enskild rätt. Branschorganisationen SweMin har därutöver utarbetat riktlinjer för vilken information en arbetsplan bör innehålla.<sup>3</sup> Många prospektörer upprättar arbetsplaner som innehåller all den information mottagaren efterfrågar. Systemet bör emellertid vara utformat på ett sådant sätt att mottagarna genom arbetsplanen garanteras sådan information som är nödvändig för att de ska kunna få en uppfattning om vilket arbete som ska utföras och vad som krävs för att han eller hon ska kunna tillvarata de rättigheter som arbetsplanen ger. Bestämmelserna bör således ställa upp minimikrav på vad en arbetsplan ska innehålla. Systemet kan förbättras i detta avseende.

Vid den undersökning bland fastighetsägare och rättighetshavare som utredningen har genomfört anförde en respondent att arbetsplanen var skriven på svår engelska. Att mottagaren inte förstår innehållet i arbetsplanen på grund av att den är skriven på ett främmande språk är inte lämpligt. Det kan tyckas självklart att arbetsplanen ska vara författad på ett språk som mottagaren förstår. Att mottagaren förstår innehållet i arbetsplanen är en förutsättning för att arbetsplanen ska kunna fylla sin funktion. Eftersom texten kan innehålla okända begrepp och tekniska beskrivningar är det viktigt att den är skriven på ett språk som mottagaren behärskar. Det är ju genom arbetsplanen som fastighetsägaren/rättighetshavaren kan påverka hur arbetet ska bedrivas och det är också genom att vara oenig och ha invändningar som han eller hon kan få sin sak prövad av Bergsstaten. Arbetsplanen är således ett slags myndighetsbeslut och bör därför också följa samma regler som gäller för annan myndighetsutövning i Sverige. För tydlighets skull bör det därför i minerallagen införas en bestämmelse av vilken det framgår att

---

<sup>3</sup> Se *Vägledning för prospektering i Sverige – 2012*.

arbetsplanen ska vara skriven på svenska. Om någon fastighetsägare eller innehavare av särskild rätt begär det ska tillståndshavaren vara skyldig att skriva arbetsplanen på något av de nationella minoritetsspråk som anges i 7 § språklagen (2009:600).

Som framgått av diskussionen i föregående avsnitt uppfattar en del av dem som tagit emot arbetsplaner att det har saknats viktig information i arbetsplanen och att vissa uppgifter i arbetsplanen är alltför oprecisa. Behovet av en detaljerad beskrivning av hur arbetet ska utföras, dvs. var arbetet ska utföras, när det ska påbörjas och avslutas är olika stort beroende på vilket område som ska undersökas. I sådana områden där det inte pågår någon annan verksamhet eller verksamheten inte påverkas av undersökningsarbetet kan en arbetsplan vara översiktlig i sin utformning. För exempelvis rennäringen kan det däremot vara av mycket stor betydelse exakt var och vid vilken tidpunkt undersökningsarbetet ska utföras, så att det inte sammanfaller med t.ex. kalvning, märkning och flytt av renarna.

Representanter för prospektörerna har framfört att det ligger i sakens natur att arbetsplanerna är oprecisa eftersom undersökningsarbetet måste kunna anpassas efter de resultat som framkommer under tiden som undersökningsarbetet fortskrider. Arbetsplanen måste enligt prospektörerna ha viss flexibilitet för att det fortsatta arbetet ska kunna bestämmas efter hand som resultatet från undersökningarna analyseras utan att ny arbetsplan ska behöva upprättas. Även tidsplanen måste ha viss flexibilitet då arbetet är beroende av exempelvis tillgång på entreprenörer och väderförhållanden. Under intervjuerna med representanter för prospektörerna framkom vid flera tillfällen även att det uppfattades som oklart vilken information som skulle anges i arbetsplanen och hur specificerad denna information skulle vara. De uppfattade det som att det saknades vägledning i dessa frågor.

Jag menar att en arbetsplan inte alltid kan ha samma detaljeringsgrad eller uniforma utformning utan i större utsträckning bör anpassas efter de särskilda omständigheterna som råder inom respektive undersökningsområde. Informationen i arbetsplanen måste utformas så att den är användbar för att bedöma påverkan på den verksamhet i vilken undersökningsarbetet gör intrång. Det bör åligga prospektören att undersöka pågående markanvändning inom undersökningsområdet och utforma en detaljerad arbetsplan om det så krävs. Jag anser därför att det bör framgå av lagtexten att prospektören har en skyldighet att utforma arbetsplanen efter de krav som motstående intressen kräver.

Enligt förarbetena är syftet med arbetsplanerna att förbättra informationen till fastighetsägare och innehavare av särskild rätt i samband med undersökningsarbete samt att ge dem större möjlighet att påverka hur undersökningsarbetet utförs.<sup>4</sup> Vid den undersökning som utredningen genomfört framkom att det finns vissa brister i innehållet i arbetsplanerna, främst när det gäller information om vilka rättigheter och skyldigheter fastighetsägare och rättighetshavare har när en arbetsplan tas fram, möjligheten att invända mot arbetsplanen och vad som händer om invändningar inte framförs. Resultatet från undersökningen tyder också på brister i informationen om hur lång tid undersökningsarbetet kommer att ta, hur arbetena kommer att påverka omgivningen och hur ersättning för eventuella skador på skog, mark och vägar ska regleras. Jag anser att de krav på arbetsplanens innehåll som ställs i minerallagen idag inte är tillräckliga. För att fastighetsägare och innehavare av särskild rätt ska garanteras viss grundläggande information anser jag att bestämmelserna om arbetsplanens innehåll ska ändras på ett flertal punkter.

Ett av syftena med arbetsplanen är att underlätta dialogen mellan prospektör och fastighetsägare/innehavare av särskild rätt. Det är därför viktigt att prospektörens kontaktuppgifter framgår av arbetsplanen, så att parterna lätt kan komma i kontakt med varandra och att eventuella motsättningar kan lösas i ett så tidigt skede som möjligt. Arbetsplanen ska därför innehålla uppgift om tillståndshavarens namn, telefonnummer och adress samt namn telefonnummer och adress till kontaktperson om tillståndshavaren är en juridisk person.

En förutsättning för att fastighetsägare och innehavare av särskild rätt ska kunna utnyttja sin möjlighet till inflytande är att de får tydlig information om vad en arbetsplan är och att mottagaren av arbetsplanen har möjlighet att påverka innehållet i arbetsplanen genom att invända mot den. Det är också viktigt att det av arbetsplanen tydligt framgår inom vilken tid en sådan invändning ska göras och vad följderna blir om någon invändning inte ges in. Om dessa grundläggande uppgifter inte anges tydligt finns det risk för att fastighetsägare och rättighetshavare inte kan tillvarata sin rätt.

Arbetsplanen ska innehålla en redogörelse för det undersökningsarbete som planeras. Denna redogörelse ska, som framgår ovan, vara anpassad efter den pågående markanvändningen inom undersökningsområdet och vara så detaljerad att den är användbar för den

---

<sup>4</sup> Prop. 2004/05:40 s. 50.

som ska bedöma hur arbetet kommer påverka den egna fastigheten eller verksamheten.

Innehållet i arbetsplanen bör även förbättras i andra avseenden. Arbetsplanen bör ange vilka tillstånd prospektören har eller har för avsikt att söka eller vilka anmälningar enligt annan lagstiftning tillståndshavaren har gjort eller har för avsikt att göra i anledning av undersökningsarbetet. Detta för att tydliggöra för den enskilde att det inte åligger denne att bevaka de allmänna intressena.

När det gäller tidsplanen föreslår jag att det ska framgå vid vilken tidpunkt undersökningsarbetena kommer att påbörjas och när de kommer att avslutas på respektive fastighet. Hur exakt tidpunkten för arbetena på respektive fastighet ska anges bestäms i det enskilda fallet av den pågående markanvändningen. Uppgiften om tidpunkt kan således vara mer eller mindre detaljerad, beroende på behovet av exakthet i den verksamhet som bedrivs på undersökningsområdet. Särskild uppmärksamhet ska ges till säsongberoende verksamhet såsom sådd och skörd, jakt, kalvningsperiod, vandringstidperioder, turism etc. Tidsplanen ska utformas på ett sådant sätt att den är funktionell för den som ska bedöma om den verksamhet som hon eller han bedriver kommer att påverkas av undersökningsarbetet. Det bör betonas att det är möjligt att utforma en flexibel eller mer översiktlig tidsplan, så länge parterna är överens om detta.

Det är viktigt att systemet för hur ersättning för skador som uppstått i samband med undersökningsarbetet framgår tydligt för fastighetsägare och innehavare av särskild rätt. Om fastighetsägare och innehavare av särskild rätt inte känner sig säkra på att de blir fullt ersatta vid en eventuell skada kan det leda till en ovilja mot undersökningsarbete på fastigheten. De belopp som framgår av Bergsstatens riktlinjer är schabloner och inte anpassade till det enskilda fallet. Jag anser att det bör framgå av arbetsplanen hur eventuella skador regleras, vilken form av säkerhet tillståndshavaren har för att fullfölja utbetalningen av ersättningen, en bedömning av hur stor skada undersökningsarbetet kommer att medföra och storleken på säkerheten. På så sätt får mottagaren möjlighet att bedöma om säkerheten är tillräckligt stor för att täcka kostnaden för eventuella skador och att invända mot arbetsplanen om den ställda säkerheten anses vara för låg. Tillståndshavaren ska vidare vara skyldig att informera fastighetsägare och innehavare av särskild rätt om när arbetet på fastigheten har slutförts. Det är en förutsättning för att de ska veta när eventuella skador på fastigheten kan regleras.

För ytterligare tydlighet bör arbetsplanen innehålla en karta med fastighetsgränser och fastighetsbeteckningar som utvisar inom vilket område undersökningsarbetet kommer att utföras och de ytor som tillståndshavaren planerar att använda för transporter. Med ytor avses här inte bara markytor, utan även "ytor" för transport i luft och vatten dvs. luftrum och vattenytor. Jag vill i detta sammanhang betona att kravet på exakthet även här är beroende av mottagarens krav. Om parterna är överens om en mer flexibel arbetsplan är detta naturligtvis acceptabelt.

Systemet med arbetsplaner infördes för att underlätta för en tidig och öppen dialog mellan prospektör och fastighetsägare eller innehavare av särskild rätt.<sup>5</sup> Målet är således att förbättra kontakten mellan prospekteringsföretag och enskilda och skapa ett sätt för dem att komma överens i frågor som rör fastigheten på vilken arbetet ska utföras. Trots detta innehåller bestämmelsen i 3 kap. 5 § minerallagen krav på att arbetsplanen ska innehålla en bedömning av i vilken utsträckning arbetet kan antas påverka allmänna intressen. Den enskilde har ingen skyldighet att slå vakt om allmänna intressen, även om det inte finns något hinder mot det. De allmänna intressena, till exempel om det finns ett naturreservat eller biotopskyddsområde inom undersökningsområdet, ska istället bevakas av länsstyrelsen och kan förmedlas till prospektören genom yttrande över ansökan om undersökningstillstånd enligt 3 § tredje stycket mineralförordningen. Det bör i sammanhanget dock betonas att det är tillståndshavaren som är skyldig att känna till t.ex. vilka områdesskydd eller fornlämningar som finns inom undersökningsområdet och vilka regler som gäller för arbete där. För att förtydliga syftet med arbetsplanen för de fastighetsägare och innehavare av särskild rätt som berörs av den, och för att det tydligt ska framgå att de inte har någon skyldighet att bevaka de allmänna intressena, bör arbetsplanen endast innehålla sådan information som är relevant för fastighetsägarens eller rättighetsinnehavarens bedömning av undersökningsarbetet. Kravet på att arbetsplanen ska innehålla en bedömning av i vilken utsträckning arbetet kan antas påverka allmänna intressen bör således tas bort. Av samma anledning bör bestämmelsen om att bergmästaren i beslut om fastställande av arbetsplan ska meddela villkor som behövs för att skydda allmänna intressen avskaffas.

---

<sup>5</sup> Prop. 2004/05:40 s. 51.

## 12.3 Ett förslag på arbetsplan ska delges även de innehavare av särskild rätt som inte är inskrivna i fastighetsregistret

### 12.3.1 Nuvarande ordning

Det följer av 3 kap. 5 § tredje stycket minerallagen att arbetsplanen ska delges ägaren till den mark där arbetet ska bedrivas och innehavare av särskild rätt som berörs. Delgivning med innehavare av renskötselrätt får ske genom att arbetsplanen delges den sameby som innehavaren tillhör. Enligt förvaltningsrättslig praxis ska fastighetsägare, rättighetshavare som är inskrivna i fastighetsregistrets inskrivningsdel, nyttjanderättshavare som kommit till prospektörens kännedom på annat sätt samt sameby delges arbetsplanen.

### 12.3.2 Överväganden och förslag

**Utredarens förslag:** Ett förslag på arbetsplan ska delges även berörda innehavare av särskild rätt som inte är inskrivna i fastighetsregistret.

Som framgår ovan är det endast de rättighetshavare som är inskrivna i fastighetsregistret och nyttjanderättshavare som kommit till prospektörens kännedom på annat sätt som ska delges förslaget på arbetsplan. Enligt den praxis som gäller idag ställs det inga krav på att tillståndshavaren vidtar aktiva åtgärder för att ta reda på om det finns några innehavare av särskild rätt som inte är inskrivna i fastighetsregistret som kommer att beröras av det planerade undersökningsarbetet. Jag anser att det med denna ordning finns risk för rättsförluster för en innehavare av särskild rätt vars rättighet inte är inskriven i fastighetsregistret, t.ex. innehavare av jakt- och fiskerätt eller enskild väg. Det bör därför finnas krav på att arbetsplanen ska delges även de innehavare av särskild rätt som inte är inskrivna i fastighetsregistret.

Bergsstaten har ifrågasatt om det är praktiskt möjligt för tillståndshavarna att ta reda på samtliga rättighetshavare som inte är införda i fastighetsregistret. Bergsstaten har också framfört att en sådan bestämmelse i praktiken skulle medföra att tillståndshavaren måste använda sig av kungörelsedelgivning av samtliga förslag på arbetsplaner för att vara säkra på att alla berörda fått del av den. SweMin

har anfört att den föreslagna reglering skulle innebära ett omfattande administrativt arbete till liten praktisk nytta.

Jag är medveten om att ett krav på att arbetsplanen ska delges även berörda innehavare av särskild rätt som inte är inskrivna i fastighetsregistret kommer att innebära krav på omstrukturering av delgivningsförfarandet. Delgivning med fastighetsägare, innehavare av särskild rätt som är inskrivna i fastighetsregistret eller blivit kända på annat sätt samt sameby ska ske på samma sätt som tidigare. När det gäller rättighetshavare som inte är inskrivna i fastighetsregistret bör tillståndshavaren i första hand vända sig till fastighetsägaren för att få reda på om det finns några sådana rättigheter. Besök på platsen kan leda till att det framkommer att det exempelvis finns enskilda vägar med okända sakägare som kommer att beröras av undersökningsarbetet. Vid misstanke om att det finns rättighetshavare som inte kommit fram vid denna efterforskning borde tillståndshavaren kunna tillgodose kravet genom kungörelsedelgivning av förslaget på arbetsplan. Den föreslagna regleringen kommer således att innebära en större administrativ börda för tillståndshavarna och att delgivningsförfarandet kommer att ta längre tid. Det som talar för en sådan reglering är främst kravet på ett rättssäkert förfarande. Med den föreslagna ordningen minskar risken för att någon som berörs av ett undersökningsarbete missas vid delgivningsförfarandet och därmed inte får del av informationen eller berövas möjligheten att påverka planens innehåll. Vidare bör det inte vara fastighetsägarens ansvar att uppmärksamma tillståndshavaren på att det finns rättighetshavare som inte är inskrivna i fastighetsregistret som berörs av undersökningsarbetena eller att sköta kommunikationen mellan parterna. Den föreslagna ordningen verkar således också för en bättre kommunikation mellan tillståndshavare och rättighetshavare.

Det rör sig således sammanfattningsvis om en avvägning mellan bibehållen administrativ börda för tillståndshavarna och ökad rätts-säkerhet för enskilda. Vid denna avvägning anser jag att skälen för den föreslagna regleringen väger tyngst.



## 12.4 Delgivning och fastställande av arbetsplan

### 12.4.1 Nuvarande ordning

Enligt nuvarande regler i minerallagen är det tillståndshavaren som enligt 3 kap. 5 § ansvarar för att arbetsplanen delges fastighetsägare och innehavare av särskild rätt. En arbetsplan blir gällande om ingen fastighetsägare eller innehavare av särskild rätt har något att invända mot planen. Arbetsplanen blir också gällande om en fastighetsägare eller innehavare av särskild rätt gör en invändning mot planen men parterna därefter kommer överens om arbetsplanen innehåll. I dessa fall blir arbetsplanen således gällande utan något särskilt myndighetsbeslut. Lantbrukarnas Riksförbund och Sveriges Jordägareförbund har framfört att hänsynen till rättsäkerheten fordrar ett nytt system för arbetsplaner innebärande att delgivningsförfarandet flyttas över till bergmästaren och att varje arbetsplan ska fastställas av bergmästaren genom ett överklagbart beslut.

### 12.4.2 Bakgrunden till bestämmelserna

Bestämmelserna om arbetsplaner infördes i minerallagen den 1 maj 2005. Inför införandet ifrågasatte Lagrådet det lämpliga i att en oomstridd arbetsplan kan bli gällande utan ett särskilt beslut av bergmästaren. Enligt Lagrådet kunde det inte uteslutas att även arbetsplaner som blivit gällande utan medverkan av bergmästaren kan komma att innehålla åtgärd eller markpåverkan som ger anledning till invändningar från någon berörd sakägare.<sup>6</sup> Lagrådet anförde vidare att det endast är vid bergmästarens prövning och dennes beslut som allmänna intressen och enskild rätt uttryckligen ska beaktas. Lagrådet ansåg att det skulle medföra större klarhet och stringens som varje arbetsplan, oavsett om den är oomstridd, överenskommen eller prövad, skulle fastställas av bergmästaren och därmed omfattas av ett överklagbart beslut. Förfarandet skulle därmed bli mer enhetligt och tydligt, och allmänna intressen skulle beaktas i samtliga fall. En möjlighet skulle då även öppnas för företrädare för allmänna intressen att enligt 3 kap. 5 § framställa invändningar mot den av tillståndshavaren upprättade planen.

---

<sup>6</sup> Prop. 2004/05:40 s. 159.

Enligt propositionen är syftet med arbetsplanen en tidig, öppen och fungerande dialog mellan prospektörer och fastighetsägare.<sup>7</sup> För att uppnå detta syfte, anförde regeringen, är det nödvändigt att det finns utrymme för de inblandade parterna att komma överens om hur undersökningsarbetet ska bedrivas.<sup>8</sup> Om även oomstridda arbetsplaner och sådana arbetsplaner vars innehåll parterna kommit överens om alltid skulle prövas av bergmästaren skulle incitamenten för tillståndshavaren att förbättra dialogen med berörda sakägare minska kraftigt. Möjligheten att komma överens om arbetsplanens innehåll skulle i många fall upplevas som en onödig omgång, särskilt om tillståndshavaren har skäl att tro att innehållet kommer att godkännas av bergmästaren. Regeringen anförde vidare att Lagrådets förslag skulle innebära att undersökningsarbeten som ingen har ifrågasatt skulle försenas. Eftersom företagets bedömning av handläggningstiderna är en viktig del av underlaget inför ett beslut om Sverige är ett lämpligt prospekteringsland är det viktigt att handläggningstiderna hålls så korta som möjligt. När det gällde skyddet för allmänna intressen avsåg regeringen att stärka detta genom att föreskriva i förordningen att bergmästaren ska kommunicera ansökningar om undersökningstillstånd med länsstyrelsen. Det anfördes också att förslaget innebar en skyldighet för bergmästaren att i undersökningstillstånden meddela de villkor som behövs till skydd för allmänna intressen. Det framfördes också att bergmästaren genom sin tillsynsverksamhet har skyldighet att bevaka även allmänna intressen. Mot denna bakgrund ansåg sig inte regeringen beredd att följa Lagrådets förslag och låta även oomstridda och överenskomna arbetsplaner fastställas av bergmästaren.

### 12.4.3 Överväganden och bedömning

**Utredarens bedömning:** Uppgiften att delge fastighetsägare och innehavare av särskild rätt arbetsplanerna bör inte flyttas från tillståndshavarna till Bergsstaten. Det bör inte heller införas bestämmelser om att samtliga arbetsplaner ska fastställas av bergmästaren genom ett överklagbart beslut.

<sup>7</sup> A.a. s. 51.

<sup>8</sup> A.a. s. 53.

Som ovan anförts har det kommit invändningar mot delgivningsförfarandet och bestämmelserna avseende fastställelse av arbetsplan i minerallagen. Representanter för markägarna har anført att starka rättssäkerhetsskäl talar för en sådan ordning som Lagrådet förordade. Det har därutöver anförts att flera av de moment som ingår i förfarandet avseende arbetsplanen är av utpräglad myndighetskaraktär. För att kunna utföra delgivningen av arbetsplanerna och bedöma vem eller vilka som ska delges krävs särskild kunskap och erfarenhet. Det gäller också vid bedömningen av invändningar mot arbetsplanen, om de har gjorts i rätt tid och om invändningens innehåll och utformning uppfyller lagens krav. Delgivningsförfarandet och förfarandet rörande invändningar är kopplade till rättsverkningar av stor vikt för enskilda människor. Det har framförts att det därför starkt kan ifrågasättas om det är lämpligt att anförtro prospektören sådan myndighetsutövning.

Det bör framföras att detta inte är det enda sammanhang där enskilda rättssubjekt utför uppgifter av myndighetskaraktär. Det förekommer ibland t.ex. vid certifiering av underhållsansvariga enheter inom järnvägen samt inom bilprovningens verksamheten. Något principiellt hinder mot att låta enskilda rättssubjekt utföra uppgifter av myndighetskaraktär föreligger således inte. Hur delgivningssystemet fungerar i praktiken är det svårt för utredningen att få någon uppfattning om. Den undersökning som utredningen har genomfört riktade sig till de personer som tagit emot en arbetsplan. De som missats i delgivningen har således inte heller varit med i undersökningen. Det kan dock konstateras att utredningen under utredningstiden inte har fått några indikationer på att det föreligger allvarliga missförhållanden när det gäller delgivningen av arbetsplanerna. Inte heller tycks det faktum att oomstridda och överenskomna arbetsplaner inte fastställs av bergsstaten ha lett till några större problem. Jag instämmer i att det kan föreligga risk för rättsförluster för enskilda om delgivningsförfarandet eller systemet med att oomstridda eller överenskomna arbetsplaner inte fungerar. Jag anser dock att risken för rättsförluster bäst motverkas genom andra förändringar i lagstiftningen. Betänkandet innehåller ett förslag på ett ökat krav på att tillståndshavaren tar reda på vem eller vilka som ska delges arbetsplanen. Utredningen föreslår också att Bergsstaten ska genomföra en systematisk tillsyn av arbetsplaneförfarandet. På detta sätt torde risken för rättsförluster för enskilda kunna minskas.

## 12.5 En gällande arbetsplan ska skickas till bergmästaren

### 12.5.1 Nuvarande ordning

Enligt 3 kap. 5 § tredje stycket minerallagen ska en arbetsplan, utöver att den ska delges fastighetsägare och innehavare av särskild rätt som berörs, sändas till bergmästaren. Av 3 kap. 5 a § första stycket minerallagen följer att en arbetsplan blir gällande om några invändningar inte framställs mot den. Den blir också gällande om tillståndshavaren och den sakägare som framställt sådana invändningar kan komma överens om arbetsplanen innehåll. Enligt lagtexten ska en sådan arbetsplan sändas till bergmästaren. Av förarbetena framgår att om arbetsplanen justeras i något avseende ska arbetsplanen i likhet med den ursprungliga planen också sändas till bergmästaren när den blivit gällande.<sup>9</sup>

### 12.5.2 Överväganden och förslag

**Utredarens förslag:** Det bör på ett tydligt sätt framgå att arbetsplanen ska sändas till bergmästaren först sedan den blivit gällande.

Enligt uppgift från Bergsstatens jurist händer det att tillståndshavare skickar in arbetsplanen till bergmästaren samtidigt som de skickar den till berörda fastighetsägare och innehavare av särskild rätt. Om ingen av mottagarna gör några invändningar inom den föreskrivna tiden uppstår inget problem. Arbetsplanen blir då gällande enligt den lydelse som skickats in till bergmästaren. Om någon av mottagarna gör invändningar mot planen och parterna kommer överens om en ny lydelse av planen blir den arbetsplan som skickats till bergmästaren emellertid inaktuell. Den version av arbetsplanen som parterna kommit överens om är den som är gällande. För att bergmästaren ska kunna utföra sin tillsyn av arbetsplanerna krävs det att det är den gällande arbetsplanen som skickas in till bergmästaren. Arbetsplanen ska således skickas in först när parterna är överens om dess lydelse.

---

<sup>9</sup> Prop. 2004/2005:40 s. 84.

Den nuvarande bestämmelsen i 3 kap. 5 § tredje stycket mineralagen kan tolkas som att det endast är den ursprungliga versionen av arbetsplanen som ska sändas till bergmästaren. Det är inte en lämplig formulering. Det bör istället framgå tydligt av bestämmelsens lydelse att arbetsplanen ska sändas till bergmästaren först sedan parterna kommit överens om arbetsplanens innehåll och den därmed blivit gällande.

## 12.6 Bergmästarens tillsyn över arbetsplanen

### 12.6.1 Bakgrund

Enlig 15 kap. 1 § mineralagen har bergmästaren tillsyn över att mineralagen och de villkor eller föreskrifter som meddelats med stöd av den efterlevs. Det innebär att det är bergmästaren som har tillsyn över att tillståndshavarna följer bestämmelserna avseende undersökningstillstånd och arbetsplaner. Om tillståndshavaren inte har fullgjort sina skyldigheter enligt bestämmelserna om undersökningstillstånd eller arbetsplaner kan bergmästaren återkalla undersökningstillståndet.

Det är viktigt att tillsynen av efterlevnaden av mineralagens bestämmelser fungerar. Ett fungerande tillsynssystem, som är aktivt, självständigt och effektivt, leder till ökad tilltro till systemet. Det har under utredningstiden ifrågasatts om det är lämpligt att Bergsstaten är både tillståndsmyndighet och tillsynsmyndighet i frågor som rör undersökningstillstånd och arbetsplaner.

Enligt Bergsstatens jurist utför Bergsstaten vissa kontroller i samband med ansökan om förlängning av undersökningstillstånd. Enligt 7 § mineralförordningen ska en ansökan om förlängning av giltighetstiden vara åtföljd av en redogörelse för utförda undersökningsarbeten. Bergsstaten brukar i samband med förlängning av ett undersökningstillstånd kontrollera om det finns en arbetsplan som motsvarar de arbeten som utförts. Om det inte finns en arbetsplan föreläggs tillståndshavaren att komma in med en sådan. Finns det inte någon gällande arbetsplan och tillståndshavaren har utfört arbete som kräver att en arbetsplan upprättas påbörjar Bergsstaten ett tillsynsärende.

Utöver denna kontroll sker inte några systematiska kontroller av arbetsplaneförfarandet av Bergsstaten. När en tillståndshavare skickar in en arbetsplan till Bergsstaten sker det inte någon kontroll att

delgivning genomförts på ett korrekt sätt eller att samtliga fastighetsägare och innehavare av särskild rätt som berörs har delgetts arbetsplanen. Någon regelbunden kontroll att tillståndshavaren följer arbetsplanen sker inte heller. I praktiken sker tillsyn av efterlevnaden av bestämmelserna om arbetsplaner endast efter anmälan från enskilda. Om någon t.ex. kontaktar myndigheten och berättar att arbete utförts utan att det finns en arbetsplan påbörjas ett tillsynsärende.

Det har under utredningens gång framförts synpunkter på att Bergsstaten, trots att myndigheten har ett utpekat tillsynsansvar, i praktiken endast utövar tillsyn efter klagomål från enskilda. Då risken för upptäckt är liten ökar risken för att tillsynen inte fungerar förebyggande. Frågan är hur tillsynen ska vara organiserad för att skapa tilltro till systemet.

### 12.6.2 Överväganden och bedömning

**Utredarens bedömning:** Bergsstaten ska även fortsättningsvis utöva tillsyn enligt minerallagen. Bergsstaten ska utföra systematisk tillsyn över att bestämmelserna rörande undersökningsstillstånd och arbetsplanen följs.

Det finns inget principiellt hinder mot att Bergsstaten både fattar beslut om undersökningstillstånd och arbetsplaner samt sköter tillsynen av efterlevnaden av dessa. Många andra myndigheter är organiserade på liknande sätt, t.ex. Transportstyrelsen, Skolinspektionen och Strålsäkerhetsmyndigheten. Under utredningsarbetets gång har förslag lämnats att tillsynen bör flyttas till en oberoende myndighet, förslagsvis länsstyrelsen. En förutsättning för att kunna överföra tillsynen till länsstyrelsen är att det i länsstyrelsens organisation finns sådan kompetens som krävs för att utföra tillsynen. När det gäller tillsyn över förfarandet under undersökningsskedet, t.ex. att en prospektör följer en upprättad arbetsplan, bedömer jag att länsstyrelsen har den kompetens som krävs. Länsstyrelsen utför tillsyn av sådan generell karaktär på många områden. När det gäller tillsynen av gruvverksamhet är situationen annorlunda. För denna verksamhet krävs särskild gruvtekniskt kunskap, något som inte kan förväntas finnas hos länsstyrelsen. Eftersom det inte är lämpligt att dela upp tillsynen över undersökningsverksamhet och bearbet-

ning på olika myndigheter anser jag att Bergsstaten ska kvarstå som tillsynsmyndighet. Ett splittrat ansvar skulle göra det svårare för allmänheten att veta vem som ansvarar för tillsynen.

Som anförts ovan sker Bergsstatens tillsyn över att bestämmelserna rörande arbetsplaner följs i huvudsak efter anmälan från enskilda. Jag anser att den tillsyn som utförs av Bergsstaten idag inte är tillräcklig. Bergsstaten bör utveckla ett sätt för systematisk granskningsarbete som inte enbart bygger på anmälan från enskilda. En aktiv tillsynsorganisation är en förutsättning för att eventuella felaktigheter ska kunna upptäckas och också förhindras i framtiden. Ett sådant system för tillsynen ökar på längre sikt förtroendet för arbetsplanesystemet. Bland annat bör det ske en löpande granskning av dem som innehåller undersökningstillstånd så att de uppfyller kraven för att få behålla tillstånden. Det är viktigt för att stärka fastighetsägarnas och rättighetshavarnas ställning även efter det att undersökningstillståndet meddelats (jmf. avsnitt 11.6.5.4). Det ankommer emellertid inte på utredningen att bestämma hur en sådan systematisk tillsyn ska gå till. Det hör till bergmästarens uppgift som chef för Bergsstaten att utveckla formerna för tillsynen.

## 13 Frågor som rör ursprungsbefolkningen

### 13.1 Inledning

Av 1 kap. 3 § minerallagen framgår att undersökning enligt mineralagen avser arbete i syfte att påvisa en mineralfyndighet och dess ekonomiska värde och beskaffenhet i övrigt, i den mån sådant arbete innebär intrång i markägarens eller annan rättighetshavares rätt. Enligt 3 kap. 3 § fjärde stycket minerallagen ska undersökningsarbetet utföras så att minsta skada och intrång vållas på annans egendom eller på natur- och kulturmiljön. Utgångspunkten i de förarbeten som rör minerallagen har länge varit att undersökningsarbetet vanligtvis inte medför någon större påverkan på naturmiljön.<sup>1</sup> Utredningen har kontaktats av representanter för samerna som framfört att undersökningsverksamheten emellertid utgör ett hot mot rennäringen, och i förlängningen också ett hot mot den samiska kulturen. Frågan är vilket skydd den svenska lagstiftningen ger mot intrång i renskötselrätten vid undersökning enligt minerallagen.

Enligt nuvarande bestämmelser i minerallagen får delgivning med innehavare av renskötselrätt ske genom att arbetsplanen delges den sameby som innehavarna tillhör. Utredningen har under utredningstiden kontaktats av Vaapsten Sijte, en förening bestående av samer inom det geografiska området Vapstens sameby inom Västerbottens län. Vaapsten Sijte har anfört att sametinget vore en mer lämplig företrädare för den samiska befolkningen i arbetsplaneprocessen.

Avsnittet inleds med en översiktlig genomgång av de bestämmelser som rör renskötselrätten. Därefter följer en diskussion kring de båda frågor som rör ursprungsbefolkningen som framkommit under utredningstiden.

---

<sup>1</sup> Se t.ex. prop. 1974:32 s.146 och 1997/98:47 s. 16.



## 13.2 Renskötselrätten

### 13.2.1 Renskötselrättens särskilda egenskaper

Enligt 1 § rennäringslagen (1971:437) (RNL) får den som är av samisk härkomst enligt bestämmelserna i lagen använda mark och vatten till underhåll för sig och sina renar. Denna rätt kallas renskötselrätt. Renskötselrätten får endast utövas av den som är medlem i en sameby.

I likhet med andra bruksrätter, t.ex. vanlig nyttjanderätt och servitut, räknas renskötselrätten till kategorin särskild rätt till fastighet.<sup>2</sup> Sådana rättigheter behandlas på speciellt vis vid t.ex. expropriation och annan inlösen av mark. Renskötselrätten har emellertid vissa särskilda egenskaper.<sup>3</sup> I motsats till nyttjanderätt till fastighet, t.ex. hyra och arrende, är renskötselrätten inte begränsad i tiden och den gäller oberoende av avtal. Detta framgår av 1 § andra stycket RNL, av vilken det framgår att renskötselrätten tillkommer den samiska befolkningen och grundas på urminnes hävd. I det så kallade skattefjällsmålet (NJA 1981 s. 1) uttalade Högsta domstolen att renskötselrätten inom de i målet aktuella fjällområdena uttömmande reglerades av rennäringslagen. Högsta domstolen intog emellertid samtidigt ståndpunkten att renskötselrätten allmänt sett inte berodde av någon lagstiftning; om rennäringslagen skulle upphävas skulle renskötselrätten bestå, så länge den utövas. Högsta domstolen slog också fast att renskötselrätten utgör egendom enligt grundlagen (se dåvarande 2 kap. 18 § regeringsformen) och att den liksom äganderätten har grundlagsskydd.

I likhet med andra nyttjanderätter är renskötselrätten begränsad på så sätt att den bara får utövas inom visst område, det s.k. renskötselområdet, som framgår av 3 § RNL. Bestämmelsen skiljer mellan året-runt-markerna och vinterbetesmarkerna. Året-runt-markerna och viss vinterbetesmark är fördelade mellan samebyarna i särskilda byområden, vilket framgår av 6 § RNL. Indelningen i byområden görs enligt 7 § RNL av Sametinget.

Som ovan anförts ger renskötselrätten samerna rätt att ”använda mark och vatten till underhåll för sig och sina renar”. Rätten måste således utövas samtidigt som markägare och andra nyttjanderätts-havare använder marken.<sup>4</sup> I motsats till andra nyttjanderätter, som

---

<sup>2</sup> B. Bengtsson, *Samerätt En översikt*, 2004, s. 45.

<sup>3</sup> SOU 2001:101 s. 107 f.

<sup>4</sup> A.a. 112.

t.ex. arrende, finns det inget avtal som preciserar parternas skyldigheter mot varandra. I stället är det lagstiftningen som har fått ange skyldigheterna. Samernas civilrättsliga rättigheter i förhållande till markägare eller andra enskilda framgår, dock inte uttömmande, av 15–25 §§ RNL. Där framgår det sammanfattningsvis att samebyn för medlemmarnas gemensamma behov får använda byns betesområde för renbete. Vidare får samebyn och i viss utsträckning även enskilda medlemmar uppföra anläggningar som behövs för renskötseln. Samebyn har också rätt att flytta byns renar mellan skilda delar av betesområdet. Medlem i sameby får jaga och fiska på utmark inom de delar av byns betesområde som hör till renbetesfjällen eller lappmarkerna, när renskötsel är tillåten där.<sup>5</sup>

### 13.2.2 Sameby

Dagens samebyar bildades med anledning av rennäringslagen, genom att de tidigare lappbyarna ombildades till samebyar vid lagens ikraftträdande. Samebyarnas ändamål ansågs i första hand vara att genom samverkan av alla renägare inom byns betesområde få till stånd ett rationellt utnyttjande av betesmarker och arbetskraft med minimum av skadegörelse för tredje man.<sup>6</sup> Samebyns uppgift angavs också vara att liksom lappbyarna företräda den inom renskötselområdet bosatta samiska befolkningen gentemot statliga och kommunala myndigheter.

Idag finns det 51 samebyar.<sup>7</sup> Av samebyarna är 33 stycken fjällsamebyar vilka har sina året-runt-marker ovanför odlingsgränsen och på renbetesfjällen och sina vinterbetesmarker nedanför odlingsgränsen eller utanför renbetesfjällen. Tio av samebyarna är skogssamebyar som har sina åretruntmarker ovanför lappmarksgränsen och sina vinterbetesmarker nedanför denna gräns. Åtta av samebyarna är koncessionssamebyar vars gränser och fortsatta renskötsel fastställs av Länsstyrelsen i Norrbottens län. Inom samebyarna finns ett varierande antal renskötsel företag och varje företag består i sin tur av en eller flera renägare.

Som angetts ovan har samerna ensamrätt att bedriva renskötsel. Det framgår av bestämmelsen i 1 § tredje stycket RNL, enligt vilken renskötselrätt endast får utövas av den som är medlem i sameby.

---

<sup>5</sup> A.a. 199.

<sup>6</sup> Prop. 1971:51 s. 160 f.

<sup>7</sup> SOU 2001:101 s. 123.

Medlem i sameby är enligt 11 § RNL same som deltar i renskötsel inom byns betesområde och same som har deltagit i renskötsel inom byns betesområde och haft detta som stadigvarande yrke och inte övergått till annat huvudsakligt förvärvsarbete. Medlem i sameby är även den som är make eller hemmavarande barn till medlem enligt ovan eller som är efterlevande make eller underårigt barn till avliden sådan medlem.

En sameby får också som medlem anta annan same, om denne avser att med egna renar driva renskötsel inom byns betesområde. Med renskötande medlem i sameby avses medlem som själv eller genom sitt husfolk driver renskötsel med egna renar inom byns betesområde (13 § RNL).

En sameby har till ändamål att enligt bestämmelserna i RNL för medlemmarnas gemensamma bästa ombesörja renskötelsen inom byns betesområde. Samebyn får inte driva annan ekonomisk verksamhet än renskötsel (9 § RNL). Verksamheten har utformats på skilda sätt i olika samebyar.<sup>8</sup> I vissa samebyar sker en stor del av verksamheten kollektivt inom samebyn och i andra samebyar bedrivs verksamheten mer individuellt av renskötsel företaget. Rennäringens struktur ser också olika ut i skilda delar av landet.

### 13.3 Skyddet för renskötselrätten

#### 13.3.1 Inledning

I utredningsdirektiven anges att människor i olika delar av landet under senare år engagerat sig mot undersökningar av koncessions-mineral. Det anförts att långt ifrån alla undersökningar leder till gruvverksamhet och att prospektering i tidiga skeden genomförs med liten eller ingen påverkan på markanvändningen. Två av de samebyar som har kontaktat utredningen, Girjas och Laevas samebyar, har emellertid framfört att till synes små undersökningsingrepp kan medföra stora problem för rennäringen. Ett borrhningsarbete på en flyttled under en olämplig tidperiod kan till exempel innebära att renarna tar fel väg över vägar eller järnvägar, med risk för olyckor som följd. Samebyarna har anförts att det intensifierade undersökningsarbetet under senare år, i kombination med annan exploatering inom renskötseområdet, innebär återkommande störningar som undergräver möjligheterna till renskötsel. Eftersom rennäringen är

---

<sup>8</sup> A.a. s 130.

en förutsättning för den samiska kulturen, innebär hotet mot rennäringen i förlängningen också ett hot mot den samiska kulturen, åtminstone för vissa samebyar. Frågan är vilket skydd renskötselrätten har i lagstiftningen.

### 13.3.2 Renskötselrätten, grundlagen och Europakonventionen

Den bestämmelse i grundlagen som kan ha betydelse för skyddet för renskötselrätten är inledningsvis 1 kap. 2 § sjätte stycket regeeringsformen (RF). Enligt bestämmelsen ska samiska folkets möjligheter att behålla och utveckla ett eget kultur- och samfundsliv främjas. Bestämmelsen är att se som en målsättning och ger uttryck för lagstiftarens goda vilja, men medför inga rättigheter för enskilda medborgare.<sup>9</sup> Bestämmelsen kan dock användas som vägledning vid tolkning av andra grundlags- och lagbestämmelser.

Rennäringen anses också ha ett folkrättsligt skydd. Enligt artikel 27 i 1966 års FN-konvention om politiska och medborgerliga rättigheter (ICCPR) ska, i de stater där det finns etniska, religiösa eller språkliga minoriteter, de som tillhör sådana minoriteter inte förvägras rätten att i gemenskap med andra medlemmar av sin grupp ha sitt eget kulturliv, bekänna sig till och utöva sin egen religion och använda sitt eget språk. Bestämmelsen anses ge skydd för samernas kulturliv, framför allt rennäringen.<sup>10</sup> Hur långt det folkrättsliga skyddet går är emellertid svårt att fastställa, men det sträcker sig troligtvis inte längre än skyddet enligt svensk rätt. De folkrättsliga reglerna fungerar istället som en viss garanti för att framtida lagändringar inte medför något hot mot samekulturen.

Samernas rättigheter har också behandlats i praxis. Ett avgörande mål är den s.k. skattefjällsdomen (NJA 1981 s. 1), som avsåg en tvist med staten om bättre rätt till fjällområden i norra Jämtland. Samerna förlorade målet, men Högsta domstolen slog i målet fast vissa för samerna viktiga principer. I domen uttalade domstolen att renskötselrätten inte enbart grundas på RNL:s regler, utan även på urminnes hävd. Det innebär att samerna har en över tiden bestående bruksrätt till mark som gäller oavsett lagstiftning, så länge de fortsätter att bruka marken. Högsta domstolen slog också fast att renskötselrätten utgör egendom enligt grundlagen och att renskötselrätten, i likhet med äganderätten, därför har grundlagsskydd.

<sup>9</sup> B. Bengtsson, *Samerätt En översikt*, 2004, s.15 f.

<sup>10</sup> A.a. s. 16.

En grundlagsregel som kan bli aktuell i detta sammanhang är 2 kap. 15 § regeringsformen (RF) som avser egendomsskydd. Enligt bestämmelsen är varje medborgares egendom tryggad genom att ingen kan tvingas avstå sin egendom till det allmänna eller till någon enskild genom expropriation eller annat sådant förfogande eller tåla att det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad utom när det krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen. Av andra stycket samma bestämmelse framgår att den som genom expropriation eller annat sådant förfogande tvingas avstå sin egendom ska vara tillförsäkrad ersättning för förlusten. Sådan ersättning ska också tillförsäkras den vars användning av mark eller byggnad inskränks av det allmänna på ett sådant sätt att pågående markanvändning avsevärt försvåras eller betydande skada uppkommer. Ersättningen ska bestämmas enligt grunder som anges i lag. Skyddet enligt 2 kap. 15 § RF avser följaktligen både skydd mot upphävande av renskötselrätten och ett skydd mot inskränkningar av denna rätt.

Rätten till respekt för egendom slås också fast i Europakonventionens (EKMR) regler, i artikel 1 i konventionens första tilläggsprotokoll, som gäller som lag i Sverige (se 2 kap. 19 § RF). Även i denna bestämmelse slås det fast att ingen får berövas sin egendom annat än i det allmännas intresse och under de förutsättningar som anges i lag och i folkrättens allmänna grundsatser.

### 13.3.3 Skyddet för renskötselrätten i praxis

Frågan om skyddet för inskränkningar renskötselrätten har prövats i praxis, bland annat av Kammarrätten i Sundsvall i mål nr 2658-05 av den 14 februari 2008. Högsta förvaltningsdomstolen meddelade inte prövningstillstånd. I målet hade bland annat Vapstens sameby motsatt sig förlängning av ett antal undersökningstillstånd inom samebyns renskötselområde. Samebyn anförde att omfattningen av nu aktuella, tillsammans med tidigare meddelade undersökningstillstånd och bearbetningskoncessioner inom samebyns område påverkade samebyns möjligheter att bedriva renskötsel enligt önskvärda former och utformningen av minerallagens regler gjorde det omöjligt för samebyn att begära ersättning för alla de intrång som den drabbats av. Samebyn gjorde därför gällande att bestämmelserna i 2 kap. minerallagen stred mot 2 kap. 18 § RF (nuvarande 2 kap. 15 § RF), artikel 1 i det första tilläggsprotokollet och artikel 8 i

EKMR.<sup>11</sup> Samebyn gjorde också gällande att bestämmelserna stred mot artikel 27 i FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter (ICCPR). Enligt samebyn utgjorde ICCPR folkrättslig sedvanerätt och skulle därför beaktas av domstolen. Vidare anförde samebyn att reglerna i miljöbalken måste beaktas.

Kammarrätten konstaterade att de allmänna förutsättningarna för förlängning av undersökningstillstånd enligt bestämmelserna i 2 kap. 6 § minerallagen förelåg. När det gäller tillämpningen av folkrätten anförde kammarrätten att den var begränsad till att döma i enlighet med svensk författning och att den inte skulle beakta åtaganden och skyldigheter som framgår av internationella överenskommelser som inte inkorporerats i svensk lag. Bestämmelserna i ICCPR kunde därför endast beaktas i den mån de kommit till uttryck i svensk lagstiftning.

När det gällde bestämmelserna i 2 kap. 18 § regeringsformen, artikel 1 i det första tilläggsprotokollet och artikel 8 i EKMR förklarade kammarrätten att de inte inskränker en stats rätt att genomföra sådan lagstiftning som staten finner nödvändig för att reglera nyttjandet av egendom i överensstämmelse med det allmännas intresse eller för att säkerställa betalning av skatter eller andra pålagor eller av böter och viten. Det konstaterades att det enligt såväl RF som EKMR är tillåtet med lagstiftning som innebär inskränkningar av ägarens rådighet över sin egendom om sådan lagstiftning är nödvändig i det allmännas intresse. En grundläggande princip är dock att en inskränkning från det allmännas sida av den enskildes rätt att använda sin egendom eller annat sådant förfogande förutsätter att det föreligger proportionalitet mellan vad det allmänna vinner och den enskilde förlorar. Kammarrätten anförde att även om bestämmelserna angående undersökningstillstånd/undersökningsarbete kan innebära viss inskränkning av den enskilde markägarens möjligheter att använda sin egendom kan denna inskränkning generellt sett inte vara att anse som särskilt betungande och att det i målet inte har framkommit annat än att renskötseln skulle kunna komma att påverkas annat än marginellt. Kammarrätten hänvisade också till att bolaget är skyldigt att bedriva undersökningsarbetet på ett sådant sätt att intrånget minimeras samt att bolaget är skyldigt att utge ersättning för skador på fastigheten. Med hänsyn härtill bedömde kammarrätten att beslutet att meddela undersökningstillstånd inte kunde anses strida mot proportionalitetsprincipen. Kammarrätten ansåg

<sup>11</sup> Artikel 8 EKMR stadgar att var och en har rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens.

inte heller att 2 kap. miljöbalken utgjorde något hinder mot att förlänga undersökningstillstånden. Domstolen beslutade således att de aktuella undersökningstillstånden skulle förlängas.

Målet ovan är endast ett exempel på ett flertal där dessa frågor har prövats. Sammanfattningsvis kan sägas att det är en entydig praxis enligt vilken beslutet att bevilja undersökningstillstånd inte har ansetts innebära en sådan inskränkning i möjligheterna att nyttja det aktuella området att det strider mot artikel 27 ICCPR, 2 kap. 15 § RF, artikel 1 i tilläggsprotokoll nr 1 till Europakonventionen eller artikel 8 Europakonventionen.

### 13.3.4 Reformarbete

På senare år har flera utredningar genomförts av den svenska regeringen för att kunna hitta en lösning på frågan om samernas rättigheter. 1997 utsågs en särskild utredare med uppgift att utreda frågan om Sverige kan ratificera ILO:s konvention nr 169 om ursprungsfolk och stamfolk i självstyrande länder och vilka åtgärder som i sådant fall skulle krävas för att Sverige skulle kunna efterleva bestämmelserna. International Labour Organization (ILO) är ett av FN:s fackorgan med uppgift att bevaka frågor som rör arbetsvillkor och diskriminering, bland annat ursprungsfolkens arbets- och levnadsvillkor. ILO har utarbetat konvention 169 som innehåller bestämmelser och åtaganden till skydd för ursprungsfolket. Konventionen innebär bland annat att de stater som ansluter sig ska erkänna ursprungsfolkets äganderätt och besittningsrätt till mark som de traditionellt innehar och vidta åtgärder för att skydda deras rätt att nyttja annan mark som de traditionellt haft tillträde till för sin traditionella verksamhet.<sup>12</sup> Konventionen ställer också särskilda krav på att ursprungsfolket ska ha möjlighet till inflytande över användningen, förvaltningen och bevarandet av naturtillgångar när sådana åtgärder angår dem. Konventionen trädde i kraft 1991 och hittills har bland annat Norge och Danmark anslutit sig.

År 1999 lade utredningen fram betänkandet *Samerna – ett ursprungsfolk i Sverige. Frågan om Sveriges anslutning till ILO:s konvention nr 169* (SOU 1999:25). Enligt utredningen uppfyllde Sverige konventionens krav i de allra flesta avseenden. Problemet med anslutningen var enligt utredningen framför allt reglerna om samernas rättigheter till mark. Konventionen ställer krav på att staterna ska

---

<sup>12</sup> SOU 1999:25 s. 15 f.

erkänna ursprungsfolkens ”äganderätt och besittningsrätt” till mark som de ”traditionellt innehar”. Enligt utredarens bedömning når de markrättigheter som samerna har inte upp till konventionens krav på starkt skyddad rätt till nyttjande och besittning av marken.<sup>13</sup> Bland annat anses skyddet mot inskränkningar i renskötselrätten inte tillräckligt starkt. Som exempel anförds att den som inom året-runt-markerna äger eller brukar mark där renskötsel bedrivs inte får vidta åtgärder som medför *avsevärd* olägenhet för renskötseln. Det innebär att andra åtgärder, som medför olägenhet för renskötseln, är tillåtna. Vidare har staten enligt 32 § RNL möjlighet att inom året-runt-markerna upplåta nyttjanderätt till mark även om det innebär olägenhet för renskötseln. Skyddet för renskötselrätten är i detta fall svagare än för andra nyttjanderätter.<sup>14</sup> Utredarens bedömning var att Sverige kunde ansluta sig till ILO:s konvention nr 169 men att detta krävde ett antal åtgärder. För det första måste den mark som samerna har rätt till enligt konventionen identifieras, och för det andra omfattningen av samernas jakt- och fiskerätt inom den mark de traditionellt innehar klarläggas. Utredningen konstaterade vidare att samerna måste få ett starkare skydd mot inskränkningar i renskötselrätten för att nå upp till konventionens krav, ett skydd som motsvarar vad som gäller för andra nyttjanderätter av mark. Utredaren ansåg också att minerallagen och lagen (1985:620) om vissa torvfyndigheter måste ändras så att de samebyar som berörs av ansökan om undersökningstillstånd enligt dessa lagar ges rätt till samråd innan utforskning tillåts samt att samråd med Sametinget sker innan undersökning och exploatering av mineral eller torv tillåts inom renskötseområdet.<sup>15</sup>

Under senare år har ytterligare utredningar genomförts. Rennäringspolitiska kommittén lade år 2001 fram ett lagstiftningsförslag, *En ny rennäringspolitik – öppna samebyar och samverkan med andra markanvändare* (SOU 2001:101). Jakt och fiskerättsutredningen lade 2005 fram sitt förslag *Jakt och fiske i samverkan* (SOU 2005:116). Utredningens uppdrag var att så långt som möjligt klarlägga grunderna och omfattningen av samebymedlemmarnas och markägarnas jakt- och fiskerätt i lappmarkerna och på renbetesfjällen. Ett år senare presenterade Gränsdragningskommissionen för renskötseområdet sitt betänkande *Samernas sedvanemarkor* (SOU 2006:14), en utrednings vars syfte var att klarlägga den yttre

---

<sup>13</sup> SOU 1999:25 s. 16 och s. 145 ff.

<sup>14</sup> A.a s. 152.

<sup>15</sup> A.a. s. 199 f.



gränsen för renskötseområdet samt hur marken inom renskötseområdet skall indelas enligt artikel 14 i ILO:s konvention nr 169.

Som framgått är frågan om skyddet för renskötseätten en omdiskuterad fråga. Markfrågan och frågan om jakt- och fiske är svåra att lösa på grund av att markägare ser en stor risk med att ett ökat samiskt inflytande innebär att deras rättigheter minskas. Det saknas utrymme att i detta betänkande gå närmare in på denna fråga och den ligger till stor del utanför utredningens uppdrag. Den slutsats som kan dras av denna korta sammanställning är att renskötseättens innebörd är en omdiskuterad fråga och att rättsläget på detta område i många fall är oklart.

### 13.3.5 Överväganden och bedömning

**Utredarens bedömning:** Övergripande markanvändningsfrågor kan inte lösas inom ramen för en prövning av undersöknings-tillstånd enligt minerallagen. Frågan om hur markanvändningsfrågor ska lösas i de fall mineralnäringen och rennäringen inte kan samexistera bör föras in på den politiska arenan och lyftas till en högre nivå så att olika intressen kan vägas samman till en övergripande bedömning.

Det har under utredningstiden framkommit att undersökningsarbete kan innebära ett hot mot rennäringen. Girjas och Laevas sameby har framfört att även undersökningsarbete av liten omfattning kan medföra stora problem för rennäringen om de utförs på fel plats vid fel tidpunkt. Ett borrhningsarbete på en flyttled under den tid renarna ska förflytta sig från ett betesområde till ett annat kan innebära att renarna blir rädda och tar fel väg, med påkörning eller fallolyckor som följd. Samebyarnas betesområden är begränsade och val av en annan väg mellan betesområdena kommer att inkräkta på andra samebyars områden. Samebyarna har vidare anfört att den växande undersökningsverksamheten i kombination med annan exploatering inom renskötseområdet innebär återkommande störningar som undergräver möjligheterna till renskötsel. Eftersom rennäringen är en förutsättning för den samiska kulturen, innebär hotet mot rennäringen i förlängningen också ett hot mot väsentliga delar av den samiska kulturen. Det argument som ofta framförs i detta sammanhang är att undersökningsarbetet vanligtvis medför liten eller

ingen skada. Jag menar då att man bortser från den ”kumulativa effekt” som kan uppstå av upprepade undersökningar inom ett renskötselområde. Ett annat argument som ofta framhålls är att undersökningsverksamhet väldigt sällan leder till en gruva. Så är visserligen fallet. Det går dock inte att med detta argument undanröja det faktum att i de enstaka fall ett undersökningstillstånd leder till en gruva kan de motstående intressena mellan gruvverksamheten och rennäringsringen inte lösas på annat sätt än att den senare får ge vika för den förra. En gruva innebär så stora ingrepp i naturen att rennäringsring inom samma område och runt den kan väsentligen försvagas eller i yttersta fall bli omöjlig att bedriva. De samebyar som på detta sätt blir av med sin renbetesmark kan inte heller kompenseras genom annan mark.

Dessa motstående intressen mellan mineralnäringsringen och rennäringsringen går inte att lösa genom justeringar av undersökningstillståndsprocessen. Frågan om rennäringsringens förutsättningar bör istället sättas i ett större perspektiv. Jag anser att statsmakten bör ge ett svar på hur rennäringsring och mineralnäringsring förhåller sig till varandra och när förhållandena råder som överväger till den ena eller den andres fördel. I vissa fall kan dessa näringar samexistera. I vissa fall är detta emellertid inte möjligt. Vilken verksamhet ska då ha företräde framför den andra? Är i sådana fall mineralnäringsringen så viktig att den ska ha företräde framför rennäringsringen? Vad är viktigast, en stark mineralnäringsring eller en fortsatt rennäringsring? Jag anser att regeringen har en skyldighet att behandla dessa frågor och lägga fram ett tydligt svar på vilken näring som ska ha företräde och argumenten för detta.

### **13.4 Sametinget som representant för det samiska folket**

Utredningen har kontaktats av grupper som menar att de utesluts från delaktighet i processer som styrs av minerallagen på grund av att de saknar talerätt enligt minerallagen. Ett exempel på en sådan grupp är Vaapsten Sijte, som bedriver rennäringsverksamhet, men inte inom ramen för en sameby. Enligt 3 kap. 5 § tredje stycket minerallagen får delgivning med innehavare av renskötselrätt ske genom att arbetsplanen delges den sameby som innehavarna tillhör. Vaapsten Sijte har framfört att bestämmelsen innebär att de utestängs från att företräda sig själva och den mark de brukat i generationer, och att de

berövas möjlighet till inflytande och medbestämmande när intrång görs på den mark de bedriver renskötsel på. Vaapsten Sijte har föreslagit att bestämmelsen ändras på så sätt att arbetsplanen istället ska delges Sametinget som företrädare för det samiska folket alternativt att arbetsplanen ska delges de samer som anser sig berörda av arbetsplanen. Med berörda samer avses enligt Vaapsten Sijte samer folkbokförda inom berörd sameby.

Huruvida Sametinget är en lämplig företrädare i detta fall har inte utredningen utrett närmare. Det ligger utanför utredningens uppdrag vars huvudsakliga syfte är att utveckla kommunikationen i samband med undersökningstillstånd. Jag konstaterar dock att det av minerallagens bestämmelser följer att en innehavare av särskild rätt som berörs av ett planerat undersökningsarbete ska delges en arbetsplan. Enligt definitionen i 17 kap. 1 § första stycket minerallagen avses med särskild rätt bland annat nyttjanderätt. Det kan således konstateras att det enligt nuvarande bestämmelser inte är nödvändigt att vara medlem i en sameby för att delges arbetsplanen. Med den nuvarande tillämpningen av bestämmelsen är det tillräckligt att vara en genom inskrivning i fastighetsregistret eller på annat sätt känd nyttjanderättshavare inom det område som undersökningsarbetet ska utföras för att få del av arbetsplanen. Med det förslag som utredningen lägger fram skulle det vidare ligga i prospektörens ansvar att undersöka vilka nyttjanderättshavare, utöver de som anges i fastighetsregistret, som finns inom undersökningsområdet och delge dem en arbetsplan eller genom kungörelsedelgivning hålla en arbetsplan tillgänglig för granskning (se avsnitt 12.3.2). En nyttjanderättshavare som har nyttjanderätt till mark inom ett område som berörs av en arbetsplan kommer således att ha möjlighet att ta del av och invända mot innehållet och därmed bevaka sina intressen.

## 14 Skyddet för allmänna intressen

### 14.1 Inledning

De allmänna förutsättningarna för att meddela ett undersökningstillstånd anges i 2 kap. 2 § minerallagen. Enligt denna bestämmelse ska undersökningstillstånd meddelas om det finns anledning att anta att undersökning i området kan leda till fynd av koncessionsmineral. Sökanden ska bedömas ha möjlighet och avsikt att utföra undersökningsarbetet och inte tidigare ha visat sig olämplig att bedriva sådant arbete. För undersökning beträffande olja, gasformiga kolväten eller diamant krävs det också att sökanden ska visa att han eller hon är lämplig att bedriva sådan undersökning. Minerallagens regler innehåller inte något krav på prövning av motstående intressen innan undersökningstillstånd meddelas. De allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken är inte tillämpliga vid prövningen av ansökan och någon avvägning enligt hushållningsbestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken ska inte heller göras.<sup>1</sup> Frågan om att tillåta utvinning av koncessionsmineral inom tillståndsområdet prövas inte i samband med ett undersökningstillstånd, utan i ett långt senare skede. Detta innebär att ett undersökningstillstånd kan komma att godkännas i skyddade områden med så känslig natur- och kulturmiljö att gruvverksamhet inte kommer att kunna godkännas i en senare prövning.

Det faktum att minerallagen inte innehåller något krav på en övergripande prövning av motstående allmänna intressen innan ett undersökningstillstånd meddelas har under utredningstiden kritiserats från olika håll. Nätverket Heaven or Shell har framfört att den snabba teknikutvecklingen och det ökade resursbehovet har medfört att de metoder som används vid undersökningar idag har större påverkan på miljön än de metoder som tidigare använts vid undersökningsarbete. De anser därför att prövningen inför ett undersök-

---

<sup>1</sup> Bestämmelserna är emellertid tillämpliga på själva undersökningsarbetet.

ningstillstånd bör vara lika omfattande som den som sker vid en koncessionsansökan, och att sökanden ska åläggas att presentera en miljökonsekvensbeskrivning redan vid ansökan om undersökningstillstånd. Kiruna kommun har påpekat att undersökning efter mineral tillåts i obrutna fjällområden, områden inom vilka all annan exploatering i princip är otillåten. En sådan ordning leder enligt kommunen till frågan om hur starkt skyddet för dessa områden egentligen är. Kommunen har också uttryckt att det är en brist att det inte görs någon övergripande samhällsekonomisk analys innan undersökningstillstånd meddelas. Eftersom det är kommunen som styr över markanvändningen inom kommunen kan det hända att bergmästaren ger ett gruvbolag tillstånd att genomföra undersökningar på mark som kommunen sedan inte kommer att upplåta för gruvverksamhet. Gruvnäringen kan stå i motsatsförhållande till andra näringar som kommunen kan tänkas vilja utveckla, såsom turismnäringen och rymdraketbasen Esrange. Laevas och Girjas sameby anser att det innan undersökningstillstånd beviljas borde göras någon form av bedömning om det, för det fall undersökningsarbetet är framgångsrikt, kommer kunna anläggas en gruva på platsen. I de fall undersökningsområdet till exempel är beläget inom ett Natura 2000-område eller obrutet fjällområde borde områdesskyddet vara så starkt att det inte är aktuellt med ett senare koncessionstillstånd. Att i en sådan situation tillåta undersökning medför endast oro, ytterligare belastning för rennäringen och onödiga kostnader för prospektören, anför samebyarna.

Enligt 3 kap. 6 § första stycket minerallagen får undersökningsarbete inte äga rum inom nationalpark eller område som en statlig myndighet hos regeringen har begärt ska avsättas till nationalpark. Det finns emellertid andra områden, utöver nationalparker, som är avsedda att så långt som möjligt skyddas mot exploateringsföretag och andra ingrepp på natur- och kulturmiljö. Att prospektering trots detta tillåts inom sådana områden väcker, som utredningen erfarit, frågan om hur starkt skyddet för dessa områden egentligen är och av vem och i vilket skede ett beslut om exploatering bör fattas. Frågan är också om det är förenligt med en modern samhällsplanering att undersökningstillstånd kan meddelas utan beaktande av om det kommer att vara möjligt att uppföra en gruva i området.

Nedan följer en kortfattad redogörelse för skyddet för de allmänna intressena i undersökningsskedet enligt nuvarande lagstiftning. Jag kommer ge en översikt av de argument som i det tidigare lagstiftningsarbetet framförts för eller mot en prövning av motstå-

ende intressen vid prövningen av undersökningstillstånd, och de förslag som lagts fram i anledning därav. Därefter följer en diskussion om det i nuläget finns skäl att införa krav på prövning av motstående intressen innan beslut om undersökningstillstånd fattas samt förslag på författningsändringar.

## 14.2 Nuvarande bestämmelser till skydd för allmänna intressen

Minerallagens regler innehåller inte något krav på prövning av motstående intressen innan undersökningstillstånd meddelas. I 1 kap. 7 § minerallagen finns dock en erinran om att det i miljöbalken, plan- och bygglagen (2010:900) och lagen (1988:950) om kulturminnen m.m. finns bestämmelser som berör verksamhet enligt minerallagen. Undersökningsarbete enligt minerallagen omfattas således av annan lagstiftning som parallellt med minerallagen är tillämplig på verksamheten (se avsnitt 3).

Bergmästaren får fatta beslut om undersökningstillstånd utan att någon annan sakägare än sökanden har haft tillfälle att yttra sig. Länsstyrelsen ska emellertid enligt 3 § mineralförordningen ges tillfälle att yttra sig över samtliga ansökningar om undersökningstillstånd. Syftet är att sökanden därmed i ett tidigt skede ska skaffa sig kunskap om natur- och kulturmiljön och annan näringsverksamhet, t.ex. renskötsel, i det område där undersökningsarbetet ska bedrivas.<sup>2</sup> Avsikten är också att informationen ska ligga till grund för meddelande av villkor till skydd för allmänna intressen i undersökningstillståndet enligt 2 kap. 10 § minerallagen. Länsstyrelsen har således i detta skede möjlighet att bevaka om det till exempel finns ett naturreservat, biotopskyddsområde eller kulturminne inom undersökningsområdet och erinra sökanden om detta. Om ansökan avser alunskiffer, olja, gasformiga kolväten eller diamant ska även kommunen ges tillfälle att yttra sig. Det bör i sammanhanget betonas att det emellertid alltid är sökanden som har det yttersta ansvaret för att ha kunskap om det område där undersökningsarbetet ska bedrivas.

Bergmästaren kan enligt 2 kap. 10 § minerallagen förena ett undersökningstillstånd med de villkor som behövs för att skydda allmänna intressen och enskild rätt. Bergmästaren ska enligt 6 §

---

<sup>2</sup> Prop. 2004/05:40 s. 41.

mineralförordningen sända en kopia av meddelade undersöknings-tillstånd och karta till länsstyrelsen och kommunen. Länsstyrelsen och kommunen ska också få en kopia av ett beslut om förlängning (8 § mineralförordningen).

Minerallagen innehåller vissa andra bestämmelser som avser att skydda allmänna intressen i samband med undersökningsarbete. Det följer av 3 kap. 3 § fjärde stycket minerallagen att undersökningsarbetet ska utföras så att minsta skada och intrång vållas på natur- och kulturmiljön. Undersökningsarbete får endast utföras i enlighet med en gällande arbetsplan. Ett förslag på arbetsplan ska bland annat innehålla en bedömning av i vilken utsträckning arbetet kan antas påverka allmänna intressen. Vid prövning av arbetsplanen kan bergmästaren enligt 3 kap. 5 § tredje stycket i beslutet om fastställande meddela bland annat de villkor som krävs för att skydda allmänna intressen.

Undersökningsarbete får inte utföras i nationalpark eller område som statlig myndighet hos regeringen har begärt ska avsättas till nationalpark eller i strid med föreskrifter som har meddelats för natur- eller kulturresevat med stöd av 7 kap. miljöbalken (3 kap. 6 § första stycket minerallagen). Undersökning får i vissa fall inte ske utan medgivande av länsstyrelsen. I vilka situationer det gäller framgår av 3 kap. 6 § minerallagen. Det rör undersökningsarbete inom 200 meter från skyddsobjekt, inom kyrkogård eller begravningsplats samt inom obrutet fjällområde. Länsstyrelsen får förena ett sådant medgivande med villkor. Vidare får undersökningsarbete i vissa fall inte äga rum utan medgivande från bergmästaren, t.ex. i närheten av allmän väg, järnväg eller flygplats (3 kap. 7 § minerallagen).

### **14.3 Prövning av motstående intressen inför undersökningstillstånd**

#### **14.3.1 Miljöprövning vid undersökningstillståndet – en tillbakablick**

Som framgått ovan har den omständighet att minerallagen inte innehåller något krav på en övergripande prövning av motstående allmänna intressen, t.ex. miljöintressen, innan ett undersöknings-tillstånd meddelas kritiserats från olika håll. Frågan om det bör ske en miljöprövning i samband med ansökan om undersökningstill-

stånd är emellertid inte ny utan har diskuterats i tidigare lagstiftningsarbete.

### 14.3.2 Förarbetena till minerallagen

Vid minerallagens tillkomst diskuterades i förarbetena frågan om undersökningstillståndet borde föregås av en prövning enligt dåvarande naturresurslagen (NRL), d.v.s. nuvarande hushållningsreglerna i tredje och fjärde kapitlet miljöbalken.<sup>3</sup> Departementschefen framförde att detta skulle kunna ske på två olika sätt. Ett alternativ var att denna miljöprövning gavs bindande verkan för framtiden, med syfte att göra den grundläggande intresseavvägningen så tidigt som möjligt. Det skulle ge gruvföretagen trygghet och möjlighet att undvika onödiga prospekteringskostnader samt skydda områden från påverkan av undersökningsarbeten. Det andra alternativet var att prövningen enligt NRL inte gavs bindande verkan. Syftet med en sådan prövning skulle vara att undersökningsarbetet inte sattes igång förrän en översiktlig prövning av markanvändningsfrågan och frågan om motstående intressen gjorts. I propositionen angavs att det främst fanns två skäl som talade för en prövning av motstående intressen på undersökningsstadiet.<sup>4</sup> Det ena var kommunens behov att inordna gruvverksamheten i sin planering på ett ändamålsenligt sätt. Det andra var det behov som fanns att så väl som möjligt skydda vissa områden mot gruvdrift. Det anfördes att om bevarandeintresset aktualiserades sent i processen hade kanske stora pengar lagts ner i prospektering, och det skulle bli svårare att skydda områden som borde bevaras. Idén om en miljöprövning innan beslutet om undersökningstillstånd avvisades emellertid. Som skäl för detta anförde departementschefen:

Till en början faller undersökningsarbete i sig knappast under begreppet markanvändning. En del prospekteringsmetoder har ingen som helst inverkan på miljön och de mest ingripande metoderna påverkar visserligen miljön men inte på ett så ingripande sätt att man kan tala om ändring av den pågående markanvändningen. En prövning av markanvändningen på detta stadium skulle istället ha karaktär av en förhandsprövning av markens eventuella användning för mineralutvinning. För en sådan prövning skulle krävas ett omfattande remissförfarande, vilket i sig skulle väsentligt rubba förutsättningarna för minerallagstiftningen, så som de kommit till uttryck i direktiven till minerallagskommittén. Helt nya

<sup>3</sup> Prop. 1988/89:92 s. 58.

<sup>4</sup> A.a. s. 59.



förutsättningar skulle uppkomma för prospektörerna, eftersom de redan i detta stadium måste prestera ett ordentligt underlag för en sådan prövning. Trots detta skulle prövningen uppenbarligen ändå ske på ofullständig grund, eftersom det viktigaste underlaget för bedömningen av mineralintressets styrka, nämligen fyndighetens art och omfattning, saknas. Därtill kommer att avvägningen i nästan alla fall blir "onödig", eftersom inte mer än kanske en undersökningsrättighet på hundra leder till bearbetning.<sup>5</sup>

Det anfördes i propositionen att det måste skapas en ordning som kunde tillgodose kommunens behov och bevarandebehovet utan att en omfattande administrativ process infördes vid prövning av undersökningstillstånd. Detta ansågs kunna ske genom förbättrad information till kommuner, länsstyrelser och andra om planerade undersökningsarbeten och att tillståndshavaren fick kännedom om kommunens planering och särskilt skyddsvärda områden. Propositionen innehöll ett förslag om att bergmästaren skulle skicka under rättelse om meddelade undersökningstillstånd till länsstyrelsen och berörd kommun. På detta sätt skulle kontakt mellan prospektör och berörda samhällsorgan etableras på ett tidigt stadium.

### 14.3.3 Förarbetena till miljöbalken

Inför införandet av miljöbalken gjordes en genomgång av mineralagens förhållande till miljöbalkens bestämmelser. I propositionen diskuterades lämpligheten av att tillämpa de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken vid prövningen av undersökningstillstånd. Regeringen ställde sig tveksam till att de allmänna hänsynsreglerna skulle tillämpas vid prövning av undersökningstillstånd och bearbetningskoncession, och motiverade det med att sådana prövningar sker på ett tidigt stadium då verksamhetens närmare utformning inte är bestämd och miljöeffekterna ofta är oklara.<sup>6</sup> I ett senare skede, när utformningen har bestämts och miljöeffekterna kan förutses, ska verksamheten tillståndsprövas enligt miljöbalken och då är de allmänna hänsynsreglerna tillämpliga.

---

<sup>5</sup> A.a. s.59.

<sup>6</sup> Prop. 1997/98:90 s. 218 f.

#### 14.3.4 Förarbetena till 2005 års ändring i minerallagen

I förarbetena till den lagändring som gjordes den 1 maj 2005 togs frågan om lämpligheten av miljöprövning innan ett undersökningstillstånd meddelas åter upp. Minerallagsutredningen ställde sig negativ till ett krav på en fullständig miljöprövning redan i samband med att frågan om undersökningstillstånd avgörs. Som skäl för detta anfördes att endast ett mycket litet antal av de beviljade undersökningstillstånden leder till gruvbrytning och att undersökningsarbetet i allmänhet inte innebär någon nämnvärd miljöpåverkan.<sup>7</sup> Vidare framfördes att undersökningstillståndet vanligtvis avser stora landområden och att det inte är möjligt att närmare beskriva konsekvenserna av en eventuell brytning innan man vet bl.a. var malmen finns och hur den bör utvinnas. Utredningen ansåg det därför inte ändamålsenligt att kräva en fullständig miljökonsekvensbeskrivning redan då ansökan om undersökningstillstånd prövas.<sup>8</sup> Istället för att föreslå en miljöprövning innan beslut om undersökningstillstånd fattas diskuterade utredningen möjligheten att till skydd för skyddsvärda natur- och kulturmiljöer anpassa minerallagstiftningen till miljölagstiftningen, utan avsevärt försvåra eller fördyra prospekteringsarbetet. Bland annat analyserades möjligheten att utvidga förbudet i 3 kap. 6 § första stycket minerallagen mot undersökningsarbeten i vissa geografiskt bestämda områden.<sup>9</sup> Denna möjlighet avvisades, bl.a. med hänvisning till undersökningsarbetets minimala inverkan på miljön samt svårigheten att göra en saklig bedömning av om ett visst markområde bör användas för mineralutvinning eller för andra ändamål innan det står någorlunda klart var malmen är belägen, med vilken metod utvinning ska ske, vart malmen ska transporteras, hur anrikningen ska göras och vilken miljöpåverkan dessa verksamheter kan få. I betänkandet presenterades i stället ett antal andra tänkbara åtgärder för att stärka skyddet för värdefulla natur- och kulturmiljöer.<sup>10</sup> Ett förslag som framfördes var att sökanden skulle åläggas att i samband med ansökan om undersökningstillstånd ge in en beskrivning av de undersökningsmetoder som kan komma att användas och vilken miljöpåverkan dessa har samt vilka särskilt skyddsvärda natur- och kulturmiljöer som kan finnas inom undersökningsområdet.<sup>11</sup> Utredningen föreslog en generell skyldighet att utföra undersöknings-

<sup>7</sup> SOU 2000:89 s. 14 och 166.

<sup>8</sup> A.a s. 175.

<sup>9</sup> A.a. s. 171 ff.

<sup>10</sup> A.a. s. 169 ff.

<sup>11</sup> A.a. s. 175.

arbeten så att minsta skada vållas på natur- och kulturmiljön.<sup>12</sup> Vidare föreslog utredningen att länsstyrelsen skulle beredas tillfälle att yttra sig över ansökan, för att informera bl.a. om vilka områdeskydd som finns i området och för att inleda en dialog med prospektören.<sup>13</sup> Bergmästaren föreslogs få utökade möjligheter att pröva sökandens lämplighet vid ansökan om undersökningstillstånd och att uppställa villkor i samband med beviljande av undersökningstillstånd.

Frågan om prövning av motstående intressen innan undersökningstillstånd meddelas diskuterades inte i den proposition som föregick 2005 års ändringar i minerallagen. En del av de förslag som minerallagsutredningen lagt fram till skydd för natur- och kulturmiljön i togs emellertid upp. I likhet med minerallagsutredningen ansåg regeringen att det i lagtexten bör framgå att undersökningstillstånd inte ska beviljas den som tidigare har visat sig olämplig att bedriva undersökningsarbete.<sup>14</sup> Regeringen instämde i utredningens förslag att länsstyrelsen ska få tillfälle att yttra sig över en ansökan om undersökningstillstånd, samt i förslaget att bergmästaren skulle kunna meddela de villkor som behövs till skydd för allmänna intressen och enskild rätt vid alla former av undersökningstillstånd, inte enbart de som avser olja, gasformiga kolväten eller diamant.<sup>15</sup> Vidare ansåg regeringen, liksom minerallagsutredningen, att det borde finnas en generell skyldighet att utföra undersökningsarbeten så att minsta skada vållas på natur- och kulturmiljö.<sup>16</sup> De ovan nämnda förslagen infördes i minerallagen i den 1 maj 2005.

#### 14.3.5 Överväganden och bedömning

**Utredarens bedömning:** Någon prövning av motstående intressen ska inte ske i samband med prövningen av undersökningstillstånd.

I det tidigare lagstiftningsarbete som gjorts på området betonas att det är ett angeläget allmänt intresse att mineral kan tillvaratas och brytas.<sup>17</sup> Mineralsektorn är av avgörande betydelse både för sysselsättningen och för industrins tillgång på råvaror av olika slag.

<sup>12</sup> A.a. s. 222.

<sup>13</sup> A.a. s. 176 ff.

<sup>14</sup> Prop. 2004/05:40 s. 37.

<sup>15</sup> A.a. s. 43.

<sup>16</sup> A.a. s. 48.

<sup>17</sup> Se bl.a. prop. 2004/05:40 s. 31.

Minerallagen är framför allt ett näringspolitiskt instrument, vars syfte är att främja utvinning av sådant mineral som är användbara i industrin och betydelsefulla för samhällsekonomin, men som kräver stora resurser vid prospektering och utvinning. Minerallagen är i första hand en exploateringslag. Detta har fått till följd att andra intressen, såsom markägarens rätt till inflytande, har fått stå tillbaka för exploateringsidans krav på snabbhet och enkelhet. Som framgått har lagstiftningsarbetet under senare år haft som mål att balansera exploateringsintresset mot enskilda och allmänna intressen. De lagändringar som infördes i minerallagen år 2005 avsåg att stärka fastighetsägarnas och nyttjanderättshavarnas ställning i processen samt att förbättra skyddet för natur- och kulturmiljön.

Som framgått ovan har idén att undersökningstillståndet bör föregås av en prövning av motstående intressen diskuterats i det tidigare lagstiftningsarbetet, men avvisats. Detta har huvudsakligen motiverats med att det är svårt att i ett inledande skede av undersökningsprocessen avgöra vilket arbete som kommer att krävas och vilken påverkan detta kommer att få för natur- och kulturmiljö. Ett annat argument som framförts är att undersökningsarbetet inte medför någon eller endast ringa skada på miljön. Frågan är hur väl dessa argument står sig idag. Finns det några natur- och kulturmiljöer, utöver nationalparker, där skyddet bör vara så starkt att man redan i det inledande skedet av undersökningsprocessen kan avgöra att gruvverksamhet inte kommer att vara aktuell? Är det fortfarande så att undersökningsarbetet kan anses innebära så liten påverkan på miljön att det är rimligt att fatta beslut om undersökning utan en övergripande prövning av motstående intressen i ett tidigt skede?

En del av den kritik mot minerallagen som kommit till utredningens kännedom har sin utgångspunkt i att minerallagens perspektiv är alldeles för begränsat. Eftersom bergmästaren ska pröva frågan om undersökningstillstånd utan att ta hänsyn till motstående intressen kan det medföra att undersökningstillstånd tillåts i områden där gruvverksamhet sedan inte är möjlig. En fråga som uppkommit är om det är rimligt att avvakta med en övergripande prövning av miljöfrågan till ett senare skede i processen, när stora resurser redan lagts på undersökningsarbete. Är det ekonomiskt rationellt ur ett samhällsperspektiv?

Det är svårt att göra något generellt uttalande om huruvida argumentet att undersökningsarbetet inte medför någon eller endast ringa skada på miljön fortfarande är hållbart. Det stämmer att en stor del av undersökningsarbetet inte medför någon påverkan, t.ex. när det

rör sig om geologisk kartläggning eller markgeofysiska undersökningar (se avsnitt 4). Även borrhingsarbeten kan genomföras utan större påverkan på miljön, om de genomförs på ett korrekt sätt. Under undersökningstiden har det dock framkommit att det inte endast är hur undersökningsarbetet utförs utan när och hur ofta det utförs som är av betydelse. Jag menar därför att argumentet att en prövning av motstående intressen inte är nödvändig med hänsyn till att undersökningsarbetet i allmänhet inte innebär någon nämnvärd miljöpåverkan kan ifrågasättas.

Ett argument som emellertid fortfarande har bäring är att prövning av undersökningstillstånd sker på ett tidigt stadium i processen då verksamhetens närmare utformning inte är bestämd och miljöeffekterna ofta är oklara. Man kan säga att problemet ligger i undersökningsarbetets natur. Undersökningsverksamheten skiljer sig på ett väsentligt sätt från andra verksamheter. Undersökningstillstånd söks för att kunna utröna möjligheterna till gruvverksamhet inom ett område, dvs. själva grundförutsättningen, att det finns en fyndighet som är brytvärd, är oklar när verksamheten påbörjas. Svaret på om det är möjligt att påbörja en gruvverksamhet får man inte förrän undersökningarna har genomförts. Som anförts i förarbetena till minerallagen skulle prövning av markanvändningen innan beslut om undersökningstillstånd fattas kräva att prospektörerna redan i detta inledande stadium presenterade ett ordentligt underlag för en sådan prövning. Prövningen skulle dock alltid ske på ofullständig grund, eftersom det viktigaste underlaget för bedömningen, nämligen fyndighetens art och omfattning, saknas.<sup>18</sup> Jag menar således att svårigheter att redan i samband med undersökningstillståndet lägga fram information som är av betydelse för prövningen mellan motstående intressen gör att prövningen bäst görs i ett senare skede. Vidare skulle en prövning av motstående intressen i samband med prövningen av undersökningstillståndet i många fall bli onödig, eftersom endast ett fåtal undersökningsrätter leder till bearbetning.

Jag kan hålla med om att det ur ett samhällsekonomiskt perspektiv i många fall skulle vara lämpligt med en så tidig prövning som möjligt. Detta för att undvika att kostsamma undersökningsarbeten utförs i områden där gruvverksamhet inte kan bli aktuell. Svårigheten att göra en korrekt bedömning av om ett visst markområde bör användas för mineralutvinning eller för andra ändamål innan det finns information om t.ex. var fyndigheten är belägen, vilken metod

---

<sup>18</sup> Prop. 1988/89:92 s. 59.

som krävs för att utvinna den och vilken miljöpåverkan utvinningen kan få gör att jag ändå inte föreslår någon ändring av nuvarande ordning. Den större frågan, dvs. hur tungt utvinningsintresset ska väga i förhållande till andra intressen, avgörs lämpligen inte i samband med prövningen av undersökningstillståndet.

Jag bedömer således att det inte ska ske någon prövning av motstående intressen i samband med prövningen av undersökningstillstånd. Den ökade administrativa bördan en sådan reglering skulle innebära uppvägs inte av nyttan av en sådan prövning. Skyddet för natur- och kulturmiljö och andra allmänna intressen bör istället garanteras på annat sätt. I det följande lämnar jag förslag som syftar till att genom förbättrad information till länsstyrelser och kommuner stärka skyddet för de allmänna intressena i undersökningstillståndsprocessen.

## **14.4 Förbättrad information till länsstyrelsen och kommuner**

### **14.4.1 Inledning**

Minerallagen är främst ett näringspolitiskt verktyg, vars syfte är att främja mineralutvinning. Det har under utredningstiden framkommit farhågor att det finns risk för att andra allmänna intressen, såsom miljö och kulturminnen, får stå tillbaka för mineralindustrin, särskilt om en intresseavvägning görs i ett sent skede när redan stora resurser lagts på undersökningsarbete. Hur gör man för att skapa balans mellan intressena?

Som anförts ovan upprätthålls skyddet för de allmänna intressena vid undersökningsarbete genom lagstiftning som parallellt med minerallagen är tillämplig på verksamheten, t.ex. miljöbalken, lagen (1988:950) om kulturminnen m.m. och plan- och bygglagen (2010:900) (se avsnitt 3). De allmänna intressena bevakas av länsstyrelsen och kommunerna. Kommunerna har också ansvar för att agera på uppdrag av medborgarna, i ett demokratiintresse. Utredningen presenterar i det följande förslag som ska medföra att skyddet för de allmänna intressena tillgodoses utan att en prövning av motstående intressen sker i samband med prövning av undersökningstillstånd. Istället ska informationen till de organ som har att bevaka de allmänna intressena, länsstyrelsen och kommunerna, förbättras. En tidig och tydlig information kommer att förenkla för länsstyrel-

sen och kommunerna att följa upp och kontrollera att prospektörerna söker de tillstånd och gör de anmälningar som krävs för att skyddet av de allmänna intressena ska vara tillfredsställande.

#### 14.4.2 Kommunen ges tillfälle att yttra sig över samtliga ansökningar om undersökningstillstånd

**Utredarens förslag:** Kommunen ska ges tillfälle att yttra sig över samtliga ansökningar om undersökningstillstånd.

Enligt utredningsdirektiven är utredningens huvudsakliga syfte att utveckla regelverket så att bl.a. kommunerna ska få tidig information om vad som avses med en undersökning enligt minerallagen. Enligt nuvarande bestämmelser i mineralförordningen ska en kommun ges tillfälle att yttra sig över en ansökan om undersökningstillstånd som avser alunskiffer, olja, gasformiga kolväten eller diamant. Bergmästaren ska sända en kopia av meddelade undersökningstillstånd till kommunen. Vidare ska bergmästaren sända ett beslut om förlängning av undersökningstillstånd till kommunen.

Vid den undersökning som gjordes med ett antal företrädare för kommunerna (se avsnitt 7) ansåg flertalet att det vore lämpligt om kommunen gavs möjlighet att yttra sig över samtliga ansökningar om undersökningstillstånd, inte bara de som avser alunskiffer, olja, gasformiga kolväten eller diamant. Ett skäl som framfördes var att det kan finnas planer för det eventuella undersökningsområdet som framgår av en översiktsplan och som prospektören borde få kännedom om. Kommunen kan också bidra med information till prospekteringsföretaget som det kan ha nytta av att få reda på i ett tidigt skede, som underlättar undersökningsarbetet i framtiden.

Även Sveriges Kommuner och Landsting (nedan SKL) har betonat att det finns skäl för att en berörd kommun bör få yttra sig över samtliga ansökningar om undersökningstillstånd. Utöver att kommunen kan uttala sig om den tilltänkta verksamheten står i strid med kommunens översiktsplan kan det t.ex. vara en lämplig tidpunkt att framföra att kommunen tagit beslut om att använda sitt veto vid senare prövning. Kommunen kan även uttala sig om vissa allmänna intressen såsom vattenskydd och friluftsliv samt i frågan om särskild information till allmänheten kan behövas (se avsnitt 16). SKL vill också framhålla att kommunerna har framfört önskemål om att

kunna agera på uppdrag av medborgarna, i ett demokratiintresse. Den information kommunerna kan komma med är således, menar SKL, vid sidan av den information som kan komma från länsstyrelsen, av betydelse i fråga om de allmänna intressena.

Även Skövde kommun, som lämnat in ett skriftligt yttrande till utredningen, har anfört att den kommun som ett undersökningstillstånd ligger inom bör ha möjlighet att yttra sig över en ansökan om undersökningstillstånd. Kommunen menar att ett utfärdat tillstånd kan komma att påverka kommunen i stort. Om undersökningstillståndet gäller en mycket stor del av kommunen kan det få stor påverkan på bl.a. näringslivsklimatet men också på kommunens attraktivitet som bostadsort. Skövde kommun anser därför att kommunerna bör ha möjlighet att i detta tidiga skede genom ett yttrande ha möjlighet att företräda allmänintresset. Även vid förlängning av undersökningstillståndet är det av vikt att kommunen ges möjlighet att yttra sig. I ett sådant fall finns också konkret kunskap hos kommunerna hur den första treårsperioden utnyttjats, hur det undersökande bolaget agerat m.m. Denna kunskap, menar Skövde kommun, måste vara av betydelse vid beslut från bergmästaren om förlängning.

I detta sammanhang bör betonas att de frågor som prövas i samband med undersökningstillståndet är om det finns anledning att anta att undersökning i området kan leda till fynd av koncessionsmineral och om sökanden har möjlighet att få till stånd en ändamålsenlig undersökning och inte tidigare har visat sig olämplig att utföra undersökningsarbete. Det är således information avseende dessa frågor som bergmästaren kan tänkas ha nytta av i sin bedömning om undersökningstillstånd ska meddelas. Som framgått tidigare i betänkandet sker inte någon prövning av motstående intressen i detta skede av processen. Som framförts av Skövde kommun är det troligtvis främst i den senare frågan, dvs. om sökandens lämplighet, som kommunen kan antas ha information som kan vara av betydelse för bergmästarens bedömning. Jag menar emellertid att det kan finnas ytterligare skäl att bereda kommunen möjlighet att yttra sig över samtliga undersökningstillstånd. Enligt principen om det kommunala planmonopolet (se avsnitt 3.5.1) är det kommunen som planlägger användningen av mark och vatten enligt plan- och bygglagen. Genom översiktsplanen anger kommunen inriktningen för den långsiktiga utvecklingen av den fysiska miljön i kommunen. För det fall en kommuns översiktsplan utvisar andra allmänna intressen som kan stå i motsats till en eventuell framtida gruvverksamhet är det viktigt att prospektören får reda på detta i ett tidigt skede. Om kommunen



bereds tillfälle att yttra sig över ansökan om undersökningstillstånd kan kommunen därigenom erinra om att översiktsplanen innehåller planer som står i konflikt med en eventuell framtida gruvdrift. Jag anser därför att kommunen bör beredas tillfälle att yttra sig över samtliga ansökningar om undersökningstillstånd.

#### 14.4.3 Gällande arbetsplaner till länsstyrelsen och kommunen

**Utredarens förslag:** Tillståndshavaren ska skicka en kopia av en gällande arbetsplan till länsstyrelsen och berörd kommun.

Enligt 3 § tredje stycket mineralförordningen ska länsstyrelsen ges tillfälle att yttra sig över en ansökan om undersökningstillstånd. Syftet med det är att den som ansöker om undersökningstillstånd på ett tidigt stadium ska skaffa sig kunskap om natur- och kulturmiljön i det område där undersökningsarbetet ska bedrivas och vilka skyddade eller särskilt skyddsvärda miljöer som finns där.<sup>19</sup> På detta sätt kan prospektören också få reda på annan näringsverksamhet inom området, t.ex. renskötsel. Informationen från länsstyrelsen kan också vara av värde för bergmästaren som enligt 2 kap. 10 § minerallagen i undersökningstillståndet bl.a. ska ange de villkor som behövs för att skydda allmänna intressen. Vidare åligger det enligt 2 kap. 2 § miljöbalken alla som bedriver verksamhet eller vidta en åtgärd att skaffa sig den kunskap som med hänsyn till verksamhetens eller åtgärdens art och omfattning behövs för att skydda människors hälsa och miljön mot skada och olägenhet. Detta kunskapskrav innebär att en prospektör måste inhämta information från länsstyrelsen om t.ex. vilka områden som är skyddade med stöd av bestämmelser i miljöbalken innan den vidtar åtgärder som kan påverka miljön. Det följer av 2 kap. 10 § kulturminneslagen att den som avser att genomföra ett större arbetsföretag har ansvar för att ta reda på om någon fast fornlämning kan komma att beröras.

Vid den granskning av undersökningstillstånd som utredningen genomfört (se avsnitt 6) kunde konstateras att bergmästaren vanligtvis inte kräver någon redovisning av den planerade verksamhetens inverkan på allmänna intressen inför beslut om undersökningstillstånd. Det kunde också konstateras att bergmästaren vanligtvis inte uppställer några särskilda krav till skydd för allmänna intressen

---

<sup>19</sup> Prop. 2004/05:40 s. 41.

och enskild rätt i undersökningstillstånden. Riksantikvarieämbetet har, med stöd av SKL och de allmänna miljöintressena representerade genom miljödepartementet, uttryckt oro för att de allmänna intressena inte bevakas i tillräcklig utsträckning i förfarandet avseende undersökningstillstånd. De konstaterar att länsstyrelsen visserligen har en möjlighet att slå vakt om dessa intressen när ansökan om undersökningstillstånd skickas på remiss, men omfattningen av prospekteringen framgår emellertid först när arbetsplanen upprättats. Detta, menar Riksantikvarieämbetet, SKL och miljödepartementet, innebär en svaghet i möjligheten att bevaka och ta tillvara allmänna intressen. Enligt Riksantikvarieämbetet, SKL och miljödepartementet borde ett krav på samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken övervägas för vissa typer av prospekteringsåtgärder, till exempel större schaktningar med maskin eller borrhning under visst djup.

Riksantikvarieämbetet, SKL och miljödepartementet anför vidare att länsstyrelsen vid arbetsplanens genomförande kan begära samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken. Länsstyrelsen får dock inte kännedom om arbetsplanen om den inte skickas ut på remiss eller sökanden aktivt begär samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken. Det är en svaghet jämfört med förfarandet inom skogsbruket. Där görs i samband med avverkning en avverkningsanmälan som samtidigt är en anmälan om samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken. Ett liknande förfarande när det gäller undersökningsarbete enligt minerallagen skulle enligt Riksantikvarieämbetet, SKL och miljödepartementet kunna bidra till att stärka bevakningen av allmänna intressen.

Riksantikvarieämbetet, SKL och miljödepartementet konstaterar att bergmästaren inte gör någon bedömning av påverkan på allmänna intressen innan beslut om undersökningstillstånd fattas. Utredningen bör därför överväga att föreslå att sökanden bör hämta in uppgifter om allmänna intressen från länsstyrelsen och redovisa i arbetsplanen vilka åtgärder som vidtagits för att undvika skador på allmänna intressen. Ett alternativ är att föreslå någon form av mer generell samrådsförfarande enligt 12 kap. 6 § miljöbalken. Utredningen bör också, menar Riksantikvarieämbetet och SKL, överväga om processen för ansökan om undersökningstillstånd så långt som möjligt bör stämma överens med miljöbalkens krav på miljökonsekvensbeskrivningar, samråd med länsstyrelse och kommun samt med berörda intressenter i övrigt.

Det finns således en oro för att de allmänna intressena inte omhändertas vid undersökningsarbete enligt minerallagen. Huruvida situationen i realiteten är sådan att t.ex. skyddet för kulturminnen

får stå tillbaka vid undersökning enligt minerallagen har utredningen ingen kunskap om. Det är dock viktigt att systemet är utformat så att bevakningen av de allmänna intressena kan ske på ett tillfredsställande sätt. En viktig del av detta är att tillsynsmyndigheten uppmärksammas på att ett område är aktuellt för undersökningsarbete. Detta sker idag genom att länsstyrelsen får del av och ges tillfälle att yttra sig över en ansökan om undersökningstillstånd som kommit in till Bergsstaten. Som Riksantikvarieämbetet, SKL och miljödepartementet har konstaterat är detta emellertid inte tillräckligt. Ett undersökningstillstånd anger hela det område prospektören önskar inmuta för fortsatta undersökningar. Närmare var och hur undersökningsarbetet kommer att genomföras framgår först av arbetsplanen. Det vore därför lämpligt om länsstyrelsen även fick ta del av de arbetsplaner som blivit gällande.

SKL har anfört att även kommunen bör få en kopia av gällande arbetsplaner. Argumentet som anförts är att kommunen förväntas ha kunskap om vad som händer inom kommunens gränser och att kommunerna får en kopia av samtliga gällande arbetsplaner innebär ett effektivt sätt för kommunerna att få sådan information.

Det bör här betonas att syftet med arbetsplanen ursprungligen var att förbättra dialogen mellan prospektör och fastighetsägare eller innehavare av särskild rätt.<sup>20</sup> Målet är också att tillförsäkra fastighetsägare och innehavare av särskild rätt information och ge dem större möjlighet att påverka genomförandet av undersökningsarbetet. Arbetsplanen är således främst ett verktyg för att tillgodose enskildas intresse, inte det allmännas. Som tidigare anförts i betänkandet bör denna funktion renodlas genom att prospektören inte längre ska ange i arbetsplanen i vilken utsträckning arbetet kan antas påverka allmänna intressen och bergmästaren inte längre i beslut om fastställande av arbetsplan ska kunna meddela villkor till skydd för allmänna intressen. Trots detta menar jag att det ändå vore lämpligt om tillståndshavaren var skyldig att skicka en kopia av en arbetsplan som blivit gällande till länsstyrelsen och kommunen. Bevakningen av de allmänna intressena kan då ske i två led. När bergmästaren skickar ansökan om undersökningstillstånd på remiss har länsstyrelsen och berörd kommun möjlighet att avge yttrande och uppmärksamma prospektören på t.ex. naturskyddsområden, fornlämningar eller vattenskyddsområden inom undersökningsområdet. Undersökningstillståndet kan då också läggas upp som ett bevaknings-

---

<sup>20</sup> Prop. 2004/05:40 s. 50 ff.

ärende hos länsstyrelsen eller kommunen. När länsstyrelsen eller kommunen får del av arbetsplanen kan det ske en kontroll av om undersökningsarbetet ska utföras i närheten av t.ex. en fornlämning eller inom skyddade eller särskilt skyddsvärda miljöer. Arbetsplanen skulle således fungera som en typ av avverkningsanmälan som Riksantikvarieämbetet, SKL och miljödepartementet efterfrågar. Det bör betonas att en mineralprospektör, i likhet med andra som planerar eller utför en verksamhet eller åtgärd, själv har ansvar för att anmälan för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken sker. Arbetsplanen skulle dock kunna bli ytterligare en möjlighet för länsstyrelsen och kommunen att bevaka att t.ex. fornlämningar, områdesskyddade miljöer eller vattenskyddsområden inte kommer att ta skada av undersökningsarbetet. En kopia av gällande arbetsplan innebär också att kommunen på ett enkelt sätt informeras om vad som händer inom kommunens gränser.

Riksantikvarieämbetet anser att utredningen bör överväga om det vore lämpligt om processen för ansökan om undersökningstillstånd överensstämde med miljöbalkens krav på miljökonsekvensbeskrivningar, samråd med länsstyrelser och kommun samt med berörda intressenter. Som framgår av avsnitt 14.2.1 diskuterades det i samband med minerallagens tillkomst om det borde ske en prövning enligt dåvarande naturresurslagen, motsvarande 3 och 4 kap. miljöbalken, redan i samband med prövningen av undersökningstillstånd.<sup>21</sup> Att en sådan prövning skulle ske avvisades då av flera skäl. Ett undersökningstillstånd syftar till att ge tillståndshavaren tillträde till den mark som ska undersökas och företräde till undersökning framför andra prospektörer. Prospektören har sällan redan vid ansökan om undersökningstillstånd någon närmare uppfattning om var eller hur undersökningsarbetet kommer att bedrivas. Jag menar att det är svårt att kräva att prospektören redan inför ansökan om undersökningstillstånd i detalj ska redogöra för vilka åtgärder som kommer att vidtas i samband med undersökningsarbetena och vilka effekter dessa kommer att få på natur- och kulturmiljön. De flesta av de undersökningsarbeten som kommer till stånd påverkar natur- och kulturmiljö i en så liten omfattning att en miljökonsekvensbeskrivning inte är nödvändig. Att i sådana fall ställa upp krav på ett förfarande motsvarande miljöbalkens bestämmelser om miljökonsekvensbeskrivning och samråd inför denna framstår som onödigt. Med hänsyn till antalet undersökningstillstånd skulle ett krav på

---

<sup>21</sup> Prop. 1988/89:92 s. 58 ff.

miljökonsekvensbeskrivning och samråd också leda till en alltför omfattande administration. Sammanfattningsvis menar jag att det inte är ändamålsenligt att kräva en fullständig miljökonsekvensbeskrivning eller samråd med länsstyrelse, kommun och med övriga intressenter redan då ansökan om undersökningstillstånd prövas. Ett stärkt skydd för de allmänna intressena kan istället uppnås genom att tillståndshavaren åläggs att skicka en kopia av en gällande arbetsplan till länsstyrelsen och berörd kommun. Länsstyrelsen och kommunen får på detta sätt en tidig och tydlig information om vilket undersökningsarbete tillståndshavaren avser att utföra inom undersökningsområdet. Det underlättar för länsstyrelsen och berörda kommuner att utföra uppföljning och tillsyn över undersökningsarbetet.

#### 14.5 Information till länsstyrelsen och kommuner

**Utredarens förslag:** Bergmästaren ska informera länsstyrelsen och kommunerna om de bestämmelser som rör undersökningstillstånd och arbetsplaner samt de frågor som kan bli aktuella för länsstyrelsen och kommunerna att ta ställning i samband med undersökningsarbete enligt mineralagen.

Under utredningstiden har det framkommit att handläggningen av tillståndsfrågor och bevakningen av de allmänna intressena varierar mycket mellan länsstyrelserna i olika delar av landet. Till exempel kräver vissa länsstyrelser regelmässigt samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken vid undersökningsarbeten enligt mineralagen, medan andra länsstyrelser vanligtvis inte anser sådant samråd nödvändigt. Att tillämpningen av bestämmelserna inte är enhetlig är olämpligt. Ett sätt att minska variationerna mellan olika länsstyrelser är att öka den generella kunskapsnivån när det gäller undersökningsarbete enligt mineralagen. Det skulle till exempel kunna lösas genom att Bergsstaten informerar länsstyrelsen och kommunerna om de bestämmelser som rör undersökningstillstånd och arbetsplaner samt de frågor som kan bli aktuella för länsstyrelsen och kommunerna att ta ställning till i samband med undersökningsarbete enligt mineralagen. Denna uppgift ryms inom Bergsstatens uppdrag att utöva informationsverksamhet för att möjliggöra undersökning och utvinning av de mineraliska ämnen som omfattas av mineralagen.

## 15 Avgifter vid förlängning av undersökningstillstånd

### 15.1 Inledning

Enligt 14 kap. 2 § minerallagen ska innehavare av undersökningstillstånd betala en avgift till staten. Avgiftens storlek beror på undersökningsområdets storlek och arten av de mineral som omfattas av tillståndet. Regeringen har lämnat närmare föreskrifter om avgiftens storlek i 10–13 §§ mineralförordningen. Om undersökningstillståndets giltighetstid förlängs enligt 2 kap. 6 och 7 §§ minerallagen höjs avgiftens storlek per påbörjat hektar av undersökningsområdet vid varje förlängning. Avgiften ska betalas förskottsvis för undersökningstiden eller förlängningsperioden, i samband med att ansökan om undersökningstillstånd eller förlängning ges in. Avgift och förskott ska betalas till Bergsstaten. Det anförs i utredningsdirektiven att avgifterna kan uppgå till betydande belopp och att de därmed blir ett incitament att utföra undersökningar av ett område på så kort tid som möjligt. Enligt nuvarande bestämmelser saknar bergmästaren möjlighet att sätta ned eller efterge undersökningsavgiften. Bergmästaren har till regeringen redovisat att det kan finnas skäl att efterge eller sätta ned avgiften om den som har tillståndet har varit förhindrad att utföra ändamålsenliga undersökningar på grund av omständigheter som denne inte råder över. I en sådan situation kan det framstå som oskäligt att innehavaren alltid ska behöva betala full avgift. Enligt utredningsdirektiven ska utredningen analysera behov och lämplighet av att i vissa fall efterge eller sätta ned avgiften vid förlängning av undersökningstillstånd och föreslå hur denna eftergift eller nedsättning i så fall ska finansieras.

## 15.2 Nuvarande bestämmelser

Bestämmelserna om avgifter för undersökning finns i 10–13 §§ mineralförordningen. Avser tillståndet diamant, olja eller gasformiga kolväten är avgiften 2 kronor per påbörjat hektar av undersökningsområdet, varav 40 öre avser det första året, 60 öre det andra året och 1 kr det tredje året. Avser tillståndet något annat koncessionsmineral är beloppet 20 kr per påbörjat hektar, varav 4 kr avser det första året, 6 kr det andra året och 10 kr det tredje året. Sökanden ska dock alltid betala en avgift på lägst 100 kr.

Vid beslut om förlängning av undersökningstillstånd ska tillståndshavaren betala en avgift beräknat på antalet påbörjade hektar och år. Om tillståndet avser diamant, olja eller gasformiga kolväten uppgår avgiften till 2 kr per påbörjat hektar och år. Om tillståndet avser något annat koncessionsmineral uppgår avgiften till 21 kr per påbörjat hektar och år. Sökanden ska dock alltid betala en avgift på minst 200 kr.

Vid beslut om ytterligare förlängning ska tillståndshavaren betala en avgift om 5 kr per påbörjat hektar och år om tillståndet avser diamant, olja eller gasformiga kolväten och 50 kr om tillståndet avser något annat koncessionsmineral. Avgift ska dock alltid betalas med lägst 400 kr.

Om tillståndshavaren därefter begär ytterligare förlängning är avgiften för tillstånd som avser olja eller gasformiga kolväten 10 kr per påbörjat hektar och år och 100 kr för övriga koncessionsmineral. Den lägsta avgiften är emellertid alltid 800 kr.

Om ett förskott överstiger det belopp som slutligt fastställs av bergmästaren efter avslutad undersökning ska överskjutande belopp betalas tillbaka till sökanden. Om tillståndshavaren frånträder sitt undersökningstillstånd under tillståndsperioden ska den del av avgiften som inte utnyttjats betalas tillbaka. Återbetalnings sker dock inte för det första året och för åren därefter endast till den del den återstående avgiften avser hela tolv månadersperioder och hela hektar.

## 15.3 Bakgrunden till bestämmelserna om undersökningsavgift

En bestämmelse om att prospektören ska betala en avgift till staten under den tid undersökningsarbete utförs infördes i och med införandet av en ny gruvlag (1974:344) den 1 juli 1974. Denna avgift

beräknades med hänsyn till undersökningstidens längd och undersökningsområdets storlek. Vid förlängning av undersökningstiden var avgiften högre.<sup>1</sup> Avgiften skulle betalas i förskott i samband med ansökan om inmutning eller förlängning. Enligt förarbetena till bestämmelsen var syftet med denna avgift, inmutningsavgiften, att undersökningsområdena inte skulle göras större än vad som var lämpligt med hänsyn till prospektörens resurser samt att undersökningsområdet skulle utnyttjas för undersökningsarbete och inte reserveras längre än nödvändigt.<sup>2</sup> Det anfördes också att hänsyn skulle tas till det administrativa förfarandet vid bestämmande av avgiftens storlek. Erläggandet av undersökningsavgift skulle vara en förutsättning för att få inmutningsrätt. För att undvika att rättighetens bestånd skulle vara beroende av att avgiften betalades fortlöpande, ansågs det lämpligare att avgiften betalades in redan i samband med ansökan.<sup>3</sup>

När det gäller lagen (1974:890) om mineralfyndigheter, som tidigare reglerade utvinning av bl.a. olja, gas, alunskiffer samt uranhaltigt och toriumhaltigt mineral, fanns i 10 § tredje stycket möjlighet att föreskriva att koncessionshavaren skulle betala en avgift till staten.

Den nu gällande minerallagen trädde i kraft den 1 juli 1992 och innebar att 1974 års gruvlag och 1974 års minerallag slogs samman till en enhetlig lag. Systemet med inmutning som fanns i den gamla gruvlagen fanns kvar, men bytte namn till undersökningstillstånd. Bestämmelsen om prospektörens skyldighet att betala undersökningsavgift infördes i 14 kap. 2 § minerallagen. Genom denna bestämmelse gavs regeringen möjlighet att sätta olika avgifter beroende på vilket mineral tillståndet avsåg.<sup>4</sup>

Genom en lagändring 1998 infördes möjligheten att förlänga undersökningstillståndet från tio år med ytterligare fem år. I samband därmed gjordes ändringar i mineralförordningen så att beloppen för varje påbörjat hektar och år ökade vid förlängning av undersökningstillståndet. I förarbetena till ändringen anfördes att syftet med en undersökningsavgift som ökar succesivt är att uppmuntra prospektörer att efter hand minska den areal som är belagd med undersökningstillstånd.<sup>5</sup> Tanken var att prospektören med tiden skulle få bättre kännedom om sitt område så att undersökningsverksamheten kunde styras mot de mest lovande områdena, och att

<sup>1</sup> Prop. 1974:32 s. 153 och 3–4 §§ gruvkungörelsen(1974:343).

<sup>2</sup> Prop. 1974:32 s. 101 och 103.

<sup>3</sup> A.a. s. 144.

<sup>4</sup> Prop. 1988/89:92 s. 126.

<sup>5</sup> Prop. 1997/98:47 s. 19 f.



prospektören då kunde avstå från de områden som verkar minst lämpliga. Regeringen ansåg att en undersökningsavgift som ökar med undersökningstiden skulle bidra till en aktiv prospekteringsverksamhet och ge bättre förutsättningar för ett effektivt utnyttjande av landets mineralresurser.<sup>6</sup> Samtidigt införde regeringen bl.a. en bestämmelse enligt vilken första årets undersökningsavgift inte kunde återfås.

Minerallagens avgifter togs åter upp i samband med den ändring av minerallagen som genomfördes år 2005. I förarbetena anges att det för dessa avgifter gäller full kostnadstäckning, dvs. att ersättningen helt ska täcka statens kostnader.<sup>7</sup> Regeringen avsåg därför att höja avgifterna för bl.a. undersökningstillstånd.

## 15.4 Bakgrunden till förslaget

Bergsstaten inkom i november 2009 till näringsdepartementet med en framställan om förslag till ändring av bestämmelserna om undersökningsavgift. Med anledning av en inkommen ansökan om förlängning av undersökningstillstånd enligt minerallagen hade Bergsstaten uppmärksammat att det saknades möjlighet för myndigheten att sätta ned eller efterge avgift vid undersökningstillstånd, och att detta i det aktuella fallet ledde till ett oskäligt resultat. Bergsstaten anförde att bolaget under undersökningstiden hade arbetat aktivt för att åstadkomma undersökningar, men hade enligt Bergsstatens uppfattning förhindrats av myndighetsprocesser och av invändningar från fastighetsägare eller nyttjanderättshavare. Bolaget hade betalat betydande belopp i undersökningsavgift i samband med ansökan om undersökningstillstånd och skulle vid en eventuell förlängning betala ett ännu högre belopp.

Bergsstaten föreslog ett tillägg i mineralförordningen, enligt vilket bergmästaren på begäran av sökanden får besluta att helt eller delvis sätta ned avgiften i ärenden om förlängning av undersökningstillstånd om det finns särskilda skäl. Ett sådant beslut skulle enligt förslaget fattas särskilt under handläggningen av ärendet eller i samband med det slutliga beslutet. Enligt uppgift från Bergsstatens jurist har det sedan framställan gjordes till Bergsstaten inkommit två eller tre ärenden med motsvarande problematik.

---

<sup>6</sup> A.a. s. 20.

<sup>7</sup> Prop. 2004/05:40 s. 76 f.

## 15.5 Överväganden och bedömning

**Utredarens bedömning:** Det saknas anledning att införa en möjlighet för bergmästaren att i vissa fall efterge eller sätta ned avgiften vid förlängning av undersökningstillstånd.

Frågan om möjligheten att sätta ned eller efterge avgiften för undersökningstillstånd enligt mineralförordningen har kommit upp på initiativ av Bergsstaten. Enligt Bergsstatens framställan har det uppkommit situationer där det framstår som oskäligt att tillståndshavaren alltid ska behöva betala full avgift vid förlängning av undersökningstillstånd. Enligt Bergsstatens förslag ska myndigheten ges möjlighet att helt eller delvis sätta ner avgiften om det finns särskilda skäl. Som exempel på en sådan situation anges ett fall där ett bolag under tillståndstiden hade arbetat aktivt med att åstadkomma undersökningar men hindrats av myndighetsprocesser och invändningar från de som berörts av arbetet. Bolaget hade betalat mer än 4,5 miljoner kronor i undersökningsavgift, utan att ha möjlighet att bedriva undersökningsarbete i områdena.

Jag ifrågasätter det lämpliga i att införa en sådan bestämmelse som Bergsstaten föreslår. Det skulle innebära att Bergsstaten ska bedöma i vilka fall andra myndigheters processer har tagit så lång tid att det motiverar en nedsättning eller eftergift av avgiften. Vidare är möjligheten för enskilda att göra invändningar mot undersökningstillståndet och arbetsplanen en del av systemet och att undersökningsarbetet kan bli fördröjt på grund av invändningar från berörda är en risk som bör bäras av tillståndshavaren. Några ytterligare exempel på vad som skulle kunna utgöra särskilda skäl att sätta ned eller efterge avgiften har inte lämnats. Sammanfattningsvis menar jag att de skäl som anförts för att Bergsstaten ska få besluta om sänkning eller eftergift av avgiften inte är tillräckligt starka. Med hänsyn härtill, samt till att ärendena där denna fråga är aktuell är mycket ovanliga, anser jag att det saknas anledning att införa en möjlighet för Bergsstaten att sätta ned eller efterge avgift vid förlängning av undersökningsstillstånd.

## 16 Skyldighet för sökanden att informera den allmänhet som kan antas bli berörd om planerat arbete

### 16.1 Inledning

Det anføres i utredningsdirektiven att det är viktigt att det etableras en tidig och väl fungerande dialog mellan företag, fastighetsägare, sakägare och kommuner. Företagen har ett stort eget ansvar för hur deras verksamhet uppfattas och tolereras av kringboende. En dialog innebär både möjligheter, utmaningar och ansvar för samtliga inblandade. Enligt utredningsdirektiven ska utredaren mot denna bakgrund utreda möjligheterna att införa en skyldighet för den som ansöker om undersökningstillstånd att under ansökningsprocessens gång informera berörd allmänhet om det planerade arbetet. Jag har valt att använda uttrycket ”den allmänhet som kan antas bli berörd” som beteckning för berörd allmänhet. Med detta begrepp avser jag den krets enskilda personer som, trots att de inte är fastighetsägare eller innehavare av särskild rätt, på något sätt berörs av undersökningsarbete.

### 16.2 Överväganden och förslag

**Utredarens förslag:** Den som beviljats undersökningstillstånd som grundas på ansökan avseende olja, gasformiga kolväten eller uran ska vara skyldig att innan arbetsplanen skickas ut informera den allmänhet som kan antas bli berörd om det planerade arbetet. I övriga fall ska bergmästaren i de fall det framstår som lämpligt och ändamålsenligt enligt 2 kap. 10 § minerallagen förena be-

slutet om undersökningstillstånd med villkor att tillståndshavaren innan arbetsplanen skickas ut ska informera den allmänhet som kan antas bli berörd om det planerade arbetet.

Det som utmärker koncessionsmineral är att de är sällsynta och att det ofta är förenat med stora kostnader att lokalisera förekomsterna. Ett undersökningstillstånd omfattar vanligtvis stora områden. Detta för att tillståndshavaren ska kunna undersöka var de utvinningsbara mineraliseringarna finns utan konkurrens från andra prospektörer. Utan den ensamrätt som undersökningstillståndet innebär skulle det för många prospektörer vara så osäkert att genomföra kostsamma undersökningar att prospekteringsarbete inte hade kommit till stånd över huvud taget. Markägare och andra berörda kan ibland uppfatta det så att ett beviljat undersökningstillstånd kommer att leda till gruvbrytning i området, vilket kan leda till oro. Trots stora undersökningsområden är det emellertid vanligtvis ett fåtal av de som berörs av undersökningstillståndet som kommer att beröras av prospekteringsarbetet, och vidare endast en liten andel undersökningstillstånd som leder till bearbetningskoncessioner.

Beviljande av undersökningstillstånd har på vissa ställen väckt stor debatt i det område tillståndet avser. Representanter för kommunerna har framfört att de som har berörts av undersökningstillstånd känt sig utlämnade eftersom de enbart fått den information som Bergsstaten skickat ut i samband med besluten om undersökningstillstånd. Många vänder sig till kommunerna för att få ytterligare information, men vanligtvis kan kommunen inte erbjuda någon sådan. I andra fall har, såsom framförts av Skövde kommun, kommunen tagit på sig uppgiften att lämna grundläggande information om regelverket och allmänna upplysningar om vad undersökningar och en brytning kan innebära. Det är, enligt kommunen, en uppgift som borde ligga på prospektören.

Under utredningsarbetet har det framkommit att tidig och saklig information är av stor betydelse för allmänhetens inställning till prospektering. Detta gäller främst vid prospektering efter olja, gasformiga kolväten och uran. Bristande information leder till missnöje och misstänksamhet och förstärker känslan av att processen inte går att påverka. Det är därför av största vikt att inte enbart fastighetsägare och innehavare av särskild rätt får ta del av företagets information avseende undersökningsarbetet. Att även den allmänhet som kan antas bli berörd av det planerade arbetet får ta del av prospek-

törens planer för området leder i förlängningen till ett ökat förtroende för prospektörerna och en förenkling av deras arbete.

Frågan är hur och i vilket skede i processen allmänheten ska informeras. Utredningen ska enligt direktiven utreda möjligheterna att införa en skyldighet för den som ansöker om undersökningstillstånd att under ansökningsprocessen informera om det planerade arbetet. Frågan är således inledningsvis om det är lämpligt att införa en plikt att informera redan innan prospektören ansökt om undersökningstillstånd. Om prospektören skulle vara tvungen att informera allmänheten om det planerade arbetet innan undersökningstillstånd meddelats skulle det bli allmänt känt att området var intressant ur mineralsynpunkt, vilket skulle kunna locka dit andra prospektörer. Om den senare prospektören hinner lämna in en ansökan om undersökningstillstånd innan den som inledde med att informera om sina planer på att ansöka om undersökningstillstånd, skulle all den tid och det arbete som lagts ner på att hitta det intressanta undersökningsområdet kunna gå förlorade. En sådan reglering minskar troligtvis incitamenten att investera i prospektering. Att sökanden skulle åläggas att informera den allmänhet som kan antas bli berörd om det arbete som planerades i området innan ansökan om undersökningstillstånd lämnats in till Bergsstaten framstår därför inte som en lämplig ordning.

Ett bättre alternativ skulle istället kunna vara att föreskriva att prospektören har en skyldighet att informera allmänheten om det planerade arbetet sedan undersökningstillståndet beviljats. Frågan är i vilket skede i processen detta bör ske. När prospektören utarbetat en arbetsplan och skickat den till berörda fastighetsägare och innehavare av särskild rätt kan arbetet påbörjas om inga invändningar inkommit inom tre veckor. Berörda fastighetsägare eller innehavare av särskild rätt får således på detta sätt information om och har också möjlighet att påverka prospektörens planerade arbete. Även en större krets berörda, till exempel grannar eller invånare i den kommun där arbetet ska utföras, kan emellertid ha ett berättigat intresse av att få reda på hur undersökningsarbetet kommer att genomföras. Det kan av allmänheten uppfattas som att informationen kommer för sent om arbetsplanen redan är gällande mellan parterna när detta sker. Slutsatsen blir att informationen bör lämnas sedan undersökningstillstånd meddelats men innan arbetsplanen skickats ut till fastighetsägare och innehavare av särskild rätt.

Jag menar emellertid att det inte är nödvändigt att införa obligatorisk informationsplikt. Man bör komma ihåg att det är långtifrån

allt undersökningsarbete som ifrågasätts av allmänheten. I många fall har prospektören på eget initiativ redan på ett tidigt stadium inlett en dialog med fastighetsägare och övriga berörda. Reaktionen som följer efter ett besked om ansökning om undersökningstillstånd är också väldigt olika beroende på vilken region som berörs. I vissa delar av landet väcker ett beviljat undersökningstillstånd våldsam debatt, medan prospektering uppfattas som någonting positivt i andra delar av landet. Vissa undersökningsområden är belägna där inga eller endast ett fåtal personer berörs. Vilket koncessionsmineral undersökningstillståndet avser är också av betydelse. Under utredningstiden har det framgått att prospektering efter olja, gasformiga kolväten eller uran oftare medför starka reaktioner hos befolkningen som bor i och kring det område där undersökningsarbetet ska bedrivas. Prospektering efter olja, naturgas och uran står dock för en liten del av allt prospekteringsarbete i landet. Sammanfattningsvis menar jag att det inte är lämpligt att införa en generell skyldighet för den som ansöker om undersökningstillstånd att alltid informera den allmänhet som kan antas bli berörd om det planerade arbetet. Ett sådant krav bör endast införas för de fall då det framstår som nödvändigt och ändamålsenligt.

Informationsplikten bör således anpassas efter behovet. När det gäller undersökningstillstånd som avser olja eller naturgas anser jag, med hänsyn till den oro sådana tillstånd i allmänhet för med sig, att prospektören alltid ska vara skyldig att informera den allmänhet som kan antas bli berörd om det planerade undersökningsarbetet.

Även prospektering efter uran väcker ibland stor uppmärksamhet. Att särskilja de undersökningstillstånd som avser uran från övriga ansökningar är emellertid problematiskt. Det framgår av 1 kap. 1 § 1 att uran är ett koncessionsmineral. Enligt 1 kap. 5 § minerallagen gäller ett undersökningstillstånd som grundas på ansökan avseende något eller några av de koncessionsmineral som anges i 1 kap. 1 § 1 och 2 samtliga mineral som anges där. Det innebär att den som ansöker om undersökningstillstånd för t.ex. guld (som anges i punkten 1) eller magnesit (som anges i punkten 2) också automatiskt får undersökningstillstånd för uran. Att urskilja vilka undersökningsstillstånd som avser uran är därmed inte möjligt. Däremot menar jag att det är möjligt att, i de fall ansökan om undersökningstillstånd specifikt avser uran, ålägga den som beviljas sådant undersökningsstillstånd att informera berörd allmänhet om det planerade arbetet.

När det gäller övriga koncessionsmineral är situationen emellertid en annan. Enligt utredningens förslag ska berörda fastighets-

ägare och innehavare av särskild rätt ges tillfälle att yttra sig över samtliga ansökningar om undersökningstillstånd. Även länsstyrelsen och kommunen ska ges tillfälle att yttra sig över samtliga ansökningarna. Bergmästaren borde därefter ha den information som krävs för att avgöra om ytterligare information till allmänheten är nödvändig och lämplig. Bergmästaren borde också, genom tidigare erfarenheter, ha kännedom om i vilken typ av ärenden det är lämpligt att prospektören under undersökningsprocessens gång lämnar information till den allmänhet som kan antas bli berörd. Det kan t.ex. bli aktuellt för Bergsstaten att ställa villkor på information om undersökningsarbete ska påbörjas i ett område där prospektering inte utförts tidigare eller där det kan antas att beskedet om att undersökningstillstånd meddelats kommer att väcka oro. Ett villkor om informationsplikt kan också bli aktuellt i de fall Bergsstaten misstänker att prospektören avser att bedriva prospektering med inriktning mot uran men inte anger detta i ansökan för att undvika de strängare informationskrav som enligt förslaget ska gälla för ansökningar som grundas på uran.

Jag förslår således att det i mineralförordningen införs en bestämmelse om att tillståndshavaren, i de fall ansökningen om undersökningstillstånd avser olja, gasformiga kolväten och uran, innan arbetsplanen skickas ut till fastighetsägare och innehavare av särskild rätt ska informera den allmänhet som kan antas bli berörd om hur arbetet ska bedrivas. I de fall ansökan avser ett annat koncessionsmineral kan bergmästaren enligt 2 kap. 10 § minerallagen förena beslutet om undersökningstillstånd med villkor att tillståndshavaren en viss tid innan arbetsplanen skickas ut till fastighetsägare och innehavare av särskild rätt ska informera den allmänhet som kan antas bli berörd om hur arbetet ska bedrivas. Formerna för informationen bör inte regleras, då frågan hur allmänheten lämpligen får del av informationen beror på omständigheterna i det enskilda fallet. Vilken information som krävs och hur den lämnas beror bland annat på storleken på undersökningsområdet, hur många som berörs av undersökningsarbetet, om undersökningsarbetet tidigare bedrivits i området och vilka metoder som kommer användas vid undersökningsarbetet. I detta skede menar jag att det är tillräckligt med övergripande information, t.ex. ungefär i vilka områden undersökningsarbetet kommer att bedrivas och när det kommer att ske samt vilka metoder som kommer att användas vid prospekteringen. Det kan också vara lämpligt att tillståndshavaren informerar om gällande regelverk.

Jag har således stannat vid att föreslå en obligatorisk informationsplikt i de fall ansökan om undersökningstillstånd avser olja, gasformiga kolväten och uran och att tillståndshavaren i övriga fall ska lämna information om det framstår som lämpligt. Ett alternativ till förslaget hade varit att bevara den nuvarande situationen. Detta alternativ har dock inte visat sig helt framgångsrikt när det gäller att öka allmänhetens acceptans av undersökningsarbete. Ett annat alternativ hade varit att införa en skyldighet för prospektören att informera den allmänhet som kan antas bli berörd i samtliga fall. Detta hade emellertid medfört en omfattande administration för prospektörerna trots att informationen inte alltid hade varit efterfrågad eller nödvändig. Förslaget utgör således en avvägning mellan prospektörens krav på enkelhet och effektivitet och allmänhetens behov av tidig och tydlig information om undersökningsarbetet.



## 17 Andra överväganden och förslag

### 17.1 Alunskiffer

#### 17.1.1 Inledning

Enligt 1 kap. 1 § minerallagen 2 hör alunskiffer till koncessionsmineralen. Alunskiffer är ett av de koncessionsmineral som tillsammans med olja, gasformiga kolväten och diamant på vissa sätt särbehandlas vid handläggning av undersökningstillstånd. En ansökan om undersökningstillstånd avseende alunskiffer, olja, gasformiga kolväten och diamant ska, till skillnad från andra ansökningar, skickas på remiss till kommunen (3 § tredje stycket mineralförordningen). En ansökan om undersökningstillstånd avseende dessa mineral behöver inte skickas till fastighetsägare eller innehavare av särskild rätt personligen. Bergmästaren ska istället kungöra ansökan i Post- och Inrikes Tidningar och i ortstidning (3 § mineralförordningen). En ansökan om undersökningstillstånd behöver därför inte innehålla några uppgifter om de fastighetsägare eller innehavare av särskild rätt som berörs. Bergmästaren ska även kungöra innehållet i beslut om undersökningstillstånd avseende alunskiffer och beslut om förlängt undersökningstillstånd avseende alunskiffer i Post- och Inrikes Tidningar och i ortstidning (6 § andra stycket och 8 § fjärde stycket mineralförordningen). Det har under utredningstiden från Bergsstaten framförts att det inte längre finns något skäl att ta upp alunskiffer som ett koncessionsmineral i minerallagen.

### 17.1.2 Överväganden och förslag

**Utredarens förslag:** Alunskiffer tas bort från definitionen av koncessionsmineral i 1 kap. 1 § 2 minerallagen.

Alunskiffer är sammansatt av flera olika mineraliska ämnen, bland annat olja och naturgas. Det har historiskt sett varit av intresse dels för energiförsörjningen under och efter de båda världskrigen eftersom den är oljehaltig, dels vid tillverkning av alun och s.k. blåbetong. Idag finns inget intresse för ämnet alunskiffer i sig, men däremot för dess olika beståndsdelar, såsom molybden, vanadin och uran. De senare ämnena utgör i sig koncessionsmineral enligt 1 kap. 1 § 1 och 2 minerallagen.

Den som ska ansöka om undersökningstillstånd ska enligt 1 § första stycket 2 mineralförordningen ange det eller de koncessionsmineral ansökan avser. Ett undersökningstillstånd som grundas på ansökan avseende något eller några av de mineral som anges i 1 kap. 1 § 1 och 2 minerallagen gäller samtliga mineral som anges där. Det följer av 1 kap. 5 § minerallagen. När det gäller en ansökan som avser någon av de mineral som anges i tredje punkten, dvs. olja, gasformiga kolväten och diamant, gäller undersökningstillståndet endast det mineral som angetts i ansökan. Alunskiffer innehåller både olja och gasformiga kolväten. När en prospektör ska ansöka om undersökningstillstånd avseende t.ex. olja i alunskiffer kan uppdelningen av koncessionsmineral i 1 kap.1 § minerallagen enligt Bergsstaten leda till osäkerhet för sökanden hur ansökan bör formuleras. Bör sökanden ange alunskiffer eller olja i ansökan? Frågan har betydelse eftersom en beviljad ansökan avseende alunskiffer också gäller de andra koncessionsmineral som anges i 1 kap. 1 § 1 och 2, men en beviljad ansökan avseende olja enbart gäller olja. Bergsstaten har vidare anfört att det vanligtvis är uranförekomsterna i alunskiffern som är intressant för bolagen. Som mineralförordningens bestämmelser ser ut idag är det endast ansökningar som avser alunskiffer, olja, gasformiga kolväten och diamant som skickas på remiss till kommunerna. Från kommunens sida kan det uppfattas som märkligt att kommunen ges tillfälle att yttra sig över ansökan i de fall prospektören anger alunskiffer, men inte när uran anges som förstahandsintresse i ansökan. Sammanfattningsvis menar Bergsstaten att alunskiffer kan tas bort ur minerallagens definition av koncessionsmineral eftersom det idag inte är själva ämnet alunskiffer som är

intressant utan dess beståndsdelar, och att det inte finns något skäl att särbehandla alunskiffer i förhållande till andra koncessionsmineral.

Jag menar att det Bergsstaten anfört utgör skäl att utmönstra alunskiffer ur minerallagens definition av koncessionsmineral. Det är olämpligt att det råder osäkerhet om vilket mineral som ska anges i ansökningarna. Vidare ger bestämmelsen en möjlighet för den som ansöker om undersökningstillstånd för ett mineral som finns i alunskiffer att istället ange alunskiffer i sin ansökan och därmed välja en ”enklare” handläggning. Om ansökan egentligen avser t.ex. uran, men uranet finns i alunskiffer, kan sökanden undgå kravet på fastighetsredovisning i ansökan, personligt meddelande av ansökan av undersökningstillstånd samt delgivning av beslutet om undersökningstillstånd genom att ange att ansökan avser alunskiffer. Det är inte lämpligt. Jag anser därför att alunskiffer bör tas bort ur minerallagens definition av koncessionsmineral.

## **17.2 Ersättning till fastighetsägare i samband med utvidgning av gruvverksamhet**

LKAB har i samband med utvidgningen av gruvverksamheten i Malmberget lämnat erbjudanden till villaägare i Malmberget om inlösen av deras fastigheter. Villaägarnas Riksförbund har i anledning härav kontaktat utredningen och framfört att det kan ifrågasättas om ersättningen följer expropriationslagens ersättningsregler eftersom LKAB:s värderingstillämpningar innebär att fastighetsägarna inte kan förvärva ersättningsbostäder i närområdet. Detta då marknadspriserna skiljer sig väsentligt mellan Malmberget och Gällivares huvudorter. I Malmberget är marknadspriserna negativt påverkade av den pågående och planerade utvidgningen av gruvverksamheten.

Utredningen har inhämtat en promemoria från holmgrenhanson Advokatbyrå AB i frågan, se bilaga 7. Slutsatsen i promemorian är att det går att argumentera för att i ersättning för annan skada enligt 4 kap. 1 § expropriationslagen ska ingå ett belopp motsvarande skillnaden i marknadsvärde mellan exproprierad fastighet och likvärdig ersättningsbostadsfastighet. Det anförs att det är oskäligt, och rimligen inte heller lagstiftarens mening, att ersättning vid expropriation inte når upp till kostnaden för ersättningsbostadsfastighet. Det är inte heller förenligt med den skadeståndsrättsliga principen om oförändrad förmögenhetsställning för den som drabbas.

Det gäller dock att visa på att fastighetsägarna inte hålls skadelösa genom de ersättningar bolaget erbjuder. Det finns också ett stort antal rättsfall som utgår från att den exproprierandes kostnader ska hållas nere och som tar hänsyn till olika värderingsprinciper som får till följd att den som blir exproprierad får vara med att betala en del av expropriationskostnaden. Avslutningsvis anförs att det kan ifrågasättas om statens bolag ska försöka utnyttja denna lagstiftning eller istället ha en mer ansvarstagande inställning. Slutsatsen blir att en rimlig tillämpning av bestämmelserna vore att alla fastighetsägare fick ersättning motsvarande en likvärdig ersättningsbostad. Beaktas bör att det kan innebära att den enskilde då kan få ett högre värde på sin bostad, som kan innebära högre kostnader för den enskilde.

### 17.3 Övriga förslag

Ett antal organisationer och myndigheter har skickat in skrivelser med förslag på ändringar i minerallagen till utredningen. Vissa av dessa förslag har behandlats i betänkandet medan andra har bedömts ligga utanför utredningsdirektivens ramar.

Nätverket Heaven or Shell har lämnat in en skrivelse med förslag på ändringar i minerallagen. Bland de förslag som har ansetts ligga utanför utredningens uppdrag finns bland annat förslag på att utredningen bör belysa frågan om kommunal vetorätt, att information om en planerad prospektering bör meddelas av en neutral part t.ex. länsstyrelsen och att rättsprocessen som avser tillståndsprövningen måste avslutas innan vidare prospektering får genomföras.

Lantbrukarnas Riksförbund (nedan LRF) har skickat in skrivelsen *Minerallagen i ett markägarperspektiv – LRFs strategi*. LRF anför i skrivelsen att en översyn av minerallagen bör innehålla en utredning av möjligheten att upphäva minerallagen och att frågorna om mineralverksamhet enbart regleras genom miljöbalkens bestämmelser alternativt en väsentligt krympt minerallag. Utredningen bör också, enligt LRF, ges i uppdrag att överväga en ordning som inte tillåter undersökning eller brytning av uran samt att den särskilda tillståndsprövningen enligt 17 kap. miljöbalken avseende brytning av uran, vilken innefattar en kommunal vetorätt, ska omfatta även frågan om undersökning efter uran. Skrivelsen innehåller därutöver en rad förslag på vilka frågeställningar utredningen bör utreda. LRF har därefter skickat in en skrivelse med synpunkter och förslag på

utredningsarbetet inriktning med förslag på frågor som senare har behandlats av utredningen (se avsnitt 11.6.5 och 12.4).

Villaägarnas Riksförbund har kommit med förslag som främst avser ändring av minerallagens bestämmelserna om markanvisning och koncession.

Skövde kommun har givit in en skrivelse med förslag till utredningen. Utöver de frågor som utredningen har tagit upp har kommunen föreslagit att undersökningstillstånd istället bör kallas inmutning och att utredningen bör utreda möjligheten till en kommunal vetorätt i undersökningsskedet.

Bergsstaten har lämnat in en skrivelse med förslag på författningsändringar, främst av redaktionell eller juridisk-teknisk natur. Vissa av förslagen har behandlats i betänkandet, medan andra har bedömts ligga utanför direktivens ramar.

## 18 Konsekvenser av förslagen

### 18.1 Inledning

Om förslagen i ett betänkande påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, landsting, företag eller andra enskilda ska enligt 14 § kommittéförordningen (1998:1474) en beräkning av dessa konsekvenser redovisas i betänkandet. Om förslaget innebär en kostnadsökning eller intäktsminskning ska utredningen lämna ett förslag på finansiering.

Enligt 15 § kommittéförordningen ska utredningen också redovisa eventuella betydelse för den kommunala självstyrelsen, brottsligheten eller det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheten att nå de integrationspolitiska målen. Även 6–7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning uppställer krav på utredningens konsekvensutredning.

I utredningsdirektiven föreskrivs att utredningen ska belysa konsekvenserna av sina förslag för möjligheten att bedriva den verksamhet som regleras i minerallagen, Sveriges geologiska undersökning, företag, kommuner, länsstyrelser samt mark- och sakägare. Utredaren ska också enligt direktiven belysa de eventuella konsekvenser uppdraget kan ha för stadsbudgeten samt beakta proportionalitetsprincipen beträffande inskränkning av kommunal självstyrelse (i enlighet med 14 kap. 3 § regeringsformen) i sina redogörelser, analyser och förslag.

## 18.2 Utredningens uppgift

I utredningsdirektiven anges att det finns ett starkt allmänt intresse att exploatera Sveriges mineraltillgångar. Detta ska dock ske på ett ansvarsfullt sätt med hänsyn till konsekvenserna för andra verksamheter och för natur- och kulturmiljön. I minerallagen har en avvägning gjorts mellan i huvudsak tre intressen; fastighetsägarens, prospektörens och samhällets. Fastighetsägarens ställning i förfarandet kan historiskt sätt betecknas som svag. Den 1 maj 2005 infördes dock vissa ändringar i minerallagen för att bättre balansera dessa intressen. Bland annat infördes systemet med arbetsplaner.

Utredningens uppdrag har varit att vid behov föreslå bestämmelser som behövs för att effektivisera syftet med arbetsplaner samt bestämmelser som ger en god dialog mellan företag och fastighetsägare i samband med undersökningstillstånd. Utredningen har också undersökt möjligheterna att införa en skyldighet för den som ansöker om undersökningstillstånd att informera berörd allmänhet om det planerade arbetet. I uppdraget har vidare ingått att undersöka behovet av att i vissa fall efterge eller sätta ner avgifterna vid förlängning av undersökningstillstånd.

För att kartlägga hur reglerna för arbetsplaner har fungerat har utredningen genomfört en undersökning bland ett urval av fastighetsägare och innehavare av särskild rätt som tagit emot arbetsplaner. Utredningen har vidare genomfört intervjuer med ett antal kommuner och prospektörer avseende undersökningstillstånd och arbetsplaner. Med resultatet från kartläggningarna av fastighetsägarnas/rättighetshavarnas, kommunernas och prospektörernas erfarenheter av undersökningstillstånd och arbetsplaner som utgångspunkt har utredningen föreslagit regler som ska förbättra kommunikationen mellan prospektör och andra aktörer i undersökningstillstånds- och arbetsplane-processen. Avsikten har varit att tydliggöra undersökningstillståndets och arbetsplanens olika funktioner och förbättra möjligheten för fastighetsägare och innehavare av särskild rätt att tillvarata de möjligheter som arbetsplanen ger. Målet har varit ett större inflytande för fastighetsägare och rättighetshavare och bättre förankring av beslut hos medborgarna. Tanken har också varit att förbättra informationen till länsstyrelse och kommuner, för att stärka det allmännas möjligheter att bevaka sina intressen i undersökningstillståndsprocessen. Ökat inflytande från det allmänna och från enskilda får dock inte medföra att prospektörernas krav på ett snabbt och effektivt förfarande åsidosätts. Det långsiktiga målet är att genom

ett klart och rättssäkert förfarande minska oron och öka förtroendet för och acceptansen av undersökningsverksamheten. Sammanfattningsvis har jag lämnat ett balanserat förslag, väl avvägt för att tillgodose de olika intressenas krav.

### 18.3 Sammanfattning av förslagen

Utredningens förslag är sammanfattningsvis följande.

- Ordet "sakägare" tas bort ut minerallagen och mineralförordningen i de bestämmelser som avser undersökningstillstånd och arbetsplaner. Som en enhetlig beteckning för de rättighetshavare som utöver fastighetsägaren är kopplad till fastigheten används begreppet "innehavare av särskild rätt". Den krets som tillåts överklaga Bergsstatens beslut om undersökningstillstånd och göra invändningar mot en arbetsplan ska dock inte utvidgas. Förslaget behandlas i avsnitt 10.4.
- En ansökan om undersökningstillstånd ska endast innehålla sådana uppgifter som är av betydelse för bergmästarens prövning av om undersökningstillstånd ska meddelas, dvs. för frågan om mineralförekomst och om sökandens möjlighet eller avsikt att få tillstånd en ändamålsenlig undersökning. Förslaget behandlas i avsnitt 11.6.2.
- Bestämmelserna om att ansökningar och beslut samt förlängningsansökningar och beslut som avser alunskiffer, olja, gasformiga kolväten och diamant endast ska kungöras tas bort. Dessa ska istället, i likhet med de ansökningar och beslut som avser andra koncessionsmineral, skickas till eller delges de som berörs. Det innebär att prospektören i alla ansökningar, oavsett vilket mineral som avses, måste ange uppgifter om de fastigheter som berörs av ansökan samt namn och adress till fastighetsägare och innehavare av särskild rätt. Förslaget behandlas i avsnitt 11.6.4.
- Fastighetsägare och innehavare av särskild rätt som berörs av en ansökan om undersökningstillstånd ska ges tillfälle att yttra sig över ansökan. Förslaget behandlas i avsnitt 11.6.5.
- Den information som fastighetsägare och innehavare av särskild rätt får i samband med att de bereds tillfälle att yttra sig över en ansökan om undersökningstillstånd och beslutet om undersökningstillstånd ska innehålla tydlig information om vad ett under-



- sökningstillstånd innebär och vad en arbetsplan är. Förslaget behandlas i avsnitt 11.6.3.
- Kommunen ska ges möjlighet att yttra sig över samtliga ansökningar om undersökningstillstånd. Förslaget behandlas i avsnitt 14.4.2.
  - Tillståndshavarens rätt att efter tillstånd från bergmästaren ta mark eller annat utrymme i anspråk för att bygga nödvändig väg till och inom undersökningsområdet tas bort. Förslaget behandlas i avsnitt 11.6.6.
  - I de fall ett undersökningstillstånd som grundas på en ansökan avseende olja, gasformiga kolväten eller uran beviljas ska tillståndshavaren förpliktas att en viss tid innan undersökningsarbetet påbörjas informera den allmänhet som kan antas bli berörd om undersökningsarbetet och vad det innebär. När det gäller övriga koncessionsmineral kan bergmästaren i de fall det framstår som behövt förena beslutet om undersökningstillstånd med villkor om att allmänheten ska informeras inom viss tid innan arbetet påbörjas. Förslaget behandlas i avsnitt 16.2.
  - Arbetsplanen ska vara skriven på svenska, eller om någon berörd fastighetsägare eller innehavare av särskild rätt begär det, något av de nationella minoritetsspråk som anges i 7 § språklagen (2009:600). Förslaget behandlas i avsnitt 12.2.3.
  - Prospektören ska anpassa innehållet i arbetsplanen till pågående markanvändning inom det område som undersökningsarbetet ska utföras. Förslaget behandlas i avsnitt 12.2.3.
  - Arbetsplanen ska utöver vad som gäller idag innehålla uppgifter om tillståndshavarens kontaktuppgifter. Den ska också innehålla en beskrivning vad en arbetsplan är och att mottagaren av arbetsplanen har möjlighet att påverka innehållet i arbetsplanen genom att invända mot den, inom vilken tid eventuella invändningar mot arbetsplanen ska ges in och vilken följden blir om någon invändning inte ges in. Arbetsplanen ska vidare, förutom att ge en redogörelse för det undersökningsarbete som planeras, ange vilka tillstånd tillståndshavaren innehar och/eller avser att söka eller vilka anmälningar enligt annan lagstiftning tillståndshavaren har och/eller avser att göra, en beskrivning av vilka konsekvenser undersökningsarbetet kan antas medföra för den enskildes rätt samt en tidsplan för arbetet av vilken det framgår vid vilken

tidpunkt arbetena kommer att påbörjas och när de kommer att avslutas på respektive fastighet. Mottagare av arbetsplaner ska också få information om hur eventuella skador regleras, vilken form av säkerhet tillståndshavaren har för att fullfölja utbetalningen av ersättningen, en bedömning av hur stor skada undersökningsarbetet kommer att medföra och storleken på säkerheten. Slutligen ska till arbetsplanen fogas en karta med fastighetsgränser och fastighetsbeteckningar som visar inom vilket område undersökningsarbetet kommer att utföras och de ytor som tillståndshavaren planerar att använda för transporter. Förslaget behandlas i avsnitt 12.2.3.

- Fastighetsägare och innehavare av särskild rätt som berörs ska få meddelande om när undersökningsarbetet slutförts. Förslaget behandlas i avsnitt 12.2.3.
- Skyldigheten att i arbetsplanen ange i vilken utsträckning undersökningsarbetet kan antas påverka allmänna intressen avskaffas. Även bestämmelsen om att bergmästaren i beslut om fastställande av arbetsplan ska meddela villkor som behövs för att skydda allmänna intressen avskaffas. Förslaget behandlas i avsnitt 12.2.3.
- Ett förslag på arbetsplan ska delges även de innehavare av särskild rätt som inte är inskrivna i fastighetsregistret. Förslaget behandlas i avsnitt 12.3.
- Det bör på ett tydligt sätt framgå att arbetsplanen ska sändas till bergmästaren först sedan den blivit gällande. Förslaget behandlas i avsnitt 12.5.2.
- Tillståndshavaren ska skicka en kopia av gällande arbetsplan till länsstyrelsen och berörd kommun. Förslaget behandlas i avsnitt 14.4.3.
- Bergmästarens tillsyn över undersökningsverksamheten ska utvecklas. Det föreslås att myndigheten ska utföra en mer systematisk kontroll över att minerallagens bestämmelser efterlevs, t.ex. att arbetsplanen delges rätt personer och att arbetet utförs i enlighet med den gällande arbetsplanen. Förslaget behandlas i avsnitt 12.6.2.
- Bergmästaren ska informera länsstyrelser och kommuner om de bestämmelser som rör undersökningstillstånd och arbetsplaner samt de frågor som kan bli aktuella för länsstyrelser och kommu-

ner att ta ställning i samband med undersökningsarbete enligt minerallagen. Förslaget behandlas i avsnitt 14.5.

- Alunskiffer tas bort ur definitionen av koncessionsmineral i 1 kap. 1 § 2 minerallagen. Förslaget behandlas i avsnitt 17.1.

## 18.4 Alternativa lösningar

- Minerallagen innehåller inte något krav på en övergripande prövning av motstående allmänna intressen innan ett undersökningstillstånd meddelas. Ett alternativ till de ändringar som föreslås vore att införa ett krav på prövning av motstående intressen i samband med prövningen av undersökningstillståndet. Frågan diskuteras närmare i avsnitt 14.3. Prövning av undersökningstillstånd sker på ett tidigt stadium i processen då verksamhetens närmare utformning inte är bestämd och miljöeffekterna ofta är oklara. En prövning av markanvändningen innan beslut om undersökningstillstånd fattas skulle kräva att prospektörerna redan i detta inledande skede skulle presenterade ett ordentligt underlag för en sådan prövning, dock utan kunskap om en eventuell mineralfyndighets art och omfattning. En prövning av motstående intressen i samband med prövningen av undersökningstillståndet skulle i många fall bli onödig, eftersom endast ett fåtal undersökningsrätter leder till bearbetning. Min slutsats är att en prövning av motstående intressen i samband med undersökningstillstånd skulle innebära kostsamt och i många fall onödigt arbete för sökandena. Prövningen görs därför bäst i ett senare skede. För att stärka skyddet för de allmänna intressena bör istället informationen till länsstyrelse och kommun förbättras så att de i sin tur kan förbättra sin uppföljning och kontroll av undersökningsarbetet.
- När det gäller förslaget angående sakägarkretsen som behandlas i avsnitt 10.4 hade ett alternativ varit att utöka den så att den omfattar en större krets berörda. Jag menar emellertid att det är olämpligt att utöka sakägarkretsen utöver de som på något sätt är kopplade till fastigheten genom äganderätt eller genom att vara innehavare av särskild rätt. I detta inledande skede i processen mot en eventuell gruva torde det vara ovanligt att personer utanför denna krets berörs av undersökningsarbetet på ett sådant sätt att det motiverar en utvidgning av sakägarkretsen.

- Alternativ till ett mer reglerat innehåll i arbetsplanerna skulle vara ett system baserat på helt oreglerade arbetsplaner eller helt frivilliga lösningar mellan prospektör och fastighetsägare/innehavare av särskild rätt. Med ett sådant system skulle det stå parterna fritt att träffa avtal om undersökningsarbete i undersökningsområdet. Med hänsyn till den obalans som tidigare förelegat mellan parterna anser jag att ett sådant system skulle kunna uppfattas som rättsosäkert av de enskilda som berörs av ett undersökningstillstånd och planerat undersökningsarbete. Ett frivilligt system utan möjlighet för undersökningsföretaget att få en arbetsplan prövad och fastställd av Bergmästaren skulle väsentligt försvåra för gruvnäringen att genomföra planerade undersökningar, vilket inte är önskvärt varken för samhället eller näringen. En möjlighet till överprövning och fastställelse av Bergsstaten utan tydliga regler på innehåll i arbetsplanen skulle uppfattas som godtyckligt av såväl enskilda som av undersökningsföretagen. Det skulle medföra problem vid Bergsstatens överprövning. Slutsatsen är således att systemet med arbetsplaner bör behållas, men utvecklas med bl.a. tydliga krav på innehåll.
- Jag har under utredningstiden kunnat konstatera att systemet med arbetsplaner har uppnått syftet att öka fastighetshavares och rättighetshavares möjlighet att påverka hur undersökningsarbetet genomförs. Utgångspunkten har således varit att systemet med arbetsplaner ska behållas, men i vissa fall justeras om det anses nödvändigt. Förslagen utgör en avvägning mellan prospektörernas krav på enkelhet och effektivitet och de enskildas krav på en rättssäker process. När det gäller förslaget att ta bort tillståndshavarens möjlighet att anlägga väg till och inom undersökningsområdet som behandlas i avsnitt 11.6.6, de utökade krav på arbetsplanen som anges i avsnitt 12.2.3 och ökad information till allmänheten innan undersökningsarbetet påbörjats enligt avsnitt 16 hade alternativet kunnat vara att inte inför några ändringar alls. Jag menar dock att de uppgifter som framkommit under utredningen ger stöd för att det fortfarande är många, både fastighetsägare och innehavare av särskild rätt, men även andra berörda, som känner stor oro och maktlöshet i samband med undersökningsarbete. Jag anser att bästa sättet att motverka detta är att öka informationen till enskilda och säkerställa en rättssäker process. Det kan leda till ett större förtroende för prospektörerna och i förlängningen förenkla deras arbete.

## 18.5 Vem berörs av förslagen?

Förslagen kommer att beröra prospekteringsföretagen. Förslagen kommer att gälla för samtliga bolag som ansöker om undersökningstillstånd och upprättar arbetsplaner. För att ge en uppfattning om hur många företag som berörs kan det anges att det till Bergsstaten under 2011 inkom 191 ansökningar om undersökningstillstånd från 56 olika företag och nio privatpersoner. Under detta år kom det också in 353 ansökningar om förlängning av undersökningstillstånd. Under 2011 gavs det in 243 arbetsplaner av 42 olika företag och av en privatperson.

Förslagen kommer också beröra enskilda som deltar i undersökningstillståndprocessen och arbetsplaneprocessen, dvs. fastighetsägare och innehavare av särskild rätt inom undersökningsområdena. Hur många som kommer beröras är svårt att uppskatta. Som en utgångspunkt kan anges att det 2009 var 7 030 fastighetsägare och rättighetshavare som berördes av nya undersökningstillstånd. Även personer utanför denna krets kommer beröras, eftersom prospektören enligt förslagen t.ex. ska förpliktas att informera berörd allmänhet om undersökningsarbetet i vissa fall.

### 18.5.1 Konsekvenser för gruvnäringen

Enligt utredningsdirektiven ska utredningen belysa förslagets konsekvenser för möjlighet att bedriva den verksamhet som regleras i minerallagen. Förslagen kommer medföra en förenkling av förfarandet vid ansökan om undersökningstillstånd eftersom sökanden i ansökan endast ska ange sådan information som är av betydelse vid bergmästarens prövning av undersökningstillståndet. Förslagen kommer emellertid att innebära större krav på de som ansöker om undersökningstillstånd när det gäller att ange adresser till fastighetsägare och innehavare av särskild rätt oavsett vilken mineral ansökan avser. Detta kommer innebära en ökning av administrationen för enskilda och bolag som ska ansöka om undersökningstillstånd. Förslaget kommer totalt sett innebära en större administrativ börda för sökandena. Det kan noteras att många bolag idag har lagt handläggningen av undersökningstillstånden och arbetsplanerna på konsultbolag. Det kan tänkas att följderna av förslagen blir att uppgiften att eftersöka adresser till fastighetsägare och innehavare av särskild rätt läggs på konsultbolagen, vilket innebär en utökning av sådan verksamhet.

Förslaget kommer att innebära viss begränsning av tillståndshavarens rättigheter eftersom möjligheten att bygga väg till och inom undersökningsområdet tas bort. Förslaget att fastighetsägare och innehavare av särskild rätt samt kommunerna ska beredas tillfälle att yttra sig över samtliga ansökningar om undersökningstillstånd kommer att innebära att handläggningstiderna för undersökningstillstånden ökar. Kraven på utförligare arbetsplaner och information till allmänheten i vissa fall kommer också innebära att prospektören får en större administrativ börda att bära än tidigare.

Det kan uppfattas som att de förslag utredningen lagt till större del medför hinder för undersökningsverksamheten. Jag vill dock betona att syftet med bestämmelserna inte är att försvåra för mineralindustrin. Minerallagen har historiskt sett varit mycket exploateringsvänlig. Detta har lett till misstro och en känsla av maktlöshet bland vissa enskilda som berörs av undersökningstillstånd och undersökningsarbete. De förslag som lagts fram har till syfte att skapa tilltro till systemet och lämna förutsättningar för väl förankrade beslut. Jag menar att ett rättssäkert system undanröjer grogrunden för misstro, vilket i längden kommer att underlätta även för gruvnäringen.

## **18.5.2 Konsekvenser för prospekteringsföretagen**

### **18.5.2.1 Ansökningsskedet**

Förslaget innebär en förenkling av ansökningsförfarandet då sökanden inte längre ska behöva ange t.ex. särskilda skyddsområden, naturreservat etc. inom undersökningsområdet eller verksamhetens inverkan på allmänna och enskilda intressen. Det kommer medföra en minskad administrativ börda för sökanden. Jag föreslår emellertid också att prospektören i alla ansökningar, oavsett vilket mineral som avses, ska ange uppgifter om de fastigheter som berörs av ansökan samt namn och adress till fastighetsägare och innehavare av särskild rätt. Förslagen kommer således totalt sett innebära en större administrativ börda för prospekteringsföretagen. För att få en uppfattning om hur många ansökningar det rör sig om kan nämnas att det kom in 191 ansökningar om undersökningstillstånd från 56 olika företag till Bergsstaten under 2011. Antalet ansökningar är dock beroende av det allmänna konjunkturläget, och har legat mellan 150 och 500 per år under 2000-talet.

Det finns idag goda hjälpmedel när det gäller möjligheten att eftersöka fastighetsägare och innehavare av särskild rätt som är inskrivna i fastighetsregistret. Många prospektörer använder sig av lantmäteriets registerkartor vid upprättandet av fastighetslistorna. Lantmäteriet har en digital registerkarta där uppgifter om fastighetsägare och innehavare av särskild rätt kan erhållas genom sökning på det tilltänkta undersökningstillståndsområdets koordinater eller genom att rita in områdets gränser på en karta. Denna information kan köpas hos lantmäteriet eller någon av myndighetens återförsäljare. På detta sätt skulle det vara möjligt att få reda på fastighetsägare och nyttjanderättshavare även inom ett stort område som det ofta rör sig om när det gäller undersökningstillstånd avseende olja, gasformiga kolväten och diamant. Ett ökat användande av lantmäteriets tjänster innebär dock ökade kostnader för prospekteringsföretagen.

Förslagen kommer således kunna leda till ökade krav på utredningsarbete och det är i sin tur förenat med kostnader för prospekteringsföretagen. Risken för fördröjning och ökade kostnader för prospekteringsföretagen ska vägas mot risken för att inte alla som berörs bereds möjlighet att yttra sig över ansökan om och förlängning av undersökningstillstånd och får meddelande om när beslut om undersökningstillstånd meddelas. Det är alltför enkelt att informationen går många förbi om den endast meddelas genom kungörelse. Att de berörda inte nås av information eller bereds tillfälle att yttra sig medför att misstron mot prospekteringsföretagen växer vilket ökar motsättningarna i ett senare skede. Jag menar därför att de ändrade reglerna i förlängningen kommer att underlätta prospekteringsföretagens arbete.

Ansökningsförfarandet kommer således att förenklas i vissa delar men förslagen kommer förmodligen totalt sett innebära mer arbete för prospekteringsföretagen i ansökningsskedet. Det är dock svårt att uppskatta hur mycket större tidsåtgången kommer att bli och hur mycket högre de administrativa kostnaderna kommer att bli. I sammanhanget bör framföras att antalet ansökningar avseende alunskiffer, olja, gasformiga kolväten och diamant enligt Bergsstatens uppskattning, idag uppgår till mellan 10 och 20 stycken per år. Att förfarandereglererna ändras för denna typ av arbete kommer således inte medföra konsekvenser för särskilt många bolag.

### 18.5.2.2 Handläggning av undersökningstillstånden

Förslagen kommer leda till förlängning av handläggningstiden för undersökningstillstånden. Detta då även ansökningar som avser olja, gasformiga kolväten och diamant ska skickas till fastighetsägare och innehavare av särskild rätt personligen, samt då fastighetsägare, innehavare av särskild rätt och kommuner ska beredas tillfälle att yttra sig över alla ansökningar. Detta kommer ställa högre krav på prospekteringsföretagen att planera sitt arbete och ge in en ansökan om undersökningstillstånd i god tid innan undersökningsarbetet planeras att påbörjas, om t.ex. undersökningsarbetet måste utföras på vintern. Hur mycket handläggningstiderna kommer att förlängas är svårt att uppskatta då det beror på hur Bergsstaten väljer att handlägga ansökningarna. Skickas ansökningarna ut tillsammans med ett föreläggande om att yttra sig inom viss tid behöver tidsfördröjningen inte bli så stor. Ska föreläggandet om yttrande delges enligt delgivningslagens bestämmelser kommer fördröjningen bli större.

Förslagen kommer också leda till längre handläggningstider då bergmästaren eventuellt kommer att ha fler yttranden att ta ställning till inför besluten. Frågan är hur stor denna ökning kommer att bli. Redan idag finns det möjlighet för fastighetsägare och innehavare av särskild rätt, när de fått meddelande om att en ansökan om undersökningstillstånd kommit in till bergmästaren, att skriva till bergmästaren. Bergmästaren brukar då referera yttrandet och ta ställning till det i beslutet om undersökningstillstånd. Det är inte säkert att antalet yttranden från enskilda kommer att bli dramatiskt mycket större på grund av att de bereds tillfälle att yttra sig. Jag bedömer att handläggningstiderna i vart fall inte kommer att öka drastiskt av den anledningen.

### 18.5.2.3 Arbetsplaneskedet

Utredningens förslag innebär att den som skickar ut ett förslag på arbetsplan ska identifiera och delge även de innehavare av särskild rätt som inte är inskrivna i fastighetsregistret. Tillståndshavaren kommer således att få ägna mer tid åt att utreda namn och adress till de fastighetsägare och innehavare av särskild rätt som finns inom det tilltänkta undersökningsområdet. Sådant arbete kan vara tidskrävande, och kommer att kunna leda till fördröjning av prospekteringsföretagens handläggning av arbetsplanen. I vilken utsträckning det



kommer att ske är emellertid svårt att uppskatta. För att få en uppfattning om hur många arbetsplaner det rör sig om kan nämnas att det under 2011 gavs in 243 arbetsplaner från 42 olika företag till Bergsstaten. Tidsåtgången för att hitta den krets personer som inte är inskrivna i fastighetsregistret beror naturligtvis på hur stort och tätbefolkat undersökningsområdet är. Det beror också på om prospektören har verkat i området tidigare och därmed kan utnyttja tidigare utredningar, eller om de är en helt ny aktör i trakten. De prospekteringsföretag som har råd att anlita ett konsultbolag som har arbetat med liknande utredningsarbete tidigare i samma område har ett försprång jämfört med de prospekteringsföretag som måste utföra allt utredningsarbete själv. Samtidigt, menar jag, kan bestämmelserna fungera som ett incitament för att prospekteringsföretagen inte upprättar arbetsplaner som omfattar områden som är större än nödvändigt.

Förslagen innebär att prospekteringsföretagen kommer att behöva lägga mer tid på information till allmänheten och på att utforma arbetsplanerna. När det gäller information till allmänheten om hur arbetet ska bedrivas är det svårt att göra en uppskattning hur mycket mer som kommer krävas i tid och administration. Detta är beroende på hur stort undersökningsområdet är, hur många som berörs, vilken mineral som ska eftersökas och vilka metoder som ska användas. Detsamma gäller för utformningen av arbetsplanerna. Idag utgår många prospekteringsföretag från SweMins rekommendationer vid utformningen av arbetsplanerna. För dem kommer förändringen inte att bli så stor. För de som inte gör det kommer det krävas en större arbetsinsats, särskilt initialt för att utforma rutiner för utformningen av arbetsplaner. Arbetet att utforma arbetsplanerna efter de nya kraven kommer onekligen bli mer tidkrävande och öka den administrativa bördan. Samtidigt, menar jag, kommer den förbättrade informationen leda till att samarbetet mellan prospekteringsföretag och fastighetsägare/innehavare av särskild rätt förbättras. Tidig och korrekt information kan minska konflikterna i ett senare skede, vilket sparar både tid och administrativa kostnader.

Förslaget att fastighetsägare och innehavare av särskild rätt som berörs ska få meddelande om när undersökningsarbetet slutförts samt förslaget att tillståndshavaren ska skicka en kopia av gällande arbetsplan till länsstyrelsen och kommunen kommer innebära en ökning av antalet utskick från företagen. Tidsåtgången och de administrativa kostnaderna är dock svåra att beräkna då det beror på hur många som berörs av undersökningsarbetet. Jag menar att det i sam-

manhanget inte rör sig om några större kostnader för prospekteringsföretagen.

#### 18.5.2.4 Förändringar i verksamheten

Förslagen kommer att kräva förändringar i prospekteringsföretagens verksamhet. Eftersom handläggningstiderna kan bli längre krävs större planering och framförhållning hos företagen. Prospekteringsföretagen kommer eventuellt behöva anställa fler medarbetare. Många av de uppgifter som förslaget medför, t.ex. eftersökning av adresser och utarbetande av arbetsplaner, är uppgifter som kan läggas på konsultfirmor. Detta sker i stor utsträckning redan idag, men kommer eventuellt att öka. Detta innebär visserligen kostnader för prospekteringsföretagen, men kan också vara en lämplig utveckling då konsultbolag som är inriktade på denna sorts verksamhet redan besitter stora kunskaper om de områden undersökningsverksamheten avser och därför kan utföra arbetet mer effektivt.

#### 18.5.2.5 Konkurrensförhållanden och arbetsförutsättningarna för små prospekteringsföretag

Förslagen innebär viss utökad administration för prospekteringsföretagen när det gäller ansökan om undersökningstillstånd och arbetsplaner. Även förslaget på information till den allmänhet som kan antas bli berörd ökar prospekteringsföretagens administrativa börda. Det innebär att Sveriges konkurrensförhållanden jämfört med andra länder försämrats. Om detta innebär att ett minskat försprång eller att Sverige kommer att släpa efter i förhållande till andra länder har utredningen ingen kunskap om.

När det gäller konkurrensförhållandena mellan svenska och utländska prospekteringsföretag bedömer jag dock inte förändringarna så stora att de kommer innebära hinder för utländska företag att ta steget in på den svenska marknaden. Vid den undersökning bland prospektörerna som utredningen genomfört framkom att vissa företrädare för de utländska bolagen hade svårt att förstå systemet med undersökningstillstånd och arbetsplaner samt att det rådde viss osäkerhet om hur detaljerad en arbetsplan ska vara. Med de förslag utredningen framför kommer dessa processer bli tydligare och kraven på arbetsplanen kommer att framgå av lagtext. Sammanfattningsvis

menar jag att det inte kommer att vara svårare för utländska företag än för svenska att tillämpa de nya bestämmelserna och ta sig in på den svenska marknaden.

Frågan är därefter vad förslagen innebär för små företags arbetsförutsättningar. I detta sammanhang bör framföras att det finns olika typer av företag som är verksamma inom prospekteringsområdet. Det finns de företag som utför undersökningsarbete med syfte att företaget själv ska bearbeta eventuella fyndigheter. Det finns också företag vars affärsidé är att hitta och därefter sälja rättigheten till eventuella fyndigheter till andra företag. Det kan antas att de ökade krav på prospektören som förslagen innebär har större effekt på de små företag som sysslar enbart med prospektering än för stora företag med samma inriktning. Detta eftersom de ökade administrationskostnaderna utgör en relativt sett större andel av deras totala kostnader. Små prospekteringsföretag torde t.ex. inte ha samma möjligheter som stora att lägga en större andel administrativa uppgifter på konsultbolag. När det gäller prospekteringsföretag som sysslar både med prospektering och bearbetning torde inte storleken på företaget spela någon roll för dess möjlighet att anpassa sig till de föreslagna bestämmelserna.

Det finns inga skäl att undanta små prospekteringsföretag från de föreslagna bestämmelserna.

### 18.5.3 Konsekvenser för SGU

Bergsstaten ingår sedan den 1 januari 2009 i Sveriges geologiska undersökning, SGU. De förslag som medför konsekvenser för Bergsstaten påverkar således också SGU.

Förslagen innebär en ökad administrativ börda för Bergsstaten. Dels då ansökningar och beslut som tidigare kunde tillkännages genom kungörelse måste skickas ut eller delges samtliga fastighetsägare och innehavare av särskild rätt individuellt. Dels genom att fastighetsägare och innehavare av särskild rätt, vilka ibland uppgår till ett stort antal personer, samt kommuner ska beredas tillfälle att yttra sig över samtliga ansökningar. Det ska i sammanhanget betonas att yttrandet ska avse de frågor som har betydelse för bergmästarens beslut om undersökningstillstånd ska meddelas, dvs. om undersökningen kan antas leda till fynd av koncessionsmineral och sökandens lämplighet. Det kan ändå antas att antalet yttranden som kommer in till bergmästaren kommer att öka. Det kommer i sin tur

medföra fler handlingar i ärendena och att handläggningstiderna för beslut om undersökningstillstånd därmed kommer att bli längre.

Bergsstaten har som mål att handläggningstiden för nya undersökningstillstånd ska vara längst tre månader och för ärenden om förlängd giltighetstid längst två månader.<sup>1</sup> Dessa mål har under flera år nåtts med god marginal. Handläggningstiden var under 2011 i snitt 66 dagar och 52 dagar vid förlängd giltighetstid. Enligt Bergsstatens beräkningar kräver varje beslut om undersökningstillstånd och förlängning av undersökningstillstånd 15 timmars arbete och kostar 6 973 kr styck.<sup>2</sup> Enligt uppgift från Bergsstatens jurist kommer det in yttrande från fastighetsägare och innehavare av särskild i mindre än fem procent av fallen.

Förutsatt att ett ärende med yttrande tar ungefär dubbelt så lång tid att handlägga som ett utan innebär en fördubbling av antalet ärenden med yttranden en ökning av antalet arbetstimmar med cirka 400 per år. I sammanhanget bör framföras att det inte är säkert att antalet yttranden från fastighetsägare, innehavare av särskild rätt och kommunerna kommer att öka dramatiskt. Som anförts ovan har dessa redan idag möjlighet att inkomma med yttrande när det fått information om att en ansökan om undersökningstillstånd inkommit till bergmästaren.

Sammanfattningsvis menar jag att handläggningstiderna idag är förhållandevis korta och en ökning med några veckor inte kommer att påverka företagens verksamhet i någon större utsträckning.

Jag har i avsnitt 14.5 förslagit att bergmästarens i större utsträckning än idag ska informera länsstyrelsen och kommuner om bestämmelser som rör undersökningstillstånd och frågor som kan bli aktuella för dem i samband med undersökningsarbete, se avsnitt 15. Även detta förslag kommer innebära en större arbetsbelastning för Bergsstaten. Det förslag som kommer att kräva störst insatser från Bergsstatens sida är emellertid förslaget att bergmästarens tillsyn över undersökningsverksamheten ska utvecklas. Jag föreslår i betänkandet att myndigheten ska utföra en mer systematisk kontroll över att minerallagens bestämmelser efterlevs, se avsnitt 12.6.2. Bland annat bör det ske en löpande granskning av de prospektörer som innehar undersökningstillstånd och bedömning om de uppfyller kraven för att behålla undersökningstillstånden. Detta innefattar bland annat kontroller av att det finns en gällande arbetsplan och att undersökningsarbetet utförs i enlighet med en gällande

<sup>1</sup> SGU:s verksamhetsberättelse och årsredovisning 2011 s. 7.

<sup>2</sup> SGU:s verksamhetsberättelse och årsredovisning 2011 s. 7.

arbetsplan. Utvecklingen av tillsynen kommer i inledningsskedet att leda till utvecklingskostnader för myndigheten. Kravet kommer också leda till ökad arbetsbelastning även efter inledningsskedet. Bergsstaten uppskattar ett det ökade kravet på granskning och uppföljning motsvarar minst en årsarbetskraft.

#### **18.5.4 Konsekvenser för kommunen**

Enligt nuvarande bestämmelser har kommunen rätt att yttra sig över en ansökan om undersökningstillstånd som avser alunskiffer, olja, gasformiga kolväten eller diamant. Enligt förslaget ska kommunen beredas möjlighet att yttra sig över samtliga ansökningar om undersökningstillstånd och få en kopia av samtliga gällande arbetsplaner. Förslagen innebär således en möjlighet för kommunerna att i samband med ansökan om undersökningstillstånd erinra om innehållet i översiktsplanen och eventuella konflikter i markanvändningen samt att uttala sig om vissa allmänna intressen såsom vattenskyddet och friluftslivet. På detta sätt kan det förhindras att prospektören företar undersökningsarbete på områden där prospektering står i strid med översiktsplanen eller allmänna intressen i övrigt.

För de kommuner som bereds möjlighet att yttra sig över ansökningarna och ta del av arbetsplanen kommer förslaget medföra visst extra administrativt arbete. Då regleringen kommer att motverka konflikter i markanvändningen kommer åtgärderna i längden medföra samhällsekonomiska vinster.

#### **18.5.5 Konsekvenser för länsstyrelsen**

Enligt nuvarande bestämmelser ska länsstyrelsen beredas tillfälle att yttra sig över alla ansökningar om undersökningstillstånd. Utredningens förslag innebär att företagen därutöver ska skicka en kopia av samtliga gällande arbetsplaner till länsstyrelsen. Syftet med ändringen är att länsstyrelsen ska ha möjlighet att kontrollera om undersökningsarbetet ska utföras i närheten av t.ex. en fornlämning eller inom skyddade eller särskilt skyddsvärda miljöer. Arbetsplanen skulle på detta sätt kunna bli ytterligare en möjlighet för länsstyrelsen att bevaka att t.ex. fornlämningar inte kommer att ta skada av undersökningsarbetet.

Länsstyrelsen har i huvudsak två uppgifter; att samordna och bevaka statens intressen och att tillhandahålla planeringsunderlag. Utredningens förslag rör länsstyrelsen i dess roll som bevakare av statliga intressen. Förfarandet kräver att länsstyrelsen kontrollerar om det kommer in nya ärenden och att det görs en värdering av de uppgifter som kommer in. När länsstyrelsen får t.ex. del av en arbetsplan krävs det en bedömning av om det planerade undersökningsarbetet kommer att påverka något allmänt intresse som bevakas av länsstyrelsen. Förslaget kommer således att kräva en större arbetsinsats än idag och således därmed också en viss ökning av de statliga åtagandena.

### **18.5.6 Konsekvenser för fastighetsägare och innehavare av särskild rätt**

Förslagen innebär vissa förändringar som syftar till att stärka de enskildas ställning i undersökningstillståndprocessen och förfarandet avseende arbetsplaner. Meddelande om undersökningstillstånd, även de som avser olja, gasformiga kolväten och diamant, ska som huvudregel skickas till fastighetsägare och innehavare av särskild rätt personligen och beslut om undersökningstillstånd avseende dessa mineral ska delges fastighetsägare och innehavare av särskild rätt. Berörda fastighetsägare och innehavare av särskild rätt bereds också möjlighet att yttra sig i frågan om möjligheten till mineralfyndighet och sökandens lämplighet. De ökade kraven på Bergsstaten när det gäller information till fastighetsägare och innehavare av särskild rätt kommer leda till att den osäkerhet och misstänksamhet som många idag känner kommer att försvinna. Även bestämmelserna om ökade krav på arbetsplanernas innehåll, att arbetsplanen ska delges även de rättighetshavare som inte är inskrivna i fastighetsregistret samt att prospektören i vissa fall ska informera allmänheten om förestående undersökningsarbete ska resultera i bra och tidig information till enskilda som berörs av undersökningsarbetet. Förslagen innebär samtidigt att kraven på fastighetsägare och innehavare av särskild rätt ökar. För att systemet ska fungera krävs det att enskilda sätter sig in i bestämmelserna och använder sig av de instrument som finns, t.ex. invänder mot arbetsplanen när den inte är tillfredsställande. En ökad mängd information ställer också krav på engagemang från den enskilde.

### **18.5.7 Statsfinansiella konsekvenser**

De föreslagna ändringarna innebär viss ökad administration som berör Bergsstaten. Eftersom vissa ansökningar och beslut om undersökningstillstånd som tidigare kunde offentliggöras genom kungörelse i Post- och Inrikes Tidningar och ortstidningar nu ska skickas till den berörde personligen kommer förslaget leda till ökade kostnader för porto och administration av utskick. Förslaget att fastighetsägare och innehavare av särskild rätt samt kommunerna ska beredas tillfälle att yttra sig avseende ansökan om undersökningstillstånd kommer eventuellt öka behovet av personal med juridisk kompetens. När det gäller förslaget på systematisk tillsyn kommer det, som ovan anförts, främst innebära en ökad arbetsbelastning i det inledande skedet. Ett sådant system behöver emellertid inte nödvändigtvis innebära ökade kostnader. Sammanfattnings menar jag att de ändringar som föreslås kan införas utan att kostnaderna ökar väsentligt och att de föreslagna ändringarna ryms inom myndighetens nuvarande budget. Det arbete som tillkommer torde i huvudsak kunna lösas genom ett annat arbetssätt.

## **18.6 Övriga konsekvenser**

### **18.6.1 Konsekvenser för det kommunala självstyrelsen**

Mina förslag har inga konsekvenser för den kommunala självstyrelsen.

### **18.6.2 Konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet**

Mina förslag har inga konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet.

### **18.6.3 Konsekvenser för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet**

Mina förslag kan eventuellt innebära ökat personalbehov hos Bergsstaten och ökat personalbehov i prospekteringsföretagen eller konsultbolagen som utför arbete på uppdrag av prospekteringsföretagen.

#### **18.6.4 Konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för de integrationspolitiska målen**

Mina förslag har inga konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

#### **18.6.5 Konsekvenser för de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen**

Förslagen har inga konsekvenser för de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen.

### **18.7 Tidpunkten för ikraftträdande**

Lagändringarna bör träda i kraft så snart som möjligt. Med beaktande av den tid som kan beräknas gå åt för remissbehandling bör bestämmelserna kunna träda i kraft tidigast 1 januari 2014.

### **18.8 Behov av speciella informationsinsatser**

Förslagen kommer att kräva information till prospektörerna om de ändrade förhållandena. Branschorganisationerna kommer sannolikt gå ut med sådan information till sina medlemsföretag. Vidare har alla berörda skyldighet att hålla sig underrättade om förändringar i lagar och förordningar. Det är också lämpligt att Bergsstaten informerar branschen om de nya bestämmelserna, t.ex. via myndighetens hemsida.

Av avsnitt 14.5 framgår att det finns behov av att Bergsstaten utformar särskild information riktad till länsstyrelsen och kommunerna med avseende på den tillsynsverksamhet som ska ske i samband med undersökningsarbete. Jag menar att dessa informationsinsatser ryms inom Bergsstatens normala informationsverksamhet.

Sammanfattningsvis bedömer jag att det inte föreligger något behov av speciella informationsinsatser i anledning av förslagen.



## 18.9 Övergångsbestämmelser

Förslagen innehåller förslag på förändringar avseende civilrättsliga rättigheter och skyldigheter i förhållandet mellan prospektör och fastighetsägare/innehavare av särskild rätt, t.ex. förslaget att undersökningstillståndet inte ska medföra rätt för prospektören att anlägga väg i och till undersökningsområdet. Det följer av allmänna rättsgrundsatsar att en ny bestämmelse inte är tillämplig på en rättighet eller skyldighet som uppkommit före ikraftträdandet. Denna princip gäller således även om det inte framgår uttryckligen av lagtexten, men förhållandet bör för tydlighets skull anges i övergångsbestämmelserna.

Förslagen innebär vissa förändringar av kraven på prospektören vid ansökningar om undersökningstillstånd. Förslagen innebär bland annat att den krets som ska beredas tillfälle att yttra sig över undersökningstillstånd utökas i vissa fall. Dessa bestämmelser bör tillämpas i sina äldre lydelse avseende ansökningar om undersökningstillstånd som kommit in till bergmästaren innan ikraftträdandet. Då samma förfaranderegler bör gälla för hela undersökningstillståndets giltighetstid bör bestämmelserna tillämpas i sina äldre lydelse även beträffande sådana ansökningar om förlängning av undersökningstillstånd som inkommer efter ikraftträdandet men vars ursprungliga ansökan inkom till bergmästaren innan ikraftträdandet.

Förslagen innebär vissa förändringar på kraven på arbetsplaner och handläggningen av dessa. Bestämmelserna i sina äldre lydelse ska tillämpas på arbetsplaner som blir gällande eller ges in till bergmästaren för prövning före ikraftträdandet.

# 19 Författningskommentar

## 19.1 Förslaget till lag om ändring i minerallagen (1991:45)

### 1 kap. 1 §

Denna lag gäller undersökning och bearbetning av fyndigheter på egen eller annans mark av följande mineraliska ämnen (koncessionsmineral):

1. antimon, arsenik, beryllium, bly, cesium, guld, iridium, järn som förekommer i berggrunden, kobolt, koppar, krom, kvicksilver, lantan och lantanider, litium, mangan, molybden, nickel, niob, osmium, palladium, platina, rodium, rubidium, rutenium, silver, skandium, strontium, tantal, tenn, titan, torium, uran, vanadin, vismut, volfram, yttrium, zink och zirkonium,

2. andalusit, apatit, brucit, flusspat, grafit, kyanit, leror som är eldfasta eller klinkrande, magnesit, magnetkis, nefelinsyenit, sillimanit, stenkol, stensalt eller annat salt som förekommer på liknande sätt, svavelkis, tungspat och wollastonit,

3. olja, gasformiga kolväten och diamant.

Paragrafen innehåller en uppräknig av vilka mineraliska ämnen som ska anses utgöra koncessionsmineral. Bestämmelsen har ändrats på så sätt att alunskiffer inte längre ska anses vara ett koncessionsmineral. Detta mineral har därför utgått från definitionen i 2. Ändringen motiveras i avsnitt 17.1.2.

### 3 kap. 3 §

Undersökningsarbete får bedrivas endast för att visa att sådant mineral som omfattas av tillståndet finns inom området och för att ta närmare reda på fyndighetens storlek, beskaffenhet och brytvärdhet.

Tillståndshavaren får i den utsträckning det behövs använda väg till och inom området.

Innan arbete påbörjas ska tillståndshavaren ha ställt säkerhet för ersättning enligt 7 kap. 1 §.

Arbetet ska utföras så, att minsta skada och intrång vållas på någon annans egendom och på natur- och kulturmiljön.

Bestämmelsen anger hur undersökningsarbete får bedrivas.

*Andra stycket* i paragrafen har ändrats genom att möjligheten för tillståndshavaren att efter tillstånd från bergmästaren ta mark eller annat utrymme i anspråk för att bygga nödvändig väg till och inom området har tagits bort. Ändringen motiveras i avsnitt 11.6.6.

*Tredje och fjärde stycket* har ändrats språkligt.

### 3 kap. 5 §

Undersökningsarbete får endast utföras i enlighet med en gällande arbetsplan.

Arbetsplanen ska upprättas av tillståndshavaren och vara skriven på svenska, eller om någon berörd fastighetsägare eller innehavare av särskild rätt begär det, något av de nationella minoritetsspråk som anges i 7 § språklagen (2009:600). Innehållet i arbetsplanen ska anpassas till pågående markanvändning inom det område som undersökningsarbetet ska utföras. Arbetsplanen ska innehålla

1. uppgift om tillståndshavarens namn, telefonnummer och adress samt namn, telefonnummer och adress till kontaktperson om tillståndshavaren är en juridisk person,

2. en beskrivning av vad en arbetsplan är och att mottagaren av arbetsplanen har möjlighet att påverka innehållet i arbetsplanen genom att invända mot den,

3. uppgift om inom vilken tid eventuella invändningar mot arbetsplanen ska ges in och vilken följden blir om någon invändning inte ges in,

4. en redogörelse för det undersökningsarbete som planeras,

5. uppgift om vilka tillstånd enligt annan lagstiftning tillståndshavaren har eller har för avsikt att söka eller vilka anmälningar enligt annan lagstiftning tillståndshavaren har gjort eller har för avsikt att göra i anledning av undersökningsarbetet,

6. en bedömning av i vilken utsträckning arbetet kan antas påverka enskild rätt,

7. en tidsplan för arbetet av vilken det framgår vid vilken tidpunkt arbetena kommer att påbörjas och när de kommer att avslutas på respektive fastighet,

8. information om hur eventuella skador regleras, vilken form av säkerhet tillståndshavaren har för att fullfölja utbetalningen av ersättningen, en bedömning av hur stor skada undersökningsarbetet kommer att medföra och storleken på säkerheten, samt

9. en karta med fastighetsgränser och fastighetsbeteckningar som utvisar inom vilket område undersökningsarbetet kommer att utföras och de ytor som tillståndshavaren planerar att använda för transporter.

Arbetsplanen ska delges ägaren till den fastighet där arbetet ska bedrivas och innehavare av särskild rätt som berörs. Delgivning med innehavare av renskötselrätt får ske genom att arbetsplanen delges den sameby som innehavarna tillhör.

Invändningar mot innehållet i arbetsplanen ska framställas skriftligt och vara tillståndshavaren till handa inom tre veckor från delgivningen av arbetsplanen.

Paragrafen reglerar arbetsplaner.

*Andra stycket* har ändrats på så sätt att det förtydligas att arbetsplanen ska vara skriven på svenska. Om någon fastighetsägare eller innehavare av särskild rätt särskilt begär det ska arbetsplanen skrivas på något av de nationella minoritetsspråk som anges i 7 § språklagen (2009:600). Bestämmelsen har vidare ändrats genom att det förtydligas att innehållet i arbetsplanen ska anpassas till pågående markanvändning inom det område som undersökningsarbetet ska utföras. Kraven på arbetsplanen har ökat genom att det av arbetsplanen bland annat tydligt ska framgå vilken funktion arbetsplanen har, att mottagaren av arbetsplanen har möjlighet att påverka innehållet i arbetsplanen genom att invända mot den, en detaljerad redogörelse för det undersökningsarbete som planeras, undersökningsarbetets konsekvenser för den enskilde, en detaljerad tidsplan och närmare uppgifter om skadereglering. Kravet på att arbetsplanen ska innehålla en bedömning av i vilken utsträckning arbetet kan antas påverka allmänna intressen har tagits bort. Motiven till ändringarna framgår av avsnitt 12.2.3.

I *tredje stycket* angavs tidigare att arbetsplanen ska delges ägaren till den mark där arbetet ska bedrivas. För bättre språklig överensstämmelse har "mark" ersatts med "fastighet". Någon ändring i sak är inte avsedd. Utredningens förslag innebär att arbetsplanen ska delges även de innehavare av särskild rätt som inte är inskrivna i fastighetsregistret. Motiven till förslaget framgår av avsnitt 12.5.2.

Tidigare angavs i *tredje stycket* att arbetsplanen även ska sändas till bergmästaren. Det medförde att tillståndshavare i vissa fall skickade en kopia av arbetsplanen till bergmästaren innan den blivit gällande. För att det tydligt ska framgå att arbetsplanen ska skickas till bergmästaren först sedan den blivit gällande har bestämmelsen

tagits bort i denna paragraf och ett förtydligande har gjorts i 3 kap. 5 a §. Ändringen motiveras i avsnitt 12.5.2.

*Fjärde stycket* har justerats språkligt.

### 3 kap. 5 a §

En arbetsplan blir gällande om några invändningar enligt 5 § fjärde stycket inte framställs. En arbetsplan blir också gällande om tillståndshavaren och fastighetsägaren eller innehavaren av särskild rätt som framställt sådana invändningar kan komma överens om arbetsplanens innehåll.

En gällande arbetsplan ska sändas till bergmästaren, länsstyrelsen och berörd kommun.

Om invändningar enligt 5 § fjärde stycket har framställts får tillståndshavaren också begära att arbetsplanen prövas av bergmästaren. Arbetsplanen ska fastställas av bergmästaren och bli gällande i den utsträckning de åtgärder som anges är nödvändiga för en ändamålsenlig undersökning och inte medför så stora olägenheter för fastighetsägare eller innehavare av särskild rätt att olägenheterna överväger tillståndshavarens intresse av att få utföra arbetena.

Bergmästaren ska, i beslut om fastställande, meddela de villkor som behövs för att skydda enskild rätt och för att förebygga eller begränsa olägenheter. Bergmästaren får också besluta att arbetsplanen ska gälla utan att den vunnit laga kraft.

Tillståndshavaren ska underrätta fastighetsägare och innehavare av särskild rätt som berörs om när undersökningsarbetet har slutförts.

I paragrafen finns närmare bestämmelser om arbetsplaner.

Bestämmelsen har ändrats genom att det första stycket har delats upp på två stycken.

*Första stycket* har ändrats så att begreppet "sakägare" har ersatts med "fastighetsägare eller innehavare av särskild rätt". Ändringen är en följd av att begreppet "sakägare" har utmönstrats ut bestämmelser som avser undersökningstillstånd och arbetsplaner i mineralagen och mineralförordningen. Vad som avses med "innehavare av särskild rätt" framgår av 17 kap. 1 § första stycket mineralagen. Ändringarna motiveras i avsnitt 10.4.

*Andra stycket* motsvarar första stycket tredje meningen i den tidigare lydelsen. I bestämmelsen förtydligas att en arbetsplan ska skickas till bergmästaren först sedan den blivit gällande mellan parterna. Ändringarna motiveras i avsnitt 12.5.2. I stycket har också lagts till att en gällande arbetsplan ska skickas till länsstyrelsen och berörd kommun. Motivet till ändringen framgår av avsnitt 14.4.3.

*Tredje stycket* motsvarar tidigare andra stycket. Stycket har justerats språkligt.

*Fjärde stycket* har, utöver språkliga justeringar, ändrats på så sätt att möjligheten för bergmästaren att meddela villkor som behövs för att skydda allmänna intressen har tagits bort. Ändringen motiveras i avsnitt 12.2.3.

*Femte stycket*, som behandlas i avsnitt 12.2.3, är nytt och innebär att tillståndshavaren ska underrätta fastighetsägare och innehavare av särskild rätt som berörs om när undersökningsarbetet har slutförts. Det är en förutsättning för att de ska veta när eventuella skador på fastigheten kan regleras.

## 8 kap. 1 §

Ärenden om beviljande av undersökningstillstånd eller bearbetningskoncession prövas av bergmästaren, om inte annat följer av 2 §.

I ärenden om beviljande av bearbetningskoncession ska bergmästaren, såvitt gäller tillämpningen av 3, 4 och 6 kap. miljöbalken, samråda med länsstyrelsen i det eller de län där koncessionsområdet ligger. Länsstyrelsen får därvid besluta om särskild utredning enligt 2 kap. 11 § lagen (1988:950) om kulturminnen m.m.

Bestämmelsen har ändrats på så sätt att möjligheten för bergmästaren att enligt det tidigare andra stycket avgöra ärenden om beviljande av undersökningstillstånd utan att fastighetsägare och innehavare av särskild rätt haft tillfälle att yttra sig tas bort. Ändringen motiveras i avsnitt 11.6.5.4.

*Andra stycket* motsvarar tredje stycket i den tidigare lydelsen. Stycket har justerats språkligt.

## 19.2 Förslag till förordning om ändring i mineralförordningen (1992:285)

### 1 §

En ansökan om undersökningstillstånd ska vara skriftlig och ges in till bergmästaren. Den ska innehålla uppgifter om

1. sökandens namn, hemvist och adress samt kontaktperson om sökanden är en juridisk person,
2. det eller de koncessionsmineral ansökningen avser,

3. det eller de områden som avses med ansökan,  
4. de omständigheter, som i enlighet med 2 kap. 2 § första stycket mineral-  
lagen (1991:45) talar för att undersökning i området kan leda till fynd av  
koncessionsmineral, och

5. den benämning som sökanden föreslår på undersökningsområdet.  
Ansökan ska innehålla uppgifter om de fastigheter som berörs av an-  
sökan samt namn och adress till fastighetsägare och kända innehavare av  
särskild rätt.

Om bergmästaren begär det ska sökanden ge in en plan för hur under-  
sökningsarbetet ska bedrivas samt en utredning om sina möjligheter att full-  
följa planen.

Till ansökningshandlingarna ska sökanden foga en karta där det område  
som omfattas av ansökan är utmärkt. Kartan, som ska ges in i det antal  
exemplar som bergmästaren bestämmer, ska vara i skala om minst 1:10 000,  
eller om bergmästaren medger det, i annan skala, dock minst 1:100 000.

I paragrafen anges vad en ansökan om undersökningstillstånd ska  
innehålla.

*Första stycket* har ändrats på så sätt sökanden inte behöver ange i  
ansökan om undersökningstillstånd om det inom området finns  
områden som omfattas av bestämmelserna i 3 kap. 6–7 §§ eller 17 kap.  
3 § mineralagen, förhållandena är sådana som avses i 2 kap. 4 eller  
9 §§ eller den planerade verksamhetens inverkan på allmänna och  
enskilda intressen samt de åtgärder som behövs för att skydda dessa.  
Ändringarna motiveras i avsnitt 11.6.2.

*Andra stycket* har ändrats genom att det undantag från att lämna  
in en fastighetsförteckning som tidigare gällde vid ansökan om under-  
sökningstillstånd avseende alunskiffer, olja, gasformiga kolväten eller  
diamant har tagits bort. Det innebär att samtliga ansökningar om  
undersökningstillstånd ska innehålla en fastighetsförteckning. Ut-  
trycket "fastighetsägare och andra, för sökanden kända, sakägares  
namn och adress" har ersatts med "namn och adress till fastighets-  
ägare och innehavare av särskild rätt". Ändringen är en följd av att  
begreppet "sakägare" har utmönstrats ur de bestämmelser i mineral-  
lagen och mineralförordningen som avser undersökningstillstånd  
och arbetsplaner och ersatts med "innehavare av särskild rätt". Änd-  
ringen behandlas i avsnitt 10.4.

*Tredje och fjärde stycket* har justerats språkligt.

### 3 §

Om ansökan inte avvisas ska berörda fastighetsägare och kända innehavare av särskild rätt ges tillfälle att inom viss tid yttra sig över ansökan. Bergmästaren ska sända en underrättelse om ansökan till innehavare av företrädesrätt enligt 2 kap. 4 § minerallagen (1991:45).

Länsstyrelsen och kommunen ska ges tillfälle att yttra sig över ansökan inom viss tid.

I paragrafen anges hur en ansökan om undersökningstillstånd ska kommuniceras sedan den inkommit till bergmästaren.

Paragrafen har ändrats på så sätt att första stycket har utgått. Detta till följd av att alunskiffer har utgått ur definitionen av koncessionsmineral och att ansökningar om undersökningstillstånd som avser olja, gasformiga kolväten eller diamant inte ska kungöras i Post- och Inrikes Tidningar och ortstidning, utan skickas till berörda fastighetsägare och kända innehavare av särskild rätt personligen i samband med att de bereds tillfälle att yttra sig över ansökningarna. Ändringarna motiveras i avsnitt 17.1.2 och 11.6.4.

Det nya *första stycket* motsvarar andra stycket i den tidigare lydelsen. Bestämmelsen har ändrats till följd av att undantaget från kommunikationsprincipen i 8 kap. 1 § andra stycket minerallagen har tagits bort. Berörda fastighetsägare och innehavare av särskild rätt ska således ges tillfälle att yttra sig över samtliga ansökningar om undersökningstillstånd. För att förtydliga med vem kommunikation ska ske har i paragrafen införts en bestämmelse om detta. Ändringarna motiveras i avsnitt 11.6.5.4. I bestämmelsen har "övriga kända sakägare" ersatts med "innehavare av särskild rätt". Ändringarna behandlas i avsnitt 10.4. Vissa språkliga justeringar har också gjorts.

Det nya *andra stycket* motsvarar tredje stycket i den tidigare lydelsen. Bestämmelsen har ändrats på så sätt att kommunen ska ges tillfälle att yttra sig över samtliga ansökningar om undersökningstillstånd, inte endast de som avser olja, gasformiga kolväten och diamant. Ändringen behandlas i avsnitt 14.4.2.



## 6 §

Bergmästaren ska sända kopior av meddelade undersökningstillstånd jämte karta till länsstyrelsen och kommunen.

Berörda fastighetsägare och kända innehavare av särskild rätt ska delges kopia av tillståndet och kartan.

I paragrafen anges hur meddelade undersökningstillstånd ska handläggas. Paragrafen har ändrats på så sätt att det tidigare andra stycket har utgått. I det nya *andra stycket*, som motsvarar tredje stycket i den tidigare lydelsen, anges att berörda fastighetsägare och kända innehavare av särskild rätt ska delges en kopia av tillståndet och kartan. Ändringarna innebär att handläggningen av tillstånden ska vara densamma oavsett vilken mineral de avser. Även de undersökningstillstånd som avser olja, gasformiga kolväten eller diamant, vars innehåll tidigare kungjordes i Post- och Inrikes Tidningar och i ortstidning, ska således delges berörda fastighetsägare och kända rättighetshavare. Ändringen behandlas i avsnitt 11.6.4. Enligt det tidigare andra stycket skulle även tillstånd som avsåg alunskiffer kungöras i Post- och Inrikes Tidningar och i ortstidning. Alunskiffer har emellertid utgått ur definitionen av koncessionsmineral i 1 kap. 1 § minerallagen, och det krävs därför inga särskilda handlägningsregler för undersökningstillstånd som avser detta mineral. Ändringen motiveras i avsnitt 17.1.2.

I bestämmelsen har ”övriga kända sakägare” ersatts med ”kända innehavare av särskild rätt”. Ändringarna behandlas i avsnitt 10.4.

## 6 a §

Den som beviljats undersökningstillstånd som grundas på ansökan avseende olja, gasformiga kolväten eller uran ska innan förslaget på arbetsplan skickas ut informera den allmänhet som kan antas bli berörd om hur undersökningsarbetet ska bedrivas. Avser undersökningstillståndet något annat mineral får bergmästaren enligt 2 kap. 10 § minerallagen (1991:45) förena beslutet om undersökningstillstånd med villkor att tillståndshavaren innan arbetsplanen skickas ut ska informera den allmänhet som kan antas bli berörd om hur undersökningsarbetet ska bedrivas.

Paragrafen är ny. Den reglerar i vilka fall tillståndshavaren ska åläggas att informera den allmänhet som kan antas bli om hur undersökningsarbetet ska bedrivas, och i vilket skede av processen detta ska ske. Regleringen motiveras i avsnitt 16.2.

## 7 §

En ansökan om förlängning av giltighetstiden för undersökningstillstånd ska vara åtföljd av en redogörelse för utförda undersökningsarbeten samt, om bergmästaren begär det, en plan för hur undersökningsarbetet ska bedrivas under den begärda förlängningstiden samt en utredning om sökandens möjligheter att fullfölja planen. Om ändamålsenligt arbete inte har utförts under tillståndstiden ska sökanden redogöra för orsakerna till detta.

Om en ansökan om förlängning av giltighetstiden endast avser en del av det ursprungliga undersökningsområdet ska beskrivning och karta över det sökta området fogas till ansökan.

Bergmästaren ska sända en underrättelse om ansökan om förlängning av giltighetstiden för undersökningstillstånd till berörda fastighetsägare, kända innehavare av särskild rätt och innehavare av företrädesrätt enligt 2 kap. 4 § minerallagen (1991:45). I fråga om ansökan om förlängning av giltighetstiden för ett undersökningstillstånd tillämpas i övrigt 1 och 2 §§ och 4 §.

Bergmästaren får i det enskilda fallet medge undantag från bestämmelserna om vad en ansökan ska innehålla och vad som ska fogas till ansökningen.

I paragrafen anges vad en ansökan om förlängning av undersökningstillstånd ska innehålla och hur den ska handläggas.

*Första och andra stycket* har justerats språkligt.

I *tredje stycket* anges hur en ansökan om förlängning av undersökningstillstånd ska handläggas. Av stycket framgår också att 1 §, 2 § och 4 § mineralförordningen, som gäller ansökan om undersökningstillstånd, gäller även vid ansökan om förlängning av undersökningstillstånd. I stycket fanns tidigare en hänvisning även 3 § första och andra stycket mineralförordningen, som reglerade handläggningen av en ansökan om undersökningstillstånd. 3 § har ändrats på så sätt att berörda fastighetsägare och kända innehavare av särskild rätt inte endast ska få meddelande om ansökan om undersökningstillstånd, utan även ska ges tillfälle att yttra sig över den. Ändringen motiveras i avsnitt 11.6.5.4. Skäl att ändra handläggningen av ansökan om förlängning av undersökningstillstånd på motsvarande sätt har emellertid inte ansetts föreligga. I tredje stycket i dess nya

lydelse hänvisas således inte till 3 §. Istället anges det att bergmästaren ska sända en underrättelse om ansökan om förlängning av giltighetstiden för undersökningstillstånd till berörda fastighetsägare, kända innehavare av särskild rätt och innehavare av företrädesrätt enligt 2 kap. 4 § minerallagen (1991:45).

*Fjärde stycket* har justerats språkligt.

## 8 §

Om ett beslut om förlängning av giltighetstiden endast gäller en del av det ursprungliga undersökningsområdet, ska en karta över det område som omfattas av förlängningen fogas till beslutet. Dessutom ska det i beslutet anges att undersökningsområdet har ändrats.

Beslut om förlängning ska sändas till länsstyrelsen och kommunen.

Bergmästaren ska sända en kopia av beslutet och, i förekommande fall, av kartan till berörda fastighetsägare och kända innehavare av särskild rätt.

I paragrafen anges hur ett beslut om förlängning av undersökningstillstånd ska handläggas.

*Tredje stycket* har ändrats på så sätt att en kopia av beslut om förlängning, även de som avser olja, gasformiga kolväten eller diamant, samt eventuell karta ska skickas till berörda fastighetsägare och kända innehavare av särskild rätt. ”Övriga kända sakägare” har ersatts med ”kända innehavare av särskild rätt”. Ändringarna motiveras i avsnitt 11.6.4. och 10.4.

Som en följd av att samtliga beslut om förlängning av undersökningstillstånd ska skickas till de berörda personligen utgår den tidigare bestämmelsen i fjärde stycket att beslut avseende alunskiffer, olja, gasformiga kolväten eller diamant ska kungöras i Post- och Inrikes Tidningar och i ortstidning. Vidare har alunskiffer utgått ur definitionen av koncessionsmineral i 1 kap. 1 § minerallagen.

## 8 a §

När ett undersökningstillstånd helt eller delvis har upphört att gälla ska bergmästaren sända en underrättelse om detta till berörda fastighetsägare och kända innehavare av särskild rätt.

En tillståndshavare som enligt 6 kap. 2 § minerallagen (1991:45) vill frånträda sin rätt ska till sin anmälan till bergmästaren foga uppgifter om vilka fastigheter som berörs av åtgärden samt namn och adress till fastighetsägare och kända innehavare av särskild rätt.

*Första stycket* har justerats språkligt. Vidare har ”övriga kända sakägare” ersatts med ”innehavare av särskild rätt”. Ändringen motiveras i avsnitt 10.4.

I *andra stycket* har begreppet ”fastighetsägarnas och andra, för tillståndshavaren kända sakägares namn och adress” ersatts med ”namn och adress till fastighetsägare och kända innehavare av särskild rätt.” Ändringarna motiveras i avsnitt 10.4.

# Särskilda yttranden

## Särskilt yttrande av Fredrik Bonde med instämmande av Frederik Treschow

### 12.4 Delgivning och fastställande av arbetsplanen.

Jag känner mig inte övertygad av utredningsmannens skäl för att låta den nuvarande regleringen av systemet med arbetsplaner kvarstå oförändrad.

I lagstiftningsarbetet inför den reform av minerallagen som genomfördes den 1 maj 2005 ifrågasatte Lagrådet om inte varje arbetsplan, vare sig den är oomstridd, överenskommen eller prövad, borde fastställas av bergmästaren och därmed omfattas av ett överklagbart beslut. Förfarandet skulle därigenom bli mer enhetligt och tydligt. Vidare skulle i samtliga fall allmänna intressen beaktas. En möjlighet borde då också öppnas för företrädare för sådana intressen att framställa invändningar mot den arbetsplan som tillståndshavaren upprättat. Lagrådet pekade också på att det inte kunde uteslutas att även arbetsplaner som blivit gällande utan medverkan av bergmästaren kan komma att innehålla åtgärd eller markpåverkan som ger anledning till invändningar från någon berörd markägare (se prop. 2004/05:40 s. 52 f. och s. 159)

Enligt min uppfattning har de av Lagrådet framförda synpunkterna fortfarande stor giltighet. Starka rättssäkerhetsskäl talar därför för införandet av en sådan ordning som Lagrådet förordade.

Det går emellertid att anföra även andra synpunkter med bäring på rättssäkerheten till stöd för det av Lagrådet föreslagna systemet.

Flera av de moment som ingår i förfarandet rörande arbetsplanen är av utpräglad myndighetskaraktär. Det gäller först och främst momentet delgivning av arbetsplanen. Det kräver särskild kunskap och erfarenhet för att kunna utföra delgivningen på rätt sätt och för att kunna bedöma vem eller vilka som skall delges. Det gäller dock även momentet rörande invändningar mot arbetsplanen. Här kan

uppkomma svårigheter att bedöma dels om en invändning gjorts i rätt tid, dels om invändningen till innehåll och utformning uppfyller lagens krav.

Till såväl delgivningsförfarandet som förfarandet rörande invändningar är kopplade rättsverkningar av stor vikt för enskilda människor. Felbedömningar i dessa förfarandefrågor kan medföra allvarliga rättsförluster för markägare och andra rättighetshavare. I denna belysning måste därför starkt ifrågasättas lämpligheten av att anförtro ett enskilt rättssubjekt – prospektören – myndighetsutövning av sagda slag.

### **Sammanfattning**

Jag anser sålunda sammanfattningsvis att hänsynen till rättssäkerheten fordrar ett nytt system för arbetsplaner innebärande att de uppgifter rörande förfarandet av arbetsplaner som idag ankommer på prospektören överflyttas till bergmästaren och att varje arbetsplan skall fastställas av bergmästaren genom ett överklagbart beslut.

## Särskilt yttrande av Anders Forsgren

### Allmänt

I dagsläget pågår en omfattande översyn av lagstiftning som reglerar tillståndsprövning enligt bl a Miljöbalken. Ett uttalat syfte är att förenkla handläggningen och förkorta handläggningstider. Jag ser positivt på denna utveckling och delar därmed vissa av utredarens slutsatser om t.ex. förbättrad information till berörda, informationsmöten vid behov och att ansökan endast ska innehålla sådana uppgifter som har betydelse för prövningen. Dessa förslag överensstämmer i stora drag med de riktlinjer för prospektering som SveMin tagit fram.

Flera av utredarens förslag får dock motsatt effekt med omfattande konsekvenser till mycket begränsad nytta. Administrationen av tillståndsfrågor, praktiska svårigheter att bedriva en effektiv prospektering liksom kostnaderna kommer att öka avsevärt.

### Delgivning av arbetsplan till ”innehavare av särskild rätt”

Utredaren konstaterar att det finns ett behov av en ökad tydlighet så att det framgår vilken krets som avses med benämningen ”innehavare av särskild rätt”. Jag menar att svårigheterna med att identifiera denna krets medför att förslaget i betänkandet får motsatt effekt.

Nyttjanderättshavare i den omfattning utredaren avgränsar kan ej på ett enkelt sätt sökas fram via registerkartor eller fastighetsregister. Avtalsservitut och nyttjanderätter upplåts i civilrättsliga avtal vilka ej systematiskt registerförs. Vissa former av nyttjanderätter är även i många fall ej fastighetsrättsligt utredda.

Att fastighet för fastighet genom kontakter med markägaren identifiera alla innehavare av särskild rätt kommer att medföra ett betydande merarbete för prospektörer. En kungörelse av arbetsplaner når inte det syfte som avses.

Den tidigare avgränsningen till kända nyttjanderättshavare har fungerat bra och bör bestå.

## Yttrande över ansökan om undersökningstillstånd och förlängningar

Att i samband med ansökan om undersökningstillstånd ta in yttranden från markägare och myndigheter ger intryck av en vidare prövning än den som i själva verket ska ske i samband med ansökan.

Det administrativa arbetet med yttranden kommer att skapa ett omfattande merarbete med förlängning av handläggningstiden för beslut om undersökningstillstånd.

Allmän information t.ex. om kommunala planer och skyddade områden finns tillgängliga för sökanden, vilket säkerställer sökandens behov av information i detta skede.

Endast begränsade delar av ett undersökningstillstånd berörs av fältarbeten vilket riskerar att medföra en onödig administration av yttranden för övriga delar.

Möjligheten att yttra sig över och påverka utformningen av undersökningsarbeten fångas upp i processen med arbetsplaner. Vid detta tillfälle finns konkreta planer för arbetet och synpunkter från berörda blir relevanta och kan beaktas.

## Innehåll i arbetsplan

Systemet med arbetsplaner har medfört en bra möjlighet att i samråda med berörda innan arbetena utförs. SveMin har i sina ”Riktlinjer för prospektering” tagit fram ett förslag på utformning av en arbetsplan som omfattar flera av de nu föreslagna förtydligandena. I vissa delar är det dock svårt att precisera utformningen.

Genomförandet av undersökningsarbeten är t.ex. till stor del beroende av de resultat som succesivt framkommer under arbetets gång. Vid tex borrhning som är väldigt kostsamt justeras ofta borrhägen under arbetets gång.

Körvägar anpassas ofta efter terräng, väderförhållanden eller synpunkter från markägare när man är på plats. Infart från ett annat håll trots att det är en längre körsträcka kan tex reducera skador. En arbetsplan måste medge denna flexibilitet för att minimera inverkan av arbetena.

Tidpunkten för arbetenas genomförande är beroende av en rad faktorer som står utanför prospektörens kontroll, så som tillgången på entreprenörer, kyla, nedebrödsförhållanden, bergförhållanden mm. Det är därför många gånger svårt att i detalj ange tid för genomförande.



## Rätt att anlägga väg

Rätten att ta mark i anspråk för att bygga nödvändig väg till och inom ett undersökningsområde kan tyckas ingripande. Jag vill dock understryka att denna rätt tillämpas endast i undantagsfall där man inte kommit överens på annat sätt och enbart efter bergmästarens prövning. I de fall där det kan bedömas som berättigat är det av stor vikt att denna möjlighet kvarstår. Jag anser att rätten att anlägga väg bör tillämpas restriktivt men kvarstå efter särskild prövning av bergmästaren såsom tidigare.

# Källförteckning

## Litteratur

- Bengtsson, Bertil, *Samerätt En översikt*, Stockholm 2004
- Bengtsson, Bertil och Ulf Bjällås, Stefan Rubenson, Rolf Strömberg, *Miljöbalken En kommentar. Del 1*, Vällingby 2012
- Bohlin, Alf och Wiweka Warnling-Nerep *Förvaltningsrättens grunder*, Stockholm 2004
- Dahlsjö, Anders, Magnus Hermansson och Eije Sjödin, *Expropriationslagen En kommentar*, 3 uppl. Vällingby 2010
- Didón, Lars Uno och Lars Magnusson, Stefan Molander och Camilla Adolfsson, *Plan- och bygglagen (2010:900) En kommentar Del 1*, Visby 2011
- Hellners, Trygve och Bo Malmqvist, *Förvaltningslagen med kommentarer*, 3 uppl. Vällingby 2010
- Michanek, Gabriel och Charlotta Zetterberg, *Den svenska miljörätten*, 2 uppl. Västerås 2008
- Nilsson, Leif. I. och Eije Sjödin, *Servitut En handbok*, 2 uppl. Stockholm 2003

## Offentligt tryck

- Proposition 1971:51 med förslag till rennäringslag, m.m.
- Proposition 1972:109 Expropriationslag m.m.
- Proposition 1974:32 med förslag till gruvlag m.m.
- Proposition 1985/86:1 Ny plan-och bygglag
- Proposition 1985/86:3 med förslag till lag om hushållning med naturresurser m.m.
- Proposition 1988/89:92 om ny minerallagstiftning m.m.

Proposition 1992/93:32 *om samerna och samisk kultur*  
Proposition 1997/98:45 *Miljöbalk*  
Proposition 1997/98:47 *Ändring i minerallagen*  
Proposition 1997/98:90 *Följdlagstiftning till miljöbalken*  
Proposition 2004/2005:40 *Ändringar i minerallagen*  
Proposition 2009/2010:170 *En enklare plan- och bygglag*

### **Betänkanden i SOU-serien**

SOU 1999:25 *Samerna – ett ursprungsfolk i Sverige Frågan om Sveriges anslutning till ILO:s konvention nr 169*  
SOU 2000:89 *Minerallagen, markägarna och miljön*  
SOU 2001:101 *En ny rennäringspolitik – öppna samebyar och samverkan med andra markanvändare*

### **Övrigt**

*Bergsstatens årsredovisning 2004*  
*Bergsstatens årsredovisning 2005*  
*Bergsstatens årsredovisning 2006*  
*Bergsstatens årsredovisning 2007*  
*Bergsstatens årsrapport 2008*  
*Bergsstatens årsrapport 2009*  
*Bergsstaten 2010 utdrag ur SGU:s verksamhetsberättelse och årsredovisning 2010*  
*SGU:s verksamhetsberättelse och årsredovisning 2011*  
*Vägledning för prospektering i Sverige, SweMin, 2012*

# Kommittédirektiv



## Översyn av vissa frågor i minerallagen

Dir.  
2011:73

---

Beslut vid regeringssammanträde den 15 september 2011

### Sammanfattning

En särskild utredare ska göra en översyn av vissa bestämmelser i minerallagen (1991:45). Utredningens huvudsakliga syfte är att utveckla regelverket så att markägare, sakägare och kommuner med ökad tydlighet och effektivitet ska få tidig information om vad som avses med en undersökning enligt minerallagen.

Utredaren ska vidare kartlägga och analysera behovet av att i vissa fall efterge eller sätta ner avgifterna vid förlängning av undersökningstillstånd.

Uppdraget ska redovisas senast den 30 april 2012.

### Minerallagen

Minerallagen reglerar utvinning av de mineral som är svåra att hitta och där undersökning, utvinning och återställning är långsiktiga och kostnadskrävande verksamheter med hög risk för verksamhetsutövaren – s.k. koncessionsmineral. I ett näringspolitiskt perspektiv består den svenska berggrunden av två typer av mineral – markägarmineral och koncessionsmineral. Mer än 99 procent av berggrunden består av mineral som markägaren själv råder över. Det finns ett starkt allmänt intresse att exploatera landets mineraltillgångar och att detta sker på ett ansvarsfullt sätt med hänsyn till konsekvenserna för andra verksamheter och för natur- och kulturmiljön.

Detta intresse anses så starkt att minerallagens bestämmelser att staten kan ge tillstånd att undersöka och utvinna mineralfyndigheter på annans mark anses förenliga med grundlagens förutsättningar för ingrepp i bl.a. markägarnas rätt.

Tillståndsgivningen enligt lagen regleras även i miljöbalken, plan- och bygglagen (2010:900) och flera andra lagar som tillämpas parallellt med minerallagen.

Den 1 maj 2005 genomfördes vissa ändringar i minerallagen med syftet att bättre balansera exploateringsintresset mot enskilda sakägares behov. Ändringarna avsåg förbättrad information till sakägare när en ansökan gjorts och beslut fattats om undersökningstillstånd och när ett sådant tillstånd upphör. Vidare gavs möjligheter för sakägare att påverka hur undersökningsarbetet utförs genom ett särskilt förfarande med s.k. arbetsplaner. De områden där undersökningsarbete fordrar ett särskilt medgivande, t.ex. i närheten av bostadsbyggnad, utökades. Bergmästaren fick möjlighet att ställa villkor i alla typer av undersökningstillstånd. Sökandens lämplighet gavs större betydelse och det infördes en generell skyldighet att utföra undersökningsarbeten så att minsta skada vållas på någon annans egendom och på natur- och kulturmiljöer.

Vidare beslutades om förbättrade möjligheter till inlösen av fastigheter vid outnyttjade bearbetningskoncessioner. För nya bearbetningskoncessioner infördes regler som innebär att en mineralersättning ska betalas av gruvföretaget till fastighetsägare inom koncessionsområdet och till staten under en gruvas driftstid. Dessutom infördes vissa regler för att effektivisera undersökningsarbetet samt vissa ändrade regler för överklagande. Reglerna för arbetsplaner har nu varit i bruk i drygt sex år och det finns anledning att bl.a. utvärdera hur den nya ordningen har fungerat.

### Särskilt om arbetsplaner

Ett undersökningstillstånd ger sökanden ensamrätt till undersökningar inom ett område och företrädesrätt till eventuella fyndigheter. Tillståndet innebär inte att undersökningsarbetet kan startas påbörjas direkt. Undersökningsarbete får endast utföras i enlighet med gällande arbetsplan som ska upprättas av den som har tillståndet. Arbetsplanen ska innehålla en redogörelse för det undersökningsarbete som planeras, en tidsplan för arbetet och en bedömning av i vilken utsträckning arbetet kan antas påverka allmänna intressen och enskild rätt.

Arbetsplanen ska därefter delges ägaren till den mark där arbetet ska bedrivas och i förekommande fall innehavare av särskild rätt. Delgivning med innehavare av renskötselrätt får ske genom att

arbetsplanen skickas till den sameby som innehavarna tillhör. Arbetsplanen ska också sändas till bergmästaren.

Invändningar mot innehållet i arbetsplanen ska framställas skriftligt inom tre veckor från delgivningen av arbetsplanen.

En arbetsplan blir gällande om några invändningar inte framställs. En arbetsplan blir också gällande om den som har undersöknings-tillståndet och den sakägare som framställt invändningar kan komma överens om arbetsplanens innehåll. I sådant fall ska arbetsplanen sändas till bergmästaren.

Om invändningar framställts och den som har undersöknings-tillstånd inte kunnat komma överens med sakägaren finns möjlighet att begära att arbetsplanen prövas av bergmästaren. Arbetsplanen ska då fastställas av bergmästaren och bli gällande i den utsträckning de åtgärder som anges är nödvändiga för en ändamålsenlig undersökning och inte medför så stora olägenheter för fastighetsägaren eller någon annan sakägare att olägenheterna överväger intresset av att få utföra arbetet. Bergmästaren ska, i ett beslut om fastställande, meddela de villkor som behövs för att skydda allmänna intressen och enskild rätt samt för att förebygga eller begränsa olägenheter. För att förhindra att grundlösa invändningar blockerar utförandet av undersökningsarbete får bergmästaren också besluta att arbetsplan ska gälla utan att den har vunnit laga kraft. Bergmästarens beslut om arbetsplan kan överklagas hos mark- och miljödomstolen.

### **Uppdraget att utvärdera och utveckla regelverket för arbetsplaner**

Reglerna för arbetsplaner har varit i bruk i drygt sex år. I propositionen Ändringar i minerallagen (prop. 2004/05:40) anförde regeringen att den hade för avsikt att följa utvecklingen av systemet med arbetsplaner och vid behov eventuellt justera bestämmelserna. Mot bakgrund av ovanstående finns anledning att följa upp både markägares, sakägares och företags erfarenheter av ordningen och se vilka möjligheter till förtydligande och effektivisering av regelverket som kan finnas.

Utredaren ska därför kartlägga och analysera hur reglerna för arbetsplaner i minerallagen har fungerat sedan de infördes 2005 och vid behov föreslå som behövs för att effektivisera syftet med arbetsplanerna.

## Uppdraget att kartlägga och analysera kommunikation mellan företag och kommuner i samband med undersökningstillstånd

Den som ansöker om undersökningstillstånd bör på ett tidigt stadium skaffa sig kunskap om motstående intressen samt natur- och kulturmiljön i det område där undersökningsarbetet ska bedrivas och vilka skyddade eller särskilt skyddsvärda miljöer som finns där. Sådan information finns tillgänglig bl.a. hos länsstyrelsen. Regeringen har därför föreskrivit i 3 § tredje stycket mineralförordningen (1992:285), att länsstyrelsen ska ha tillfälle att yttra sig över en ansökan om undersökningstillstånd. Vidare framgår av föreskrifterna att ansökan som avser alunskiffer, olja, gasformiga kolväten eller diamant ska kungöras i Post- och Inrikes Tidningar om den inte avvisas. Om ansökan avser något annat koncessionsmineral ska bergmästaren sända en underrättelse om ansökan bl.a. till berörda fastighetsägare och övriga kända sakägare. Länsstyrelsen har rätt att yttra sig över alla ansökningar och kommunen har rätt att yttra sig om ansökan avser alunskiffer, olja, gasformiga kolväten eller diamant.

Under senare år har människor i olika delar av landet engagerat sig mot undersökningar efter koncessionsmineral. Kommunföreträdare har tagit upp frågor om att minerallagens bestämmelser är otydliga. Långt ifrån alla undersökningar leder till gruvverksamhet. Prospektering i tidiga skeden genomförs med liten eller ingen påverkan på markanvändningen. Statistik visar att det går cirka 200 undersökningstillstånd på en bearbetningskoncession. När det gäller anläggning för att bryta uranhaltigt material ställs det ytterligare krav eftersom det finns regler i miljöbalken som innehåller kommunalt veto.

Minerallagen reglerar de mineral som är svåra att hitta och kostsamma att utvinna och det krävs därför ett långsiktigt åtagande från företagens sida för att framgångsrikt kunna genomföra gruvprojekt. I lagstiftningen måste det därför finnas ett rimligt mått av förutsebarhet för de företag som söker efter mineral.

Det är viktigt att det etableras en tidig och väl fungerande dialog mellan företag, fastighetsägare, sakägare och kommuner. Detta bedöms även underlätta senare skeden i processen. Företagen har ett stort eget ansvar för hur deras verksamhet uppfattas och tolereras av kringboende. En dialog innebär både möjligheter, utmaningar och ansvar för samtliga inblandade.

Utredaren ska mot denna bakgrund kartlägga och analysera hur kommunikation sker mellan företag, mark- och sakägare samt kom-

muner i samband med undersökningstillstånd och vid behov föreslå ändring av regelverket så att det ger stöd för en god dialog mellan dessa.

Utredaren ska också utreda möjligheterna att införa en skyldighet för den som ansöker om undersökningstillstånd att under ansökningsprocessens gång informera berörd allmänhet om det planerade arbetet.

### **Uppdraget att kartlägga behovet av och möjligheten att i vissa fall efterge eller sätta ner avgifterna vid förlängning av undersökningstillstånd**

Enligt 14 kap. 2 § minerallagen ska innehavare av undersökningstillstånd betala avgift till staten. Avgiften ska bestämmas med beaktande av undersökningsområdets storlek och arten av de mineral som omfattas av tillståndet enligt vad regeringen närmare föreskriver.

Närmare föreskrifter i denna fråga har meddelats av regeringen i 10–13 §§ mineralförordningen. Avgiften utgår med en viss summa per påbörjat hektar av undersökningsområdet. Om undersökningstillståndets giltighetstid förlängs enligt 2 kap. 6 §, 2 kap. 7 § första stycket och 2 kap. 7 § andra stycket minerallagen höjs avgiftens storlek per påbörjat hektar av undersökningsområdet vid varje förlängning.

Avgifterna ska betalas in i förskott i samband med ansökan och de kan uppgå till betydande belopp. Avgifterna blir därmed ett incitament att utföra undersökningar av ett område på så kort tid som möjligt.

Bergmästaren har inte befogenhet att sätta ned eller efterge undersökningsavgiften. Någon situation då det skulle ha varit motiverat med nedsättning eller eftergift i ett ärende om ansökan om undersökningstillstånd har inte varit aktuell och det finns ingen omständighet som pekar på att en sådan situation skulle kunna komma att uppstå.

Däremot har bergmästaren till regeringen redovisat att vid förlängning av tillstånd kan det finnas skäl att efterge eller sätta ned avgiften då den som har tillståndet har varit förhindrad att utföra ändamålsenliga undersökningar på grund av omständigheter som denne inte råder över. I en sådan situation kan det framstå som oskäligt att innehavaren alltid ska behöva betala full avgift. Mot denna bakgrund bör undersökas om det finns skäl att i vissa fall



efterge eller sätta ned avgift vid förlängning av undersökningstillstånd.

Utredaren ska därför analysera behov och lämplighet av att i vissa fall efterge eller sätta ner avgifterna vid förlängning av undersökningstillstånd och föreslå hur denna eftergift eller nedsättning ska finansieras.

### Utredningsuppdraget

Mot bakgrund av ovanstående ska utredaren

- kartlägga och analysera hur reglerna för arbetsplaner i mineralagen har fungerat sedan de infördes 2005 och vid behov föreslå bestämmelser som behövs för att effektivisera syftet med arbetsplanerna,
- kartlägga och analysera kommunikation mellan företag, mark- och sakägare samt kommuner i samband med undersökningstillstånd och vid behov föreslå ändring av regelverket så att det ger stöd för en god dialog mellan dessa,
- utreda möjligheterna att införa en skyldighet för den som ansöker om undersökningstillstånd att under ansökningsprocessen informera berörd allmänhet om det planerade arbetet,
- analysera behov och lämplighet av att i vissa fall efterge eller sätta ner avgifterna vid förlängning av undersökningstillstånd.

### Övrigt

- Utredaren ska föreslå relevanta ändringar i minerallagen eller mineralförordningen och utarbeta författningsförslag.
- Utredaren ska i övrigt föreslå de ändringar av redaktionell eller juridisk-teknisk natur som uppmärksammas under utredningen.
- Utredaren får även ta upp andra frågor som stärker syftet att effektivisera informationen om undersökningstillstånd och undersökningsarbete.

### Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska belysa konsekvenserna av sina förslag för

- möjligheten att bedriva den verksamhet som regleras i mineral-lagen,
- Sveriges geologiska undersökning, företag, kommuner, länsstyrelser samt mark- och sakägare.

Utredaren ska också belysa de eventuella konsekvenser uppdraget kan ha för statsbudgeten samt beakta proportionalitetsprincipen beträffande inskränkning av kommunal självstyrelse (i enlighet med 14 kap. 3 § regeringsformen) i sina redogörelser, analyser och förslag.

### Samråd och redovisning av uppdraget

Utredaren ska inhämta synpunkter från de myndigheter, företrädare för näringslivet, kommuner, mark- och sakägare samt andra intressenter som är berörda. Synpunkter ska också inhämtas från Sveriges Kommuner och Landsting (SKL). När det gäller redovisningen av förslagets konsekvenser för företagen ska synpunkter inhämtas från Näringslivets Regelnämnd. Till stöd för sitt arbete får utredaren inrätta en referensgrupp med exempelvis representanter för myndigheter, markägare och näringslivet.

Uppdraget ska redovisas senast den 30 april 2012.

(Näringsdepartementet)

# Kommittédirektiv



**Tilläggsdirektiv till utredningen Översyn av  
vissa frågor i minerallagen (N 2011:06)**

**Dir.  
2012:41**

---

Beslut vid regeringssammanträde den 3 maj 2012

## **Förlängd tid för uppdraget**

Regeringen beslutade den 15 september 2011 om kommittédirektiv om översyn av vissa frågor i minerallagen (1991:45) (dir. 2011:73). För att kunna kartlägga och analysera hur systemet med arbetsplaner har fungerat har utredningen för avsikt att genomföra en enkätundersökning. Resultatet av enkäten behöver sedan bearbetas och sammanfogas med resten av betänkandet. Eftersom gruppen som enkäten riktar sig mot är betydligt större än förväntat behövs extern hjälp med enkäten och mer tid än vad som först avsatts. Enligt utredningens direktiv ska utredningen vara slutförd senast den 30 april 2012.

Utredningstiden förlängs. Utredningen ska i stället redovisas senast den 31 oktober 2012.

(Näringsdepartementet)

Ort och datum

Till  
Bergsstaten

*Kontorens adresser se sista sidan  
Ansökan skall inlämnas i ett underskrivet exemplar och helst  
dessutom elektroniskt*

Härmed ansöker vi om undersökningstillstånd enligt minerallagen på grundval av följande uppgifter.

Sökandens namn, adress och telefonnummer	
Föreslagen benämning på det ansökta området	Områdets belägenhet ( <i>kommun och län anges</i> )

Ansökan avser följande koncessionsmineral

*Om ansökan avser något eller några av de koncessionsmineral som anges i 1 kap. 1 § 1 och 2 minerallagen kommer undersökningstillståndet, om det beviljas, att omfatta samtliga mineral som anges där om inte sökanden begär annat.*

Vilken anledning finns att anta att en undersökning kan leda till fynd av koncessionsmineral?

Områdets avgränsning		
Hörpunkt nr	N-koordinat	E-koordinat
1		
2		
3		
4		
5		
6		
7		
8		
Kartblad:		

Området bör avgränsas av räta linjer. Hörpunkterna numreras löpande medsols. Deras N-koordinater och E-koordinater anges i SWEREF 99 TM.

Koordinaterna kan alternativt redovisas i en särskild bilaga.

En översiktskarta, där området inritats, bifogas.  
Formatet bör vara A4 eller A3. Kartbladets beteckning anges, till exempel 23H SO.

Områdets storlek, hektar med två decimaler	Undersökningsavgift, kronor	<b>Undersökningsavgiften</b> är 20 kronor för varje påbörjat hektar. Avgiften skall betalas i förskott och senast en månad efter ansökningsdagen.
--	-----------------------------	---

**Ansökningsavgift** skall dessutom betalas av sökanden. Den skall betalas omedelbart, d.v.s. samtidigt med att ansökan lämnas in. Ansökningsavgiften är 500 kronor per påbörjat område om 2000 hektar.

Blanketten används för andra ansökningar än avseende alunskiffer, olja, gas och diamant.

LB02 Ansökan om undersökningstillstånd Utg. 3

Samtliga berörda fastigheter skall redovisas noggrant, liksom fastigheternas ägare enligt inskrivningsmyndighetens register samt ägarnas adresser. Även andra berörda sakägare skall redovisas med namn och adress.

Uppgifterna kan alternativt redovisas i en särskild bilaga.

Berörda fastigheter, fastighetsägare och andra sakägare		
Fastighets registerbeteckning	Ägare enligt lagfart	Adress

En karta med aktuell fastighetsindelning bifogas i två exemplar. På kartan har det ansökta undersökningsområdet inritats.

Lämplig skala är oftast 1:10 000. Annan skala får väljas om kartformatet därigenom blir hanterligare och väsentlig information inte går förlorad. Kartan skall vara undertecknad av den som ansvarar för upprättandet.

Inom det ansökta undersökningsområdet finns:	Om ett skyddat område finns bör områdets namn i förekommande fall anges, alternativt endast Ja. Om ett skyddat område inte finns anges Nej.
Nationalpark eller område som en statlig myndighet hos regeringen har begärt skall avsättas till nationalpark	
Naturresevat med föreskrifter som i något avseende kan gälla undersökningsarbete	
Kulturresevat med föreskrifter som i något avseende kan gälla undersökningsarbete	
Natura 2000-område enligt reglerna i 7 kap. 28a – 29b §§ miljöbalken (1998:808)	
Område inom 200 meter från skyddsobjekt enligt lagen (1990:217) om skydd för samhällsviktiga anläggningar	
Kyrkogård eller annan begravningsplats	
Så kallat obrutet fjällområde enligt 4 kap. 5 § miljöbalken	
Område inom 30 meter från allmän väg enligt fastställd arbetsplan eller 30 meter från järnväg eller kanal för allmän trafik eller 30 meter från allmän flygplats	

Område inom 200 meter från bostadsbyggnad	
Område inom 200 meter från kyrka, annan samlingslokal, undervisningsanstalt, hotell eller pensionat, eller inom 200 meter från vårdanstalt, elevhem eller liknande inrättning om den är avsedd för mer än 50 personer	
Område inom 200 meter från elektrisk kraftstation eller industriell anläggning	
Område med detaljplan eller områdesbestämmelser enligt plan- och bygglagen (1987:10)	
Militärt skyddsområde – enligt bilagan till förordningen (1990:1334) om skydd för samhällsviktiga anläggningar	
Raketskjutfältet Esrange i Kiruna kommun	
Andra undersökningstillstånd eller bearbetningskoncessioner enligt minerallagen eller lagen om vissa torvfyndigheter (1985:620)	
Område med förbudsår enligt 2 kap. 9 § minerallagen	

De planerade undersökningarnas inverkan på allmänna och enskilda intressen samt de åtgärder som, enligt sökandens uppfattning, behövs för att skydda allmänna intressen eller enskild rätt	
Beskrivning	<i>Uppgifterna kan alternativt redovisas i en särskild bilaga</i>

### Kontaktperson hos sökanden

*Om sökanden är en juridisk person skall kontaktperson uppges med namn, adress och telefonnummer.*

1	Namn	Adress	Telefonnummer

## Sökandens underskrift/ Sökandenas underskrifter:

Namnteckning/ -ar	Namnförtydligande

Om sökanden är en juridisk person skall **registreringsbevis** företes. Av registreringsbeviset eller av **fullmakt** som bifogas skall framgå behörigheten att företräda den juridiska personen.

## Bergsstatens adresser m.m.

PlusGiro: 6 19 83-3 Bankgiro: 5803-4174 E-post: <a href="mailto:mineinspect@bergsstaten.se">mineinspect@bergsstaten.se</a> Webbplats: <a href="http://www.bergsstaten.se">www.bergsstaten.se</a>	<u>Huvudkontor</u> Varvsgatan 41 972 32 LULEÅ  Telefon: 0920-23 79 00 Fax: 0920-695 07	<u>Lokalkontor</u> Slaggatan 13 791 71 FALUN  Telefon: 023-255 05 Fax: 023-640 63
--	---	--

Ansökningar om undersökningstillstånd inom Norrbottens, Västerbottens, Jämtlands eller Västernorrlands län inlämnas lämpligen till kontoret i Luleå.

Ansökningar om undersökningstillstånd för övriga områden i Sverige inlämnas lämpligen till kontoret i Falun.





BERGSSTATEN

BESLUT

1(4)

Dnr BS 200-

Tillståndshavare:

### Undersökningstillstånd för området Norrbottnens län

---

Tillstånd nr      år 2012

#### Beslut

Bergmästaren beviljar undersökningstillstånd enligt minerallagen för ett område benämnt

Tillståndet ger ensamrätt till undersökningar med syfte att påvisa en fyndighet av något av de koncessionsmineral som anges i 1 kap. 1 § 1 och 2 minerallagen. Tillståndet gäller i tre år från dagen för detta beslut.

Tillståndet är förenat med villkor om att tillståndshavaren, innan undersökningsarbeten påbörjas, ska ställa säkerhet avseende de ersättningar för skador och intrång som kan orsakas av arbetena.

Undersökningsområdet begränsas av räta linjer mellan hörnpunkter med koordinater i SWEREF 99TM enligt följande:

Hörnpunkt	N-koordinat	E-koordinat
1	7 260 489	734 410
2	7 260 431	730 253
3	7 266 429	730 176
4	7 266 519	737 174
5	7 262 569	737 272
6	7 261 979	733 932

Undersökningsområdet omfattar 3 657 hektar. Karta bifogas.

Undersökningsavgiften enligt 14 kap. 2 § minerallagen är 73 140 kronor. Avgiften har betalats.

---

PlusGiro: 6 19 83-3  
Bg nr: 5803-4174  
Org. nr: SE202100-2528  
mineinspect@bergsstaten.se

Huvudkontor  
Varvsgatan 41, 972 32 LULEÅ  
Tel. 0920-23 79 00 Fax 0920-695 07

Lokalkontor  
Slaggatan 13, 791 71 FALUN  
Tel. 023-255 05 Fax 023-640 63

Dnr BS 200-

**Ärendet**

Ansökan om undersökningstillstånd kom in den 21 juni 2012 och har senare kompletterats. Undersökningen avser i första hand koppar, guld, silver och volfram. Ansökan grundas på undersökningar som gjorts inom närliggande område.

Underrättelser om ansökan har sänts till fastighetsägare och övriga kända sakägare samt till länsstyrelsen. Inga yttranden har inkommit.

Bergmästaren noterar att ansökan berör naturreservat, natura-2000 område samt område av riksintresse för rennäringen.

Enligt bergmästarens bedömning finns det anledning anta att en undersökning kan leda till fynd av koncessionsmineral. Sökanden bedöms ha möjlighet och avsikt att få till stånd en ändamålsenlig undersökning och har inte tidigare visat sig olämplig att bedriva undersökningsarbete. Ansökan ska därför beviljas.

**Erinran om särskilda bestämmelser**

Undersökningsarbeten får utföras endast i enlighet med en arbetsplan som skall upprättas av tillståndshavaren och som ska delges markägare och innehavare av särskild rätt. Ytterligare bestämmelser finns i minerallagen.

Undersökningsarbete får inte äga rum i strid med föreskrifter för natur- eller kulturresevat. Tillstånd krävs också för arbeten som på ett betydande sätt påverkar miljön inom så kallade Natura 2000-områden. Ytterligare bestämmelser finns i miljöbalken.

För undersökningsarbetet krävs medgivande när ett område med särskilda skyddsregler berörs enligt regler i 3 kap. 6 och 7 §§ minerallagen. Som exempel på sådana skyddade områden kan nämnas:

- områden inom 200 meter från bostadsbyggnad, kyrka, annan samlingslokal, hotell, industriell anläggning eller skyddsobjekt enligt lagen (1990:217) om skydd för samhällsviktiga anläggningar m.m.,
- områden inom 30 meter från allmän väg, järnväg eller flygplats, och
- områden med detaljplaner eller områdesbestämmelser
- områden som avses i 4 kap. 5 § miljöbalken (s. k. obrutet fjäll).

Om ett medgivande för ett sådant skyddat område inte blir beviljat råder hinder mot undersökningsarbetet.

Att köra i terrängen med motordrivna fordon är förbjudet på bland annat barmark och – om det finns risk för skador – också på snötäckt jordbruksmark och skogsmark med plant- eller ungskog. Länsstyrelsen kan medge undantag. Bestämmelserna finns i terrängkörningslagen (1975:1313) och terrängkörningsförordningen (1978:594).

Dnr BS 200-


Om undersökningsarbetet innebär verksamhet eller åtgärd som kan komma att väsentligt ändra naturmiljön, ska anmälan för samråd göras hos länsstyrelsen. Sådan anmälan ska alltid göras om arbetet ska ske inom s. k. obrutet fjäll. Anmälan ska göras senast sex veckor i förväg. Den ska vara skriftlig. Regler om detta finns i 12 kap. 6 § miljöbalken och i förordningen (1998:904) om täkter och anmälan för samråd.

Det är förbjudet att utan länsstyrelsens tillstånd rubba, ändra eller skada en fornlämning. Reglerna finns i lagen (1988:950) om kulturminnen.

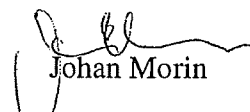
Ingen får skräpa ned utomhus på en plats som allmänheten har tillträde eller insyn till (15 kap. 30 § miljöbalken).

### Hur man överklagar

Detta beslut kan överklagas hos Förvaltningsrätten i Luleå, se bilaga.



Åsa Persson



Johan Morin

Kopia av beslutet sänds till:

. kommun  
Länsstyrelsen  
Sveriges geologiska undersökning Box 670 751 28 UPPSALA

Kopia av beslutet delges:

## HUR MAN ÖVERKLAGAR

Om Ni vill överklaga bergmästarens beslut ska Ni skriva till

### **Förvaltningsrätten i Luleå**

Ni ska skicka in skrivelsen med Ert överklagande till  
**Bergsstaten, Varvsgatan 41, 972 32 Luleå.**

För att Ert överklagande ska kunna prövas måste skrivelsen ha kommit in till Bergsstaten **inom tre veckor från den dag Ni fick del av beslutet.**

I skrivelsen bör Ni ange

- \* vilket beslut som Ni överklagar (ärendets diarienummer och beslutsdag)
- \* hur Ni vill att ärendet ska ändras och varför
- \* Ert namn och telefonnummer samt Er adress

Skrivelsen ska vara undertecknad. Om Ni anlitar ombud kan istället ombudet underteckna skrivelsen. I så fall ska fullmakt bifogas.

Behöver Ni fler upplysningar om hur man överklagar kan Ni vända Er till Bergsstaten, telefon 0920-23 79 00

---

Postadress  
Varvsgatan 41  
972 32 LULEÅ

Telefon  
0920-237900

Telefax  
0920-69507

Postgiro  
6 19 83-3

## Svar på öppna frågor

### Saknade du någon information i arbetsplanen?

#### Ja, nämligen...

- All information! Man verkar inte ha någon rätt!
- All information.
- Ange tydligare var de ska prospektera. Kartorna är luddiga.
- Angivna alternativ på hur undersökningen skulle kunna genomföras annorlunda.
- Att de fått tillstånd att vara där.
- Att de ska ta mer hänsyn till känsliga områden.
- Att de ska komma personligen och berätta hur det kan komma att påverka bygden.
- Att jag hade rätt att invända.
- Behöver mer information eftersom vissa inte är insatta i detta.
- Beskriva vad de har för rätt att genomföra arbetet.
- De frågor jag svarat nej på saknade jag. När, var, hur det påverkar. Ersättning?
- Det kunde han inte svara på förutom att han saknade mycket saker.
- Det mesta av det som undersökningen frågar om.
- Det mesta.
- Det ska stå mer information i arbetsplanen.
- Det svenska språket; arbetsplanen var skriven på svår engelska.
- Detaljinformation om var arbetet skulle utföras.
- Dålig information, mycket var oklart.
- En arbetsplan!
- En kontaktperson.

- Ersättning för det som förstörs. Hur återställandet av naturen ska gå till.
- Exakt vad som skulle göras.
- Fler detaljer kring var och hur arbetet skulle utföras.
- Få mer information.
- Har den inte framför mig men är massa saker och kan vara tydligare.
- Hur allt ska ersättas om något blir förstört.
- Hur det påverkar djur- och naturlivet.
- Hur det ser ut efteråt.
- Hur det skulle påverka miljön.
- Hur de ska förhålla sig till min näring.
- Hur företaget kommer att röra sig i området (med maskiner som lämnar spår etc.).
- Hur jag som markägare ska bli drabbad av brytningen.
- Hur mycket det kommer påverka omgivningen och dylikt.
- Hur omgivningen skulle påverkas.
- Hur undersökningen berör vår mark, var de kommer köra och jobba.
- I princip allt.
- Information om ersättning.
- Information om eventuell ersättning till markägaren.
- Information om vad som skulle hända med hålen efter borrningen.
- Informationen brister i storhet. Presenterar bara planen, personlig kontakt dålig
- Ja vart de skulle gräva med mera. Allt skulle jag vilja säga.
- Ja. ”PS. Vi tänker inte hålla oss till planen och gör som vi vill ändå. DS.”
- Konsekvenserna för den verksamhet man bedriver.
- Lite mer om varför de ville göra undersökningen av markerna.
- Man skulle kunna skicka information.
- Mer detaljerad information.
- Mer detaljerat vad de tänker göra.
- Mer exakt information om när de skulle undersöka vår mark.

- Mer exakta angivelser om när de ska komma.
- Mer information när arbetet ska genomföras. Vill vara med och se hur arbetet går
- Mer information om tid, hur de ska gå tillväga osv.
- Mer information om ev. skador på mark.
- Mer information om vad som skulle hända om det blir en gruva.
- Mer specifikt när de skulle komma och borra.
- Mer tydlighet var, när arbetet ska utföras.
- Mina rättigheter.
- Möjligheten att påverka.
- När arbetet skulle utföras och var.
- När de kommer, och jag tycker de ska höra av sig efter avslutat arbete.
- När de ska borra och hur det påverkar mitt område.
- När de skulle börja undersöka.
- När de skulle komma och borra.
- När det skulle genomföras.
- När de börjar, vad de tänker göra. Ersättningar, vill ha reda på resultatet.
- När företaget skulle utföra arbetet.
- När, hur och var det skulle göra undersökningen.
- Om man hittar mineraler, vad händer det då?
- På vilket sätt kontakten med företaget kommer ske.
- Påverkan på omgivningen framgick dåligt.
- Riktig information.
- Saknade mer detaljerad tid och den påverkan som ev. kommer vara på marken.
- Tydligare.
- Tydligare information om att man kan påverka undersökningens utförande.
- Tydligare information om vad som gäller om de påträffar något. Rättigheter/skyldigheter
- Utvisa om det kan bli vägsador.
- Vad det är för fordon som används, vilken åverkan arbetet gör på marken.

- Vad de får ut av att bara ta jordartsprover.
- Vad exakt, och hur mycket pengar som fördelas.
- Vad händer om de hittar något i marken.
- Vad jag som markägare har för rättigheter.
- Vad ska göras i detalj osv.
- Vad som kan hända med marken runt omkring.
- Vad som ska hända och vad de ska göra på min mark.
- Vad syftet med undersökningen var och hur mycket de skulle utvinna.
- Vad är en arbetsplan?
- Vad, när.
- Var och när de skulle provborra.
- Vart de skulle borra. Min mark är ganska stor.
- Vi borde fått samma information som samerna.
- Vilka företaget är. Vad det gäller. Utförligare information.
- Vilka lagar och paragrafer som gäller.
- Vilka punkter som är viktiga i arbetsplanen, eftersom det är mycket information.
- Vilka rättigheter jag har.
- Vill ha en uppföljning på arbetet veta om det hittades något av värde.
- Vissa ger dålig feedback.
- Återställningsarbete.

**Upplevde du att du hade möjlighet att påverka hur undersökningsarbetet på din mark/den mark du nyttjar skulle genomföras?**

– Nej

**Varför inte?**

- Allmännyttan har intresse. Jag kan möjligen förlänga tiden tills de kommer och gör provborring, men de kommer alltid.
- Arbetet utförs ändå.
- Boliden tror att de får göra som dom vill och så har det alltid varit. När man pratar och har invändningar så blir man



svartmålad. Företaget kör på vägar som de inte får köra på och kör sönder skog med orden ”det var ett misstag” efteråt. Vad man än säger och vad som än sägs så håller de inte vad de säger och gör om samma sak varje gång.

- Bristfälliga beskrivningar.
- De bryr sig inte om jag har några invändningar.
- De får ju prospektera enligt lag, då känns det som att det är svårt att påverka så mycket hur det ska göras.
- De gör som de vill.
- De gör som de vill. Man har inget att säga till om. Man känner sig väldigt liten. Bolagen är de som ingen känsla för den mark och natur man äger. Men de som är där och gör jobbet har jag inget ont att säga om.
- De gör väl som de vill? spelar väl ingen roll vad jag tycker.
- De har bergmästaren på sin sida, och bergmästaren verkar vara köpt av företagen.
- De har ju rätt att komma dit, då spelar det inte så stor roll hur de utför arbetet.
- De har ju rätt att provborra, då känns det som att de kan göra som de vill.
- De har ju rätt att provborra, då känns det som att det inte spelar någon roll vad man säger. De kommer kunna göra på deras vis ändå.
- De kommer och provborrar ändå.
- De kör sitt eget race. Jag har inget att säga till om.
- De man sa togs aldrig på allvar.
- De styr det mesta, har inte så mycket att säga till om.
- De var ganska klara med vad de ville. Kändes svårt att påverka det.
- De är ett stort företag och jag bara en liten markägare.
- De är ju minerallagen, de får tillstånd av bergsmyndigheter. Så man har väl inget val.
- De kommer göra undersökningen oavsett vad. Det känns onödigt att kämpa emot, känner inte att våra synpunkter i slutändan spelar någon roll, eftersom de får alltid vad de vill.
- Det beror på känslan man får när man läser arbetsplanen.

- Det framgick inte särskilt tydligt i arbetsplanen att jag kunde påverka.
- Det framgick inte.
- Det gick det inte att läsa sig till.
- Det går inte att påverka, det är helt omöjligt p.g.a. deras tillstånd.
- Det har ingen betydelse vad vi säger känns det som. Vi har en liten möjlighet att påverka. Och jag tycker inte det framgår tydligt och förklarar hur man kan gå tillväga heller i arbetsplanen.
- Det kan man inte göra, om de har bestämt sig för att göra någonting så gör de det.
- Det kom bara som ett brev på posten.
- Det kändes förutbestämt sedan innan.
- Det kändes som att det redan var beslutat.
- Det kändes som om beslutet redan var taget visst kunde jag ha invändningar men det var som redan klart.
- Det känns inte som att de lyssnar på vad man säger ändå.
- Det känns lite omöjligt.
- Det påverkade inte just min mark så mycket.
- Det skulle hända oavsett vad IP säger eller inte, man känner sig liten i sammanhanget.
- Det stod ingenting om att man kunde påverka på något vis.
- Det stod ingenting om det, vad jag minns.
- Det stod inget om det i arbetsplanen.
- Det stod inte att jag hade möjlighet att invända.
- Det stod inte vad som skulle göras. Och då är det svårt att göra invändningar.
- Det stod inte vilka verktyg de skulle använda och fordon. Bara att det skulle göra undersökningar. Några invändningar kunde man inte lämna. Vad skulle jag ha och prata om då i så fall?
- Det var bara att gilla läget.
- Det var dålig kontakt med företaget.
- Det var redan bestämt vad som skulle ske, som markägare har man inget att säga till om.

- Det var redan fastlagt hur arbetsplanen och arbetet skulle gå till.
- Det verkade redan bestämt.
- Det verkade så färdigt vad de skulle göra, det kändes som att jag, som icke kunnig, inte hade så mycket att tillföra.
- Det verkar som att man är väldigt liten i sammanhanget jämfört med företagen. Man har lite att säga.
- Det verkar vara förbestämt att det ska göras. Det står inget om något överklagande eller något sådant.
- Det vet man att man inte har rätt till att påverka överhuvud taget.
- Det är endast möten med samer.
- Det är ett stort projekt och jag är bara en liten markägare. Det känns som att det är svårt att påverka.
- Det är nog omöjligt men att kanske kunna göra en överklagan hade fungerat, men det var jag inte intresserad av.
- Det är något jag fått för mig. Det är ingen idé att överklaga.
- Det är omöjligt. Det finns inget jag kan göra åt detta, de kommer ändå göra det de vill. Vi har ingen makt i det. Även om möjligheten ges, så är det en lång process och det vet de också. Därför orkar man inte kämpa så mycket, jag äger min mark, jag tycker inte det behövs att jag ska kämpa för att min mark inte ska terroriseras och förstöras av andra.
- Det är redan bestämt vad som ska göras, tror inte att det lönar sig att överklaga.
- Det är svårt att påverka för en enskild person eftersom allt regleras av så många lagar.
- De borrar ändå.
- De har rätten på sin sida. Man kan inte protestera. Man kan motverka men inte stoppa dem helt.
- De sa helt och klart: det här har vi rätt till.
- Då skulle jag aldrig ha skickat in papperna. Om jag skulle kunna påverka.
- Dåligt informerad.
- Eftersom IP ej bor nära marken.
- Egentligen har jag inga rättigheter när det gäller gruvor.

- Enligt minerallagen har man som markägare inte så stora rättigheter, företagen får tillstånd ändå.
- Enskilda personen kan inte göra så mycket.
- Fick bara ett papper på vad som skulle hända, har aldrig vetat att han kunde ha åsikter.
- Fick ingen information.
- Fick till svar vi behöver inte berätta mer för dig som markägare, det blir inga skador enligt prospektören.
- För att de har rätt att göra vad de vill.
- För att den inte var detaljerad, så det fanns inget konkret att motsätta sig. Dessutom uttryckte arbetsplanen som helhet att det inte var någon idé att komma med invändningar.
- För att det finns en lag.
- För att det inte var tydligt vad det var de skulle göra.
- För att det lämnades inga preciserade uppgifter.
- För att det redan fanns en lag och att jag inte kunde förändra det.
- För att det stod att företaget hade rätt att provborra enligt lag.
- För att jag ej fick veta när de skulle komma.
- För att jag inte fick träffa någon personligen.
- För att min bild är att lagen är på prospektörernas sida.
- För att vi skickade invändningar, men det skickades ingen ny arbetsplan tillbaka där de skulle varit ändringar.
- För de följde inte planen och de talade inte om när de skulle komma.
- För det framgick inte av arbetsplanen.
- För det framgick inte särskilt tydligt att jag kunde göra invändningar.
- För dåligt underlag.
- För jag fick inga angivna alternativ från prospektören.
- För jag får inte svar på mina frågor.
- För jag kunde inte påverka.
- För jag tror inte det är möjligt.
- För jag tror inte man har något att säga till om som enskild när de väl bestämt sig.

- För liten skogsägare, man har inte så mycket att säga till om som privatperson.
- Företaget hade för mycket makt, reglerna är på deras sida, vilket de underströk under olika möten.
- Företaget har rätt att undersöka, finns inget som kan stoppa de.
- Försökte inte.
- Gavs inget sådant utrymme i materialet.
- Hade inte så mycket att säga till om.
- Har aldrig fått information hur jag ska överklaga.
- Har ingen rätt att bestämma, staten bestämmer.
- Har inget med det att göra.
- Har inte någon chans mot borrhöretaget.
- Har överklagat arbetsplanen en gång, fick rätt i första instansen men inte i den andra, då är det ingen idé att överklaga fler gånger.
- Ingen idé att överklaga. Liten del av marken.
- Ingen idé.
- Ingen information.
- Ingen lyssnar och man får inget gehör.
- Ingen möjlighet att påverka om jag klagar förlänger bara tiden innan företagen kommer och provborrar.
- Ingen möjlighet att påverka.
- Ingen stor möjlighet att protestera.
- Ja, jag tror inte det framkom att man hade något att säga till om vilket var väldigt negativt.
- Jag bryr mig inte.
- Jag fick bara ett papper och så kunde jag inte göra mer kände jag.
- Jag fick för mig att det redan var bestämt att det skulle bli en undersökning.
- Jag hade inget att säga till om, de bara gjorde det, punkt slut.
- Jag har inget intresse.
- Jag har nästan inte haft någon möjlighet att överklaga borrhörningstillstånden.
- Jag kände att jag inte hade någon påverkan.

- Jag kände mig hotad av hela situationen. Det var som att man var tvungen att skriva på något som man inte samtycker till.
- Jag tror att dem har stora möjligheter att göra vad de vill. Om jag som markägare gör invändningar, så kommer någon annan myndighet köra över mig. Vi har inga val känns det som. Att de ger möjligheten att vi ska göra invändningar är bara för att de vill framstå som rättvisa, men det är dem inte, eftersom möjligheten är enbart en falsk förhoppning.
- Jag tror inte det går.
- Jag tror inte det är någon idé att protestera.
- Jag tror inte man har mycket att säga till om; det är ett multinationellt företag som har slipade advokater.
- Jag tror inte man har något att säga till om som markägare.
- Jag tänkte att det inte var någon idé.
- Jag tänkte inte på det.
- Jag uppfatta att man inte har så mycket att säga till om.
- Jag vet att det är en process som pågår. Och som markägare så har jag inte så mycket att säga till om.
- Jag vet inte hur man ska kunna påverka om har de fått tillstånd. När man väl skickat in alla papper så är det inte upp till mig längre. Man känner sig ganska överkörd.
- Jag är inte så intresserad av att lägga mig i.
- Kan inte påverka.
- Känner inte att jag har möjlighet att påverka.
- Lagen säger väl att man inte har någonting att säga till om.
- Lagen är inte på min sida. Inte mycket att säga till om, orkar inte.
- Man brukar inte kunna påverka så mycket.
- Man får för lite information, man har inget val än att låta de utföra arbetet.
- Man gjorde som man blev tillsagd, man kände sig tvingad.
- Man hade inget val.
- Man har en sån liten talan i det. En markägare kan inte göra så mycket mer där.
- Man har inga möjligheter att sätta stop.
- Man har inget val.

- Man har ingen möjlighet, vill de göra undersökningar så kommer får de göra det.
- Man har ingen talan i det hela. Man kan skicka in en protest men det leder inte till något.
- Man har ingenting att säga till om som en liten markägare. Man tas inte på allvar. Dom kör bara över en hela tiden.
- Man har inget att säga emot.
- Man har inget att säga till om som markägare.
- Man har inget att säga till om.
- Man har inget att säga till om.
- Man har inget att säga till om.
- Man har inget att säga till om. Minerallagen bestämmer allt så det spelar ingen roll vad jag tycker.
- Man har inget val.
- Man har inte så mycket att säga till om.
- Man har inte så mycket att säga till om.
- Man har inte så mycket att säga till om. Man har ingen möjlighet att påverka.
- Man har inte så mycket att säga till, det är bara att godkänna.
- Man kan inte protestera emot dem. Det tar bara längre tid. De kommer ändå göra proverna på marken.
- Man känner sig liten, man har ingen rätt att säga till om något.
- Man känner sig liten, prospektering har företagen rätt till, som jag förstår.
- Man måste engagera sig så mycket för att lyckas. Det finns ingen möjlighet till det.
- Man är för lite insatt, svårt att argumentera mot stora, väl insatta företag.
- Man är för liten, man kan inte neka, hela byn får skriva under, och det kan ju leda till jobb.
- Man är inte tillräckligt insatt.
- Man är ju inte tillkallad för att ha åsikter om det.
- Marken ligger långt från mitt boende svårt att kontrollera hur arbetet utförs.

- Minerallagen gjorde det inte lätt för mig och jag kände mig maktlös eftersom jag inte hade något att sätta mot. Jag ville inte ha något på min mark eftersom den inte är så stor och jag ville ha den ostörd på grund av t.ex. jakt.
- Nej, jag har inte ork och kraft att bry sig, det är lite som David och Goliat.
- Om jag protesterade hade det inte hjälpt, arbetet görs ändå.
- Planen var så vag att det var så svårt att motsätta sig något.
- På grund av dåliga regelverk så har man ingen talan om detta.
- Skeptisk till det och ringde och sa att jag inte tänker skriva under några papper, då sa de att det inte hade någon betydelse.
- Som enskild känns det inte som att jag har så mycket att sätta emot, om man däremot hade varit flera så kanske det hade gått vägen.
- Som jag uppfattar det så kunde jag komma med invändningar först efteråt.
- Som markägare har man inget att säga till om gentemot staten.
- Som markägare har man knappt några rättigheter i sammanhanget.
- Spelar ingen roll om jag sa något, de gör som de vill.
- Stod tydligt i informationen att jag inte äger marken under jord. Ingen idé att överklaga kan man läsa mellan raderna på arbetsplanen och informationen man får.
- Svårt att sätta sig emot prospektörer, de utför i alla fall sin provborrning.
- Undersökningen görs ändå.
- Uppfattade och fick inte info om vad som skulle göras.
- Upplevde att vi inte kunde påverka. Som liten människa har du inget att säga till om.
- Upplever bara att man blir överkörd. När de väl hittar något. Man kan inte sätta sig emot som markägare om de vill köpa något. Det är inget frivilligt beslut man gör att sälja marken. Vilket gör att man förlorar mycket egendom, som man inte kan göra så mycket åt egentligen.
- Vad kan en ensam människa göra, de stora företagen gör vad de vill.
- Vad mer kan man göra? Inte mycket för min del inte.



- Vet inte hur man ska kunna göra det. Man ställs inför ett faktum. Man har inte så mycket att säga till om.
- Vi lyckades få företaget att skjuta på prospekteringen, eftersom deras val av tidpunkt skulle åsamka betesmarkerna skada. Själva genomförandet, däremot, känner jag inte att jag har några större möjligheter att påverka.
- Vi tänkte inte på det, den tiden.
- Vi är överkörda av dem, de gör som de vill.
- Är en sådan liten fastighet så har nog inget att säga till om.
- Är en sådan liten skogsägare, känns som man inte har så mycket att säga till om.
- Överlämnade förtroendet till prospektören

**Om du inte var nöjd med arbetsplanen från början, lyckades du som markägare/nyttjanderättshavare få en överenskommelse om arbetsplan med prospektören som du var nöjd med?**

– Nej

**Varför blev då planen gällande?**

- Bra fråga? Jag tror inte det gick rätt till.
- De får göra som de vill verkar det som. Vi markägare har ingenting att säga till om, även om vi inte vill att de ska vara på vår mark så är de där i alla fall.
- De gör som de vill.
- De körde på med deras race. Man har ju inget att säga till om egentligen.
- Det finns ingen mening i att kämpa emot, man känner sig hopplös. De gör vad dem vill ändå. Det är inte kul direkt, ens mark blir helt förstört. De vill bara få sina pengar och komma och förstöra för alla markägare.
- Det lönar sig inte att sätta sig emot, jag äger inte marken 1 meter ner i jorden ändå.
- Det spelar ingen roll vad jag säger, de gör som de vill ändå.
- Det är ett myndighetsbeslut.

- Därför att bergmästaren på Bergsstaten bestämmer det. Prospektörerna har lagen på sin sida, och markägarna är rättslösa.
- Därför att de har rätten på sin sida, som enskild person har jag inget att säga till om.
- Därför att vi gjorde en förlikning och där prospektören backade. Genom att de backade och gick tillbaka till den ursprungliga arbetsplanen och kunde därmed verkställa.
- En bra fråga, det blev inte av. Tar för mycket energi och det lönar sig inte.
- För att de fick pröva av oss.
- För att jag skrev på, orkade inte motsätta mig när underlaget (arbetsplanen) var så dålig.
- För att jag skrev under i oförstånd.
- För jag har inte försökt komma med invändningar.
- Gjorde inte någonting.
- Har ej försökt.
- Ingen idé.
- Jag försökte inte göra några invändningar.
- Jag försökte inte, det är ingen idé.
- Jag gick inte så långt.
- Jag gjorde inga invändningar.
- Jag gjorde inget försök.
- Jag har inte fått någon information står mer som ett frågetecken. Det är bra att de startar upp men informationen var dålig.
- Jag har inte försökt göra några invändningar, de har lagen på sin sida.
- Jag har inte sökt någon överenskommelse.
- Jag motsatte mig från första början jag och min granne så vi skrev inte under. Det slutade med att polisen kom med delgivningspapper och då hade jag inget annat val än att skriva på.
- Jag struntade att klaga för jag vet att jag har inget att säga till om.
- Lagen på deras sida.
- Man har inget val.

- Svårt att få stopp på prospektören.
- Vi försökte inte eftersom man inte kan påverka så mycket.
- Vi har överklagat men inte kommit någon vart.
- Överklagade inte.
- Överklagade inte p.g.a. den information jag fick av personer med kunskap i ev. provborrningar sa att det är ingen idé att överklaga.
- Överklagade inte.
- Överklagan blev inte av.

# Intervjuade prospekteringsföretag och konsultbolag

Archelon Mineral AB  
Artic Gold AB  
Aura Energy Sweden AB  
Beowulf Mining PLC  
Björkdal Exploration AB  
Björkdalsgruvan Aktiebolag  
Boliden Mineral AB  
Botnia Exploration AB  
Continental Precious Minerals Incorporated  
Dalia Mining AB  
Dragon Mining Sweden AB  
Drake Resources Sweden AB  
Eurasian Minerals Sweden AB  
Geoforum Scandinavia Aktiebolag  
GeoVista AB  
Gripen Gas AB  
Grängesbergs Iron AB  
Gunnarn Mining AB  
Hans A Resources Sweden AB  
Hifab  
IGE Nordic AB  
Iron of Sweden  
Kopparberg Mineral AB  
Lapland Goldminers AB

Mawson Energi Aktiebolag  
Metal Mines Sweden AB  
Nickel Mountain AB  
Nordic Mines AB  
Nordic Iron Ore AB  
Northland Resources AB  
Tasmet AB  
TCL Sweden Ltd  
Wiking Mineral AB  
Zetterqvist Geokonsult AB

# PM från holmgrenhanson Advokatbyrå AB

Till: Ulf Lundin  
Angående: Expropriationslagen  
Från: Frida Molander och Carina Holmgren  
Datum: den 21 maj 2012

## 1 Bakgrund

LKAB har i samband med utvidgningen av gruvverksamheten i Malmberget lämnat erbjudanden till villaägare i Malmberget om inlösen av deras fastigheter. Fråga har uppkommit om denna ersättning följer expropriationslagens ersättningsregler eftersom LKAB:s värderingstillämpningar innebär att fastighetsägarna inte kan förvärva ersättningsbostäder inom närområdet. (Rätteligen inom det enda område där fastigheter är tillgängliga för ett fortsatt permanent boende, dvs. Gällivare) Detta eftersom marknadspriserna skiljer sig väsentligt mellan Malmberget och Gällivares huvudorter. I Malmberget är marknadspriserna negativt påverkade av den pågående och planerade utvidgningen av gruvverksamheten.

För de fastighetsägare som inte accepterar LKAB:s ersättningar gäller då expropriationslagens bestämmelser, vid en prövning i domstol. Fastighetsägarna anser inte att den ersättning som bolaget erbjuder motsvarar prisnivån för ersättningsbostäder i närliggande område, varför vi har fått i uppdrag att undersöka om ersättning kan bestämmas med tillämpning av expropriationslagen på sådant sätt att fastighetsägarna hålls skadeslösa. Fråga är om LKAB:s tillämpning av lagen är den rätta eller om det finns ett utrymme för att beakta lagens grundprinciper vid ersättningsbestämmande.

## 2 Villaägaregarantin i presumtionsregeln

Den nu upphävda presumtionsregeln (4 kap. 3 § expropriationslagen) hanterade den situationen att en värdeökning hade skett, vilken man skulle bortse ifrån i vissa fall. Skyddsregeln i paragrafens tredje stycke siktade på den situationen att en värdeökning, som man enligt presumtionsregeln skulle bortse ifrån vid bestämmelse av ersättning, fått till följd att fastighetspriserna även i övrigt ökat. Enligt garantiregeln skulle ersättningen inte understiga belopp motsvarande kostnad för likvärdig ersättningsbostad. Garantiregeln kunde dock inte användas självständigt för att höja löseskillingen. I vårt fall skulle villaägaregarantin alltså inte ha varit tillämplig eftersom presumtionsregeln inte har tillämpats.

## 3 Företagsskada

Den situationen att företaget som är anledning till expropriationen har haft en negativ inverkan på marknadsvärdet regleras i 4 kap. 2 § expropriationslagen. Denna inverkan ska bortses ifrån vid bestämmande av löseskillning. I vårt fall är det befintlig verksamhet som i grunden är orsak till att fastighetspriserna är låga, vilket får till följd att bestämmelsen inte är direkt tillämplig.

## 4 Annan ersättning

### 4.1 Bestämmelsen

Enligt 4 kap. 1 § expropriationslagen ska den ersättning som utgår täcka fastighetens marknadsvärde, med ett påslag om 25 procent, och annan skada. Marknadsvärdet bestäms av de olika värderingsprinciper som fastlagts av rättspraxis. I vårt fall innebär dock dessa principer att fastighetsägaren inte hålls skadeslös. Fastighetsägaren kan inte förvärva en ersättningsbostad utan att drabbas av högre kostnader. Utgångspunkten är, enligt doktrinen, att den ersättningen ska medföra en oförändrad förmögenhetsställning.

## 4.2 Vad ingår?

Fråga är då om man kan åberopa ersättningen för annan skada som grund för att fastighetsägaren ska hållas skadeslös?

Vad som ingår i begreppet annan skada är inte definierat i lagen. Det ska röra sig om ekonomisk skada och den grundläggande principen är att fastighetsägaren ska hållas skadelös. Enligt förarbetena är det naturligt att anknyta till vad som gäller i skadeståndsrätten. Det ska alltså föreligga adekvat orsakssamband mellan expropriationen och skadan.

I kommentaren till bestämmelsen anges att den ersättning som kan komma i fråga, vid expropriation av en fastighet som används för ägarens personliga bruk, består huvudsakligen av gottgörelse för direkta kostnader som sakägaren drabbas av genom tvånget att skaffa en annan bostad. Som exempel anges lagfartskostnader för ersättningsbostaden (se NJA 1981 not A6 och A7), dubbelhyra och liknande.

Ett intressant rättsfall i detta sammanhang är NJA 1981 s. 1025. Här fick en hyresgäst högre hyra för bostaden som anvisats honom p.g.a. expropriationen. Högsta domstolen fann att den ökade hyreskostnaden motsvarades av en förbättrad bostadsstandard och det var inte fråga om annan skada. Domstolen uttalade dock att man skulle kunna komma till annan slutsats om hyresgästen p.g.a. personliga förhållanden måste antas sakna förutsättningar att tillgodogöra sig det höjda bruksvärdet. Ersättning skulle också, enligt domstolen, kunna utgå ifall hyran för den nya lägenheten är så mycket högre att det med hänsyn till hyresgästens ekonomiska förhållanden inte skäligen kan begäras att han underkastar sig den ökade hyreskostnaden.

## 4.3 Bolaget åtagit sig att begränsa skadan?

Vid bestämmande av annan skada ska hänsyn tas till vad den exproprierande gjort för att begränsa skadan. Här kan erbjudandet från bolaget om att flytta huset till en annan fastighet få betydelse.



## 5 Slutsats

Det går således att argumentera för att i ersättningen för annan skada, enligt 4 kap. 1 § expropriationslagen, ska ingå ett belopp motsvarande skillnaden i marknadsvärde mellan exproprierad fastighet och likvärdig ersättningsbostadsfastighet. Paralleller kan dras till villaägaregarantin i den upphävda presumtionsregeln. Det är oskäligt, och rimligen inte heller lagstiftarens mening, att ersättningen vid expropriation inte når upp till kostnaden för ersättningsbostadsfastighet. Det går inte heller ihop med den skadeståndsrättsligt grundläggande principen om oförändrad förmögenhetsställning för den som drabbas. Det gäller dock att visa på att fastighetsägarna verkligen inte hålls skadeslösa genom de ersättningar som bolaget erbjuder.

Det finns dock ett stort antal tidigare rättsfall som utgår ifrån att den exproprierandes kostnader ska hållas ner och som tar hänsyn till olika värderingsprinciper som fått till följd att den som blir exproprierad får vara med att betala en del av expropriationskostnaden.

En ytterligare faktor som bör vägas in i detta sammanhang är om statens bolag strikt ska försöka utnyttja denna lagstiftning eller istället ha en mer ansvarstagande inställning. Statens bolag ska vara goda förebilder och därmed inte utnyttja eventuella brister i lagstiftningen som innebär att enskilda fastighetsägare får vara med och bära kostnader för gruvutvidgningen.

En rimlig tillämpning av bestämmelserna vore således att alla fastighetsägare fick en ersättning som motsvarade en likvärdig ersättningsbostad. Det måste dock tas hänsyn till att man i viss mån då kan få ett högre värde på sin bostad som innebär högre kostnader för den enskilde.

# Statens offentliga utredningar 2012

*Kronologisk förteckning*

---

1. Tre blir två! Två nya myndigheter inom utbildningsområdet. U.
2. Framtidens högkostnadsskydd i vården. S.
3. Skatteincitament för riskkapital. Fi.
4. Kompletterande regler om personuppgiftsbehandling på det arbetsmarknadspolitiska området. A.
5. Högskolornas föreskrifter. U.
6. Åtgärder mot fusk och felaktigheter med assistansersättning. S.
7. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2012 – långsiktig säkerhet, haverier och global utblick. M.
8. Skadeståndsansvar och försäkringsplikt vid sjötransporter – Atenförordningen och försäkringsdirektivet i svensk rätt. Ju.
9. Förmån och fälla – nyanländas uttag av föräldrapenning. A.
10. Läsarnas marknad, marknadens läsare – en forskningsantologi. Ku.
11. Snabbare betalningar. Ju.
12. Penningtvätt – kriminalisering, förverkande och dispositionsförbud. Ju.
13. En sammanhållen svensk polis. Ju.
14. Ekonomiskt värde och samhällsnytta – förslag till en ny statlig ägarförvaltning. Fi.
15. Plan för framtagandet av en strategi för långsiktigt hållbar markanvändning. M.
16. Att angöra en kulturbrygga – för stöd till nyskapande kultur. Ku.
17. Psykiatrin och lagen – tvångsvård, straffansvar och samhällsskydd. S.
18. Så enkelt som möjligt för så många som möjligt. – den mjuka infrastrukturen på väg. N.
19. Nationella patent på engelska? N.
20. Kvalitetssäkring av forskning och utveckling vid statliga myndigheter. U.
21. Här finns mer att hämta – it-användningen i småföretag. N.
22. Mål för rovdjuren. M.
23. Mindre våld för pengarna. Ku.
24. Likvärdig utbildning – riksrekryterande gymnasial utbildning för vissa ungdomar med funktionsnedsättning. U.
25. Enklare för privatpersoner att hyra ut sin bostad med bostadsrätt eller äganderätt. S.
26. En ny brottsskadelag. Ju.
27. Färdplan för framtiden – en utvecklad flygtrafiktjänst. N.
28. Längre liv, längre arbetsliv. Förutsättningar och hinder för äldre att arbeta längre. S.
29. Sveriges möjligheter att ta emot internationellt stöd vid kriser och allvarliga händelser i fredstid. Fö.
30. Vital kommunal demokrati. Fi.
31. Sänkta trösklar – högt i tak Arbete, utveckling, trygghet. A.
32. Upphandlingsstödet framtid. S.
33. Gör det enklare! S.
34. Nya påföljder + kort presentation. Ju.
35. Stärkt skydd mot tvångsåktenskap och barnåktenskap. Ju.
36. Registerdata för forskning. Fi.
37. Kulturmiljöarbete i en ny tid. Ku.
38. Minska riskerna med farliga ämnen! Strategi för Sveriges arbete för en giftfri miljö. M.
39. Vägar till förbättrad produktivitet och innovationsgrad i anläggningsbranschen + Bilagedel. N.
40. Innovationsstödande verksamheter vid universitet och högskolor: Kartläggning, analys och förslag till förbättringar – en preliminär delrapport. U.
41. Innovationsstödande verksamheter vid universitet och högskolor: Kartläggning, analys och förslag till förbättringar – slutbetänkande. U.

42. Bättre behörighetskontroll. Ändringar i förordningen (2006:196) om register över hälso- och sjukvårdspersonal. S.
43. Konsumenten i centrum – ett framtida konsumentstöd. Ju.
44. Hemliga tvångsmedel mot allvarliga brott. Ju.
45. Kvinnor och barn i rättens gränsland. U.
46. Dammsäkerhet. Tydliga regler och effektiv tillsyn. N.
47. Harmoniserat inkomstbegrepp. Möjligheter att använda månadsuppgifter i social- och arbetslöshetsförsäkringarna. S.
48. Maritim samverkan. Fö.
49. Tolkning och översättning vid straffrättsliga förfaranden. Genomförande av EU:s tolknings- och översättningsdirektiv. Ju.
50. Nystartszoner. Fi
51. Utvärdering av IPRED-lagstiftningen. Ju.
52. Bostadstaxering – avveckling eller förenkling. Fi.
53. AP-fonderna i pensionssystemet – effektivare förvaltning av pensionsreserven. Fi.
54. Återvinning av fartyg – underlag för ratificering av Hong Kong-konventionen. N.
55. En översyn av tryck- och yttrandefriheten. Del 1 och 2. Ju
56. Mot det hållbara samhället – resurseffektiv avfallshantering. M.
57. Tydligare regler om fri rörlighet för EES-medborgare och deras familjemedlemmar. Ju.
58. Stöd till dagstidningar på samiska och meänkieli. Ku.
59. Nya villkor för public service. Ku.
60. Avgifter på väg och elektroniska vägtullsystem. Fi.
61. Högre ersättning vid mastupplåtelse. Ju.
62. Uppsägningstvister. En översyn av regelverket kring tvister i samband med uppsägning av arbetstagare. A.
63. Små företag – stora möjligheter med it. N.
64. Förstärkt försäkringstagarskydd. Fi.
65. Läsandets kultur. Ku.
66. Skatteincitament för forskning och utveckling. Fi.
67. Förvaltare av alternativa investeringsfonder. Fi.
68. Så enkelt som möjligt för så många som möjligt – förstärkt samordning av förvaltningsgemensamma tjänster. N.
69. Med rätt att delta. Nyanlända kvinnor och anhöriginvandrare på arbetsmarknaden. A.
70. Ökad och säkrare cykling – en översyn av regler ur ett cyklingsperspektiv. N.
71. Tomträttsavgäld och friköp. Ju.
72. Folkbildningens samhällsvärden – En ny modell för statlig utvärdering. U.
73. Undersökningstillstånd och arbetsplaner. N.

# Statens offentliga utredningar 2012

---

## Systematisk förteckning

### Justitiedepartementet

---

- Skadeståndsansvar och försäkringsplikt vid sjötransporter – Atenförordningen och försäkringsdirektivet i svensk rätt. [8]
- Snabbare betalningar. [11]
- Penningtvätt – kriminalisering, förverkande och dispositionsförbud. [12]
- En sammanhållen svensk polis. [13]
- En ny brottskadelag. [26]
- Nya påföljder + kort presentation. [34]
- Stärkt skydd mot tvångsäktenskap och barnäktenskap. [35]
- Konsumenten i centrum – ett framtida konsumentstöd. [43]
- Hemliga tvångsmedel mot allvarliga brott. [44]
- Tolkning och översättning vid straffrättsliga förfaranden. Genomförande av EU:s tolknings- och översättningsdirektiv. [49]
- Utvärdering av IPRED-lagstiftningen. [51]
- En översyn av tryck- och yttrandefriheten. Del 1 och 2. [55]
- Tydligare regler om fri rörlighet för EES-medborgare och deras familjemedlemmar. [57]
- Högre ersättning vid mastupplåtelse. [61]
- Tomträttsavgäld och friköp. [71]

### Försvarsdepartementet

---

- Sveriges möjligheter att ta emot internationellt stöd vid kriser och allvarliga händelser i fredstid. [29]
- Maritim samverkan. [48]

### Socialdepartementet

---

- Framtidens högkostnadsskydd i vården. [2]
- Åtgärder mot fusk och felaktigheter med assistansersättning. [6]
- Psykiatri och lagen – tvångsvård, straffansvar och samhällsskydd. [17]
- Enklare för privatpersoner att hyra ut sin bostad med bostadsrätt eller äganderätt. [25]

- Längre liv, längre arbetsliv. Förutsättningar och hinder för äldre att arbeta längre. [28]
- Upphandlingsstödet framtid. [32]
- Gör det enklare! [33]
- Bättre behörighetskontroll. Ändringar i förordningen (2006:196) om register över hälso- och sjukvårdspersonal. [42]
- Harmoniserat inkomstbegrepp. Möjligheter att använda månadsuppgifter i social- och arbetslöshetsförsäkringarna. [47]

### Finansdepartementet

---

- Skatteincitament för riskkapital. [3]
- Ekonomiskt värde och samhällsnytta – förslag till en ny statlig ägarförvaltning. [14]
- Vital kommunal demokrati. [30]
- Registerdata för forskning. [36]
- Nystartszoner. [50]
- Bostadstaxering – avveckling eller förenkling. [52]
- AP-fonderna i pensionssystemet – effektivare förvaltning av pensionsreserven. [53]
- Avgifter på väg och elektroniska vägtullsystem. [60]
- Förstärkt försäkringstagar skydd. [64]
- Skatteincitament för forskning och utveckling. [66]
- Förvaltare av alternativa investeringsfonder. [67]

### Utbildningsdepartementet

---

- Tre blir två! Två nya myndigheter inom utbildningsområdet. [1]
- Högskolornas föreskrifter. [5]
- Kvalitetssäkring av forskning och utveckling vid statliga myndigheter. [20]
- Likvärdig utbildning – riksrekryterande gymnasial utbildning för vissa ungdomar med funktionsnedsättning. [24]

- Innovationsstödjande verksamheter vid universitet och högskolor: Kartläggning, analys och förslag till förbättringar – en preliminär delrapport. [40]
- Innovationsstödjande verksamheter vid universitet och högskolor; Kartläggning, analys och förslag till förbättringar – slutbetänkande. [41]
- Kvinnor och barn i rättens gränsland. [45]
- Folkbildningens samhällsvärden – En ny modell för statlig utvärdering [72]

### **Miljödepartementet**

---

- Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2012 – långsiktig säkerhet, haverier och global utblick. [7]
- Plan för framtagandet av en strategi för långsiktigt hållbar markanvändning. [15]
- Mål för rovdjuren. [22]
- Minska riskerna med farliga ämnen! Strategi för Sveriges arbete för en giftfri miljö. [38]
- Mot det hållbara samhället – resurseffektiv avfallshantering. [56]

### **Näringsdepartementet**

---

- Så enkelt som möjligt för så många som möjligt – den mjuka infrastrukturen på väg. [18]
- Nationella patent på engelska? [19]
- Här finns mer att hämta – it-användningen i småföretag. [21]
- Färdplan för framtiden – en utvecklad flygtrafiktjänst. [27]
- Vägar till förbättrad produktivitet och innovationsgrad i anläggningsbranschen + Bilagedel. [39]
- Dammsäkerhet  
Tydliga regler och effektiv tillsyn. [46]
- Återvinning av fartyg  
– underlag för ratificering av Hong Kong-konventionen. [54]
- Små företag – stora möjligheter med it. [63]
- Så enkelt som möjligt för så många som möjligt – förstärkt samordning av förvaltningsgemensamma tjänster. [68]
- Ökad och säkrare cykling – en översyn av regler ur ett cyklingsperspektiv. [70]
- Undersökningstillstånd och arbetsplaner. [73]

### **Kulturdepartementet**

---

- Läsarnas marknad, marknadens läsare – en forskningsantologi. [10]

- Att angöra en kulturbygga  
– för stöd till nyskapande kultur. [16]
- Mindre våld för pengarna. [23]
- Kulturmiljöarbete i en ny tid. [37]
- Stöd till dagstidningar på samiska och meänkieli. [58]
- Nya villkor för public service. [59]
- Läsandets kultur. [65]

### **Arbetsmarknadsdepartementet**

---

- Kompletterande regler om personuppgiftsbehandling på det arbetsmarknadspolitiska området. [4]
- Förmån och fälla – nyanländas uttag av föräldrapenning. [9]
- Sänkta trösklar – högt i tak  
Arbete, utveckling, trygghet. [31]
- Uppsägningstvister. En översyn av regelverket kring tvister i samband med uppsägning av arbetstagare. [62]
- Med rätt att delta. Nyanlända kvinnor och anhöriginvandrare på arbetsmarknaden. [69]