
Till statsrådet Mona Sahlin

Regeringen beslutade den 25 februari 1999 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att utreda vissa frågor gällande äganderätten till mark och hur denna äganderätt förhåller sig bl. a. till gruvnäringens behov inom minerallagen samt behovet av förstärkt skydd för värdefulla natur- och kulturmiljöer i samband med prövning av undersökningstillstånd och undersökningsarbeten.

F d kommunalrådet Birgitta Nådell förordnades den 29 mars 1999 till särskild utredare. Att som experter biträda utredaren förordnades kanslirådet Marinette Andersson, departementssekreteraren Ann Aurén, f. d. justitierådet Bertil Bengtsson, departementssekreteraren Magnus Blücher, kanslirådet Ann-Christin Cederlund, hovrättsassessorn Mikael Gulliksson, departementssekreteraren Karin Hermanrud, avdelningsdirektören Christina Lindahl, verkställande direktören Stefan Månsson, länsrådet Claes Sjöblom, skogsmästaren Tom Teljer och förste antikvarien Lars Wilson. Karin Hermanrud entledigades från sitt uppdrag den 31 augusti 1999. Den 11 oktober 1999 förordnades bergmästaren Jan-Olof Hedström och departementssekreteraren Michael Koch att vara experter. Michael Koch entledigades från sitt uppdrag som expert den 9 maj 2000.

Pol mag Ingemar Eriksson har biträtt utredaren med beskrivningen av mineralutvinningsindustrins samhällsekonomiska betydelse och redogörelsen för internationella förhållanden samt självständigt utarbetat bilaga 2 till betänkandet.

Teknologie studerandena Örjan Rystedt och Alexandra Nilsson vid Kungliga Tekniska Högskolans institution för fastighetsvetenskap har självständigt utarbetat bilagorna 3 och 4.

Som sekreterare har tjänstgjort hovrättsassessorn Thed Adelswärd.

Utredaren ber att få överlämna sitt betänkande ”Minerallagen, markägarna och miljön” (SOU 2000:89). Uppdraget är härmed slutfört.

Stockholm den 1 oktober 2000.

Birgitta Nådell

/ Thed Adelswärd

Innehåll

<i>Sammanfattning</i>	11
<i>Summary</i>	25
<i>Författningsförslag</i>	39
1 Förslag till lag om ändring i minerallagen (1991:45).....	39
2 Förslag till förordning om ändring i mineralförordningen (1992:285).....	58
3 Förslag till lag om ändring av jordabalken (1970:994).....	66
4 Förslag till förordning om ändring av sekretessförord- ningen (1980:657).....	67
1 <i>Inledning</i>	69
1.1 Utredningsuppdraget.....	69
1.2 Utredningsarbetet.....	69
2 <i>Den svenska minerallagstiftningen i ett historiskt perspektiv</i>	71
2.1 Inledning.....	71
2.2 Tiden fram till 1700-talets slut.....	72
2.2.1 De medeltida bestämmelserna.....	72
2.2.2 Regalrättens framväxt.....	74
2.2.3 Inmutningssystemets framväxt.....	75
2.3 Utvecklingen under 1800-talet.....	80
2.4 Utvecklingen från 1884 års gruvstadga fram till 1938 års gruvlag.....	84
2.5 1974 års gruvlag och minerallag.....	104
2.6 Utvecklingen under 1970 och 1980-talen.....	106
3 <i>Gällande rätt</i>	109
3.1 Inledning.....	109
3.2 Koncessionsmineral.....	111
3.3 Undersökningstillstånd och undersökningsarbeten.....	111

3.3.1	Undersökningstillstånd	111
3.3.2	Undersökningsarbete	112
3.4	Bearbetning	114
3.4.1	Bearbetsningskoncession	114
3.4.2	Bearbetning och markanvisning	116
3.5	Tillsyn, ansvar, överklagande av beslut m.m.	117
4	<i>Mineralutvinningsindustrin och mineralpolitiken</i>	121
4.1	Inledning	121
4.2	Mineralutvinningsindustrin i Sverige	121
4.3	Allmänintresset och mineralutvinningen	125
4.4	Utländska gruvföretags verksamhet i Sverige	127
4.5	Mineralpolitiken och minerallagen	129
5	<i>Internationellt perspektiv</i>	133
5.1	Inledning	133
5.2	Australien	135
5.3	Canada	139
5.3.1	British Columbia	139
5.3.2	Ontario	141
5.4	Finland	142
5.5	Irland	145
5.6	Norge	148
5.7	Sydafrika	153
6	<i>Skyddet för värdefulla natur- och kulturmiljöer</i>	155
6.1	Miljöbalkens bestämmelser	155
6.2	Skyddet för kulturmiljön	158
6.2.1	Begreppet kulturmiljö	158
6.2.2	Kulturminneslagen	158
6.3	Annat lagstiftning	162
6.3.1	Plan- och bygglagen (1987:10)	162
6.3.2	Terrängkörningslagen (1975:1313)	163
6.4	Minerallagens bestämmelser om miljöskydd	164
6.4.1	Miljöskyddet vid eftersökning	164
6.4.2	Bestämmelser i minerallagen som är av betydelse för miljöskyddet	164
6.5	Tänkbara reformer	166
6.5.1	Inledning	166

6.5.2	Möjligheter till prospektering begränsas eller avskaffas helt i vissa områden	170
6.5.3	Utvidgning av förbundet mot undersökningsarbete i geografiskt bestämda områden	171
6.5.4	Natura 2000-områden	172
6.5.5	MKB, plan eller beskrivning av undersökningsarbeten	175
6.5.6	Yttrande från länsstyrelsen i samband med ansökan om undersökningstillstånd	176
6.5.7	Krav på anmäl för samråd innan miljöpåverkande undersökningsarbeten inleds	178
6.5.8	Utökade möjligheter för bergmästaren att pröva sökandens lämplighet vid ansökan om undersökningstillstånd	179
6.5.9	Utökade möjligheter för bergmästaren att uppställa villkor i samband med undersökningstillstånd	180
6.5.10	Bestämmelser till skydd för kulturmiljön	180
7	<i>Sakägarnas ställning vid prospektering</i>	183
7.1	Minerallagens bestämmelser om undersökningstillstånd och undersökningsarbeten	183
7.1.1	Undersökningstillstånd	183
7.1.2	Undersökningsarbeten	186
7.2	Kritik mot det nuvarande regelverket	188
7.3	Möjliga reformer	189
7.3.1	Markägarens rättigheter vid eftersökning	189
7.3.2	Markägarens rätt till inflyttande vid prövning av frågor om undersökningstillstånd	190
7.3.3	Markägarens rättigheter vid undersökningsarbeten	192
8	<i>Markägarnas ställning vid bearbetning</i>	193
8.1	Inledning	193
8.2	Fastighetsägarens rätt till ersättning vid gruvbrytning	194
8.3	Bör ersättning till fastighetsägaren utgå för annat än skada och intrång?	195
8.3.1	Rätten till koncessionsmineralen	195
8.3.2	Markägaren har en passiv roll vid mineralletning och gruvbrytning	197
8.3.3	Ersättning utgår vid andra ianspråktagande av annans egendom	198
8.3.4	Grundlagen och Europakonventionen	199

8.3.5	Minskade negativa effekter av undersökningstillstånd på fastighetspriserna.....	201
8.3.6	En anpassning till vad som gäller i andra länder	201
8.4	Tänkbara former för ersättning vid gruvbrytning	202
8.4.1	Fullständig avtalsfrihet	202
8.4.2	Förhöjd ersättning för skada och intrång	203
8.4.3	Individuell ersättning för malmens värde - tonöre	205
8.4.4	Schablonmässigt bestämd brytningsavgift	206
8.5	Markägarens ställning vid utnyttjade bearbetningskoncessioner.....	207
9	<i>Utredarens bedömningar och förslag</i>	209
9.1	Allmänna utgångspunkter och överväganden.....	209
9.1.1	Inledning.....	209
9.1.2	Behovet av minerallagens reglering	211
9.1.3	En förändrad inställning till minerallagen	217
9.2	Skyddet för värdefulla natur- och kulturmiljöer	220
9.2.1	Krav på beskrivning av undersökningsarbeten och möjlighet att kräva plan för dessa.....	220
9.2.2	Generell skyldighet att utföra undersökningsarbeten så att minsta skada vållas på natur- och kulturmiljön	222
9.2.3	Yttrande från länsstyrelsen över ansökan om undersökningstillstånd samt rätt för bergmästaren att meddela villkor till skydd för allmänna intressen	222
9.2.4	Samrådsplikt vid åtgärder som kan påverka kulturmiljön.....	225
9.2.5	Prövning av sökandens lämplighet vid ansökan om undersökningstillstånd.....	226
9.2.6	Behovet av utökat skydd för särskilt utpekade områden	227
9.2.7	Generella krav på miljökonsekvensbeskrivning eller anmälan för samråd vid undersökningsarbeten i vissa områden	229
9.3	Markägarnas ställning vid prospektering.....	230
9.3.1	Inledning.....	230
9.3.2	Gränsdragning mellan undersökningsarbeten och eftersökning	231
9.3.3	Sakägarnas rätt till information	233
9.3.4	Sakägares inflytande vid prövning av undersökningstillstånd och vid undersökningsarbeten.....	236
9.3.5	Regler om undersökningsarbetet	243

9.3.6	Prospektörens skyldighet att offentliggöra resultatet av undersökningsarbetena.....	245
9.4	Markägarens ställning vid bearbetning av mineralfyndigheter	246
9.4.1	Inledning	246
9.4.2	Vilka fastighetsägare bör få ersättning?	247
9.4.3	Beräkning av ersättningens storlek	249
9.4.4	Outnyttjade bearbetningskoncessioner	253
9.5	Prövningsinsatser och överklagande m.m.....	256
9.5.1	Bergstatens och bergmästarens roll	256
9.5.2	Överklagande av bergmästarens beslut	259
10	<i>Genomförande av reformen</i>	263
10.1	Konsekvenser av förslagen	263
10.1.1	Effekter för gruvnäringen m.m.	264
10.1.2	Statsfinansiella konsekvenser	266
10.1.3	Andra konsekvenser av utredningens förslag	268
10.2	Ikraftträdande	269
10.3	Övergångsbestämmelser	269
11	<i>Författningskommentar</i>	271
11.1	Förslag till lag om ändringar i minerallagen (1991:45)	271
11.2	Förslag till ändring i jordabalken	299
Bilaga 1	Kommittédirektiv	301
Bilaga 2	Mineralutvinning och mineralprospektering i Sverige under 1980- och 1990-talen - En kortfattad översikt	307
Bilaga 3	Irlands minerallagstiftning - en beskrivning av den legala processen från prospektering till gruvdrift	345
Bilaga 4	Gruvnäringen i Australien	365
Bilaga 5	Enkät	387

Sammanfattning

Utredaren har enligt sina direktiv haft att ta ställning till tre huvudfrågor nämligen

1. markägarnas och nyttjanderättshavarnas ställning vid prospektering,
2. markägarnas ställning vid gruvbrytning, och
3. skyddet för värdefull miljö vid undersökningsarbeten

I det följande presenteras inledningsvis en sammanfattning av de överväganden och ställningstaganden som legat till grund för förslaget. Därefter presenteras förslagets huvudpunkter i sammanfattning. Slutligen anges i punktform de förslag till lagändringar som lämnas i betänkandet.

Allmänna överväganden

Mineralutvinning är av allmänt intresse

De geologiska förutsättningarna för att finna utvinningsbara mineraltillgångar i Sverige är förhållandevis goda. Sverige har också en lång tradition som gruvland och är den största producenten av järnmalm, koppar och silver i EU. En hög teknisk kompetens har utbildats på gruvområdet med flera världsledande svenska industriföretag som följd. Mineralutvinning har mycket stor betydelse för sysselsättning och välstånd i vissa regioner i Sverige. I de traditionella malmprovinserna i Bergslagen, Västerbotten och Norrbotten finns orter där gruvnäringen är en förutsättning för bygdens fortlevnad. Ur en internationell synvinkel är det också en fördel om mineralutvinning sker i ett land med en väl fungerande miljölagstiftning och under godtagbara arbetsförhållanden för de anställda. Det måste sammantaget anses vara ett väsentligt allmänt intresse att förutsättningarna för prospektering och gruvbrytning i Sverige inte avsevärt försämras.

En särskild minerallagstiftning behövs

Minerallagen är en exploateringslag som syftar till att möjliggöra utvinning av vissa uppräknade s. k. koncessionsmineral. Gemensamt för dessa är att de är sällsynt förekommande i så stora koncentrationer att en utvinning är ekonomiskt lönsam. Mineralprospektering är en kostnadskrävande verksamhet som i inledningskedet förutsätter att prospektören har möjlighet att undersöka relativt stora arealer. För den som överväger att investera betydande belopp i undersökningsarbeten måste det också redan från början stå klart under vilka förutsättningar en eventuell fyndighet får tas i anspråk. Av dessa skäl är det inte möjligt att helt undvara expropriativa inslag i minerallagstiftningen. I stort sett alla länder som har mineraltillgångar av betydelse har också funnit det nödvändigt att reglera detta i någon form.

Utredningen har konstaterat att mineral som finns på en fastighet tillhör fastighetsägaren. Staten har i Sverige inte proklamerat äganderätt till all malm även om det i historien funnits förslag till detta. Sedan kronoandelen avskaffades har det allmänna heller inga anspråk på direkt ekonomisk ersättning vid gruvbrytning.

Att mineralet tillhör fastighetsägaren innebär dock inte att denne fritt kan förfoga över malmen. Det finns starka allmänna intressen av att vi i Sverige kan bibehålla och utveckla gruvnäringen. Om markägare hade rätt att vägra andra från att utföra undersökningsarbeten på sin mark eller fritt kunde bestämma villkoren för prospektering och brytning, skulle detta sannolikt medföra att prospekteringsverksamheten i Sverige upphörde. Därför måste en avvägning göras mellan motstående intressen.

Avvägning mellan olika intressen i minerallagen

I minerallagen har en avvägning gjorts mellan markägarens, prospektörens och samhällets intressen. Markägarens ställning måste allmänt betecknas som svag i det nuvarande regelverket. Vissa inslag i lagstiftningen, t. ex. att markägare och andra berörda inte underrättas förrän ett undersökningstillstånd beviljats på deras fastighet, att de inte har något inflytande över hur undersökningsarbetena bedrivs och att de endast har rätt till ersättning för skada och intrång, har med fog upplevts som alltför långtgående och närmast kränkande. Det är på flera punkter både är möjligt och lämpligt att stärka markägarens ställning utan att detta får några allvarliga negativa konsekvenser för mineralintresset.

Markägare och andra berörda sakägare föreslås få ett betydligt större inflytande vid prövning av ansökningar om undersökningstillstånd och vid

undersökningsarbeten. Markägare skall också ha rätt till ersättning utöver den som nu utgår för skada och intrång då deras fastigheter tas i anspråk för mineralprospektering och gruvbrytning.

Prospekterings inverkan på miljön

I samband med mineralprospektering utförs undersökningsarbeten av varierande art och intensitet. Under inledningsskedet kan det vara fråga om att söka efter stenblock, att ta prover på jord och morän och att utföra mätningar av berggrundens elektriska egenskaper med flygplan eller från markytan. Om man vid dessa undersökningar finner en intressant mineralisering, sker normalt provborringar för att undersöka berggrunden på djupet. Dessa utförs med hjälp av ett fordonsmonterat borrhaggat. Skulle undersökningar därefter visa att mineraliseringen med stor sannolikhet är värd att utvinna, kan provbrytning i vissa fall utgöra ett sista led i undersökningsarbetena.

De inledande och vanligast förekommande undersökningsmetoderna har endast en mycket liten påverkan på natur- och kulturmiljön. I de fall mineralfynd leder till provborringar är miljöpåverkan något större, främst genom att fordon ofta måste användas i terrängen. Provbrytning kan innebära betydande ingrepp.

Miljöbalken och annan miljölagstiftning gäller vid prospektering

Undersökningstillståndet ger i förhållande till markägare och de som har nyttjanderätt till fastigheter inom undersökningsområdet tillståndshavaren rätt att utföra undersökningsarbetena. De regler som finns i annan lagstiftning till skydd för allmänna intressen, t. ex. miljöbalken, kulturminneslagen, plan- och bygglagen och terrängkörningslagen, gäller dock fullt ut även vid undersökningsarbeten enligt minerallagen. Bestämmelserna om områdesskydd i miljöbalken, liksom skyddet för fasta fornlämningar i kulturminneslagen och det generella förbudet mot terrängkörning är exempel på bestämmelser som tillståndshavaren är skyldig att följa. Undersökningsarbeten får som huvudregel inte heller utföras i områden som omfattas av områdesbestämmelser eller detaljplan och bergmästaren är förhindrad att tillåta undersökningar i strid mot sådana planer. Undersökningstillståndet innebär heller inte något undantag från reglerna om bygglov i plan- och bygglagen. Provbrytning, som utgör den mest ingripande formerna av undersökningsarbete, är klassificerad som miljöfarlig verksamhet enligt miljöbalken och kräver tillstånd av miljödomstol.

Bör miljökonsekvenserna av en eventuell framtida gruvbrytning prövas på ett tidigare stadium?

I den allmänna debatten har framkommit förslag att miljökonsekvenserna av en eventuell framtida gruvbrytning borde utredas och beaktas redan då en ansökan om undersökningstillstånd prövas. Endast ett mycket litet antal av de beviljade undersökningstillstånden leder emellertid till att gruvbrytning kommer till stånd. Undersökningstillståndet avser ofta stora landområden och det är inte möjligt att närmare beskriva konsekvenserna av en eventuell gruvbrytning innan man vet ungefär var malmen finns, vilken slags malm det är fråga om och vilka metoder som kan komma till användning vid brytningen.

Förslag till stärkt skydd för värdefulla natur- och kulturmiljöer vid mineralprospektering

I vissa avseenden bör skyddet för värdefulla natur- och kulturmiljöer stärkas. Även om det varken är lämpligt eller ens möjligt att begära en miljökonsekvensbeskrivning avseende framtida gruvbrytning då ansökan om undersökningstillstånd prövas, bör sökanden beskriva vilka undersökningsmetoder som kan komma att användas och vilken miljöpåverkan dessa har samt vilka särskilt skyddsvärda natur- och kulturmiljöer som kan finnas inom undersökningsområdet. Vidare föreslås att länsstyrelsen bereds tillfälle att yttra sig över ansökan. Härigenom kommer sökandens uppgifter att kunna kontrolleras. Länsstyrelsen kan i förekommande fall antingen ta eget initiativ till åtgärder eller uppmärksamma bergmästaren på behovet av sådana i sitt yttrande. Bergmästaren skall enligt förslaget dels i samband med undersökningstillståndet meddela de villkor som behövs för att skydda allmänna intressen, dels ha möjlighet att vid behov begära en detaljerad plan för undersökningsarbetena.

Huvudpunkter i betänkandet

Markägarens ställning vid mineralprospektering

Ett klagörande av vilka prospekteringsåtgärder som får vidtas utan undersökningstillstånd

Såväl intresserade amatörgeologer som yrkesverksamma prospektörer utför idag viss eftersökning efter mineral utan att ha ansökt om undersökningstillstånd. Det är främst fråga om att i terrängen leta efter block och stenar med spår av koncessionsmineral och att ta små prover på morän, torv och bäcksediment. Det är i viss mån oklart vilka åtgärder som är tillåtna respektive förbjudna vid sådan eftersökning. I en särskild bestämmelse i minerallagen bör det därför klargöras att endast sådana mätningar och provtagningar som kan ske utan någon risk för skada eller olägenhet för markägaren får äga rum. Dessa skall dock inte vara tillåtna i anslutning till bostäder, i strid med föreskrifter för natur- och kulturresevat, inom nationalparker eller på kyrkogårdar och andra begravningsplatser.

Underrättelse till markägare och andra sakägare om ansökningar om undersökningstillstånd

Ansökningar om undersökningstillstånd avgörs idag i de flesta fall utan att annan än sökanden beretts tillfälle att yttra sig. Markägaren och andra berörda, t. ex. arrendatorer, innehavare av renskötselrätt och hyresgäster, underrättas först sedan tillståndet beviljats. De berörda sakägarna bör ges tillfälle att lämna synpunkter på ansökan innan den beviljas. Det upplevs som kränkande att ett tillstånd till verksamhet som berör fastigheten kan beviljas utan att någon annan än sökanden givits möjlighet att yttra sig. Fortsättningsvis skall därför alla ansökningar om undersökningstillstånd sändas till markägare och andra berörda sakägare, så att dessa tidigt informeras om de planerade undersökningsarbetena.

Underrättelse till markägare när undersökningstillståndet upphör att gälla

Ett undersökningstillstånd gäller under tre år men kan därefter förlängas i etapper om tre, fyra och fem år, så att det maximalt kan komma att gälla i upp till femton år. Vid förlängningarna minskar ofta successivt det ursprungliga området. Markägaren och andra berörda sakägare underrättas

då ett undersökningstillstånd förlängs, men inte då det upphör att gälla. Detta är en brist eftersom det kan vara av minst lika stort intresse för de berörda att undersökningstillståndet upphört. En underrättelse skall därför också lämnas då undersökningstillståndet inte längre omfattar en viss fastighet.

Villkor till skydd för enskild rätt

Enligt nuvarande bestämmelser kan bergmästaren endast i undersökningstillstånd som avser olja, gas eller diamant meddela villkor till skydd för enskild rätt. Några bärande skäl för att villkor endast skall kunna meddelas vid vissa former av undersökningstillstånd har inte framkommit. Bergmästaren skall enligt förslaget alltid meddela sådana villkor då det behövs. Villkoren kan grunda sig på synpunkter som markägare och andra lämnat sedan de fått del av ansökan och kan t. ex. gälla begränsningar i rätten att färdas eller vistas på vissa platser eller att samråd skall ske med en nyttjanderättshavare innan ett område beträds.

Förhandlingar och överenskommelse innan ingripande undersökningsarbeten får utföras.

Vissa former av undersökningsarbeten kan medföra olägenheter för markägaren som sträcker sig längre än vad som normalt får tålas med stöd av allemansrätten. De undersökningsarbeten som kan anses vara mera ingripande är användning av fordonsburen utrustning i terrängen, byggande av väg, trädfällning och sprängning. Det är rimligt att markägaren och andra berörda ges en reell möjlighet att påverka hur undersökningsarbetet utförs. Vid sådana undersökningsarbeten föreslår utredaren därför att det som huvudregel skall krävas en överenskommelse med markägaren och berörd sakägare. Det är dock inte möjligt att låta enskilda markägare helt hindra undersökningsarbeten på fastigheten utan tungt vägande skäl. Om någon överenskommelse inte kan träffas måste en avvägning göras mellan prospektörens intresse av att göra en ändamålsenlig undersökning och de skäl som kan anföras mot att undersökningsarbetena skall få äga rum. Kan överenskommelse inte träffas skall bergmästaren därför pröva frågan. Om denne inte lämnar särskilt tillstånd till arbetena får de inte utföras.

Ersättning för rätten att nyttja fastigheten vid ingripande undersökningsarbeten

Markägaren får idag ersättning för skador och intrång som undersökningsarbetena medför på fastigheten. Däremot utgår inte ersättning för att prospektören nyttjar fastigheten för undersökningsarbetena. Ofta betalar dock prospektörer redan nu en viss överkompensation till markägare och andra berörda. Mera ingripande undersökningsarbeten kan dock vålla olägenheter som inte ersätts enligt nuvarande bestämmelser. Härtill kommer att det framstår som rimligt att den som upplåter sin fastighet för en kommersiell verksamhet erhåller viss ersättning för detta. I fortsättningen skall markägaren enligt förslaget därför även få ersättning för att han upplåter fastigheten för prospektering när det är fråga om ingripande undersökningsarbeten.

Rätten att ta i anspråk mark för att uppföra byggnader avskaffas.

Innehavaren av ett undersökningstillstånd har idag rätt att ta i anspråk mark för att uppföra byggnader. Åtgärden framstår som ingripande för fastighetsägaren. Bestämmelsen har funnits i minerallagstiftningen sedan lång tid tillbaka. Något behov av att uppföra byggnader i samband med undersökningsarbete torde – med hänsyn till utvecklingen av nya undersökningsmetoder och den tekniska utvecklingen i övrigt – numera knappast föreligga. Rätten att uppföra byggnader med stöd av undersökningstillstånd avskaffas därför.

Begränsning av rätten att bedriva undersökningsarbeten närmare än 200 meter från bostadsbyggnader m. m.

Enligt nuvarande bestämmelser får undersökningsarbete inte utan bergmästarens tillstånd äga rum inom området närmare än 100 meter från tomt med byggnad där någon är bosatt under övervägande del av året. Det är således endast permanentbostäder men inte t. ex. fritidshus som åtnjuter detta skydd. Boende i fritidshus kan uppleva undersökningsarbete som en lika stor olägenhet som andra berörda. Enligt förslaget skall därför begränsningen i rätten att utföra undersökningsarbeten omfatta alla bostadsbyggnader. Eftersom det kan vara oklart hur långt en tomt sträcker sig bör bestämmelsen istället gälla ett område 200 meter från själva bostadsbyggnaden.

Minerallagens regler om begränsningar i rätten att utföra undersökningsarbeten är också i andra avseenden oklara. Enligt förslaget skall de preciseras så att det klart framgår vilka områden som avses.

Sekretessen för undersökningsresultat avskaffas

Enligt punkt 58 i bilagan till sekretessförordningen (1980:657) är undersökningsresultat som redovisats enligt 14 kap 3 § minerallagen sekretessbelagda i högst fyra år. Som skäl för detta har anförts att den som utfört undersökningarna har ett intresse av att med ensamrätt få förfoga över resultaten under viss tids och att detta intresse skall vägas mot det allmänna intresset att resultaten blir allmänt tillgängliga.

Den geologiska kunskap som kommer fram genom undersökningsarbetena har betydelse för framtida undersökningsarbeten i området. Om resultaten visar att framtida undersökningar inte är meningsfulla bör detta så snart som möjligt offentliggöras. Förslaget innebär därför att sekretessen för resultaten avskaffas.

Fastighetsägarnas ställning vid gruvbrytning

Markägarens rätt till ersättning då fastigheten nyttjas för gruvbrytning.

Enligt nuvarande bestämmelser är den som innehar bearbetningskoncession skyldig att ersätta fastighetsägaren för skada och intrång. Någon ersättning för det mineral som tas i anspråk på fastigheten utgår däremot inte.

En markägare äger enligt svensk rätt som huvudregel allt som finns på fastigheten utan någon begränsning i djupled. Till skillnad från vad som är fallet i många andra länder har malm i Sverige heller aldrig förklarats utgöra statlig egendom. Staten gör heller inte anspråk på civilrättslig äganderätt till denna. Att malm enligt svensk rätt skulle utgöra herrelös egendom framstår heller inte som rimligt. I betänkandet konstateras därför att markägaren måste anses vara ägare också till det koncessionsmineral som finns på fastigheten. Detta kan dock inte tas till intäkt för att markägaren skulle ha ensamrätt att själv bryta malm på fastigheten eller att hindra andra att göra det. Genom minerallagen har det allmänna rätt att bestämma vem som skall få tillstånd till bearbetning. Detta förhållande kan väl motiveras genom det väsentliga allmänna intresse som en fungerande gruvnäring utgör för samhället. Om markägare fritt kunde bestämma villkoren för gruvbrytning på sina fastigheter eller inlägga veto mot sådan verksamhet,

skulle detta med stor sannolikhet leda till att gruvbrytning inte längre kunde ske i Sverige.

En annan fråga är vilken rätt till ersättning markägarna skall ha vid gruvbrytning. Som argument för att markägaren inte skall få någon ersättning för malm som bryts på hans fastighet har anförts att mineralet inte har något värde för markägaren. Att markägaren inte kan begära ersättning för malmen är emellertid endast en följd av minerallagens reglering och argumentet är alltså en följd av ett cirkelresonemang. I allmänhet utgår ersättning då en person tvingas avstå egendom till en annan, särskilt om det är fråga om näringsverksamhet. Det brukar inte krävas att markägaren själv skall ha varit aktiv då det gäller att lokalisera eller utvinna andra naturtillgångar, t ex en vacker granitsort, för att denne skall ha rätt till ersättning. Om markägaren får viss ersättning för värdet av mineralet kan detta också motverka negativa konsekvenser på fastighetspriserna inom områden som berörs av undersökningstillstånd.

Genom den föreslagna lagändringen skall markägaren få ersättning av koncessionshavaren för att mineral på hans fastighet tas i anspråk. Ersättningen skall utgå i form av en gruvavgift, vilken är knuten till värdet av det mineral som bryts och utgör två promille av malmens värde. Avgiften skall fördelas mellan ägarna av de fastigheter som ligger inom koncessionsområdet eller på vilka mark har blivit anvisad för brytningen i förhållande till hur stor del av deras fastigheter som är berörd.

Rätt till ersättning och inlösen av fastighet vid utnyttjade bearbetningskoncessioner

En bearbetningskoncession behöver inte genast leda till att gruvbrytning påbörjas. Koncessionen gäller under 25 år. Koncessionshavaren kan avvakta en kortare eller längre tid innan han begär att få mark anvisad för bearbetningen och påbörjar denna. Det kan även inträffa att någon bearbetning aldrig kommer till stånd, t.ex. av ekonomiska skäl. Markägaren kan i sådana fall komma att leva i ovisshet beträffande vad som kommer att ske på fastigheten under lång tid. Detta kan medföra problem vid den långsiktiga planeringen av fastighetens skötsel och även påverka fastighetens värde negativt. Det kan också ifrågasättas om den nuvarande ordningen, där ett tillstånd att i framtiden förfoga över annans fastighet är gällande under så lång tid som 25 år utan möjlighet omprövning och utan att någon ersättning utgår, är helt förenligt med egendomsskyddet i Europakonventionen.

Enligt utredarens förslag skall ersättning utgå till markägaren för de olägenheter det innebär att en utnyttjad bearbetningskoncession omfattar

fastigheten. Vidare skall markägaren ha rätt att begära att fastigheten eller fastighetsdelen löses in om inte markanvisning begärts inom tio år från det att bearbetningskoncessionen meddelades.

Skyddet för värdefulla natur- och kulturmiljöer vid prospektering

Länsstyrelsen ges tillfälle att yttra sig över alla ansökningar om undersökningstillstånd och berörda kommuner underrättas om ansökningen.

Prövningen av ansökningar om undersökningstillstånd sker idag normalt utan att berörda länsstyrelser och kommuner underrättats. Först sedan tillståndet beviljats skickas beslutet till dessa myndigheter. Vid ansökningar som avser olja, gas och diamant skall dock yttrande från länsstyrelsen inhämtas.

Om länsstyrelsen tidigt får information om den planerade mineralletningen och ges tillfälle att granska vilken effekt dessa kan få för natur- och kulturmiljön och hur prospektören avser att förhindra skada på dessa kommer risken för skador att ytterligare minskas. Länsstyrelsen kan i sitt yttrande också lämna information om skyddsvärda natur- och kulturmiljöer och andra motstående intressen i den mån sökanden inte redovisat dem. Alla ansökningar om undersökningstillstånd skall enligt förslaget sändas till berörd länsstyrelse för eventuellt yttrande.

Även berörda kommuner skall informeras om ansökningen och kan då inkomma med synpunkter till bergmästaren. Kommunen har genom plan- och bygglagen ett dominerande inflytande över användningen av mark- och vattenområden och har därigenom möjlighet att styra och påverka om och hur en eventuell gruvbrytning skall komma till stånd. Det är viktigt att också kommunerna på ett tidigt stadium blir informerade om de planerade undersökningsarbetena.

Ansökan om undersökningstillstånd skall innehålla en beskrivning av undersökningsarbetena och deras miljöpåverkan

Genom att en beskrivning av undersökningsarbetena och deras miljöpåverkan bifogas ansökan säkerställs att tillståndshavaren i förväg beaktar risker för skada på natur- och kulturmiljön och fullgör sin skyldighet enligt 2 kap. 2 § miljöbalken att skaffa sig erforderlig kunskap. Beskrivningen utgör även ett underlag för Bergsstatens och länsstyrelsens granskning.

Om det finns särskilda skäl, t. ex. på grund av särskilt värdefulla natur- och kulturmiljöer inom undersökningsområdet, ges bergmästaren möjlighet att infordra en mer detaljerad plan över dessa.

Sökandens lämplighet skall beaktas vid prövning av undersökningstillstånd

Vid prövning av ansökningar om undersökningstillstånd avseende olja, gas och diamant skall bergmästaren enligt nuvarande bestämmelser pröva om sökanden är lämplig att utföra undersökningsarbetet. Om en tillståndshavare visat bristande vilja eller förmåga att följa de lagar och bestämmelser som gäller till skydd för miljön, bör det beaktas om han ansöker om nytt undersökningstillstånd. En lämplighetsprövning såvitt avser sökandens förmåga att utföra arbetena utan att skada uppstår på natur- och kulturmiljön skall enligt förslaget därför införas vid alla former av undersökningstillstånd. En prospektör som tidigare visat bristande hänsyn riskerar således att bli nekad undersökningstillstånd.

En allmän hänsynsbestämmelse till skydd för allmänna intressen införs i minerallagen.

Enligt 3 kap. 3 § minerallagen skall undersökningsarbete utföras så att minsta skada och intrång vållas. Bestämmelsen tar närmast sikte på skador och intrång som kan drabba markägaren. Någon allmän hänsynsbestämmelse till skydd för miljön finns däremot inte.

Förslaget innebär att bestämmelsen ändras så att det klargörs att undersökningsarbete alltid skall utföras så att minsta skada och intrång vållas på natur- och kulturmiljön.

Villkor till skydd för allmänna intressen

Enligt nuvarande bestämmelser kan bergmästaren inte förena undersökningstillstånd med villkor, utom om de avser olja, gas eller diamant. Enligt förslaget skall bergmästaren i undersökningstillståndet föreskriva de villkor som behövs till skydd för allmänna intressen oavsett vilken mineral tillståndet avser. Sådana villkor kan var särskilt aktuella om ansökningen omfattar speciellt skyddsvärda natur- och kulturmiljöer. Villkoren kan avse begränsningar i rätten att utföra undersökningsarbeten, t. ex. beträffande tid och plats för dessa, eller begränsningar i rätten att färdas eller att

uppehålla sig på vissa platser. Länsstyrelsens yttrande över ansökningen kan ge särskild anledning för bergmästaren att meddela villkor.

Översyn av miljöbalkens regler om anmälan för samråd vid åtgärder som kan skada kulturmiljön

Enligt 12 kap. 6 § miljöbalken är den som avser att vidta åtgärder eller utföra verksamhet som väsentligt kan komma att påverka naturmiljön skyldig att göra en anmälan för samråd. Någon motsvarande skyldighet föreligger enligt bestämmelsens ordalydelse inte vid åtgärder som kan påverka kulturmiljön, vilket framstår som en brist. Miljöbalkskommittén har därför uppmärksammat på denna fråga.

Förslag till lagändringar punktform

Markägarnas och nyttjanderättshavarnas ställning vid prospektering.

- I minerallagen skall klargöras vilka prospekteringsåtgärder som får vidtas på annans fastighet utan undersökningstillstånd.
- Markägare och andra sakägare skall underrättas om alla ansökningar om undersökningstillstånd.
- Ingreppande undersökningsarbeten skall föregås av förhandlingar med markägaren och berörda sakägare. Normalt krävs en överenskommelse för att få utföra arbeten som innefattar bruk av fordonsburen utrustning i terrängen, vägbygge, trädfällning eller sprängning.
- Vid ingripande undersökningsarbeten skall tillståndshavaren – utom ersättning för skada och intrång – även betala ersättning för att få nyttja fastigheten för undersökningsarbetet.
- Bergmästaren skall meddela de villkor som behövs till skydd för enskildas rätt vid alla former av undersökningsarbeten.
- Markägare skall underrättas då undersökningstillståndet upphör att gälla på deras fastighet.
- Rätten att utföra undersökningsarbeten skall som huvudregel inte tillåtas närmare än 200 meter från alla former av bostadsbyggnader. Begränsningar i rätten att utföra undersökningsarbeten skall även i övrigt preciseras.

- Rätten för tillståndshavaren att ta i anspråk mark för att uppföra byggnader skall avskaffas.

Markägarnas ställning vid gruvbrytning

- Vid gruvbrytning skall markägarna få ersättning för det mineral som tas i anspråk på deras fastigheter.
- Ersättningen skall utgå i form av en gruvavgift, som skall uppgå till två promille av värdet av den mineral som koncessionshavaren tillgodogör sig.
- Avgiften skall fördelas mellan ägarna till de fastigheter på vilka mineralen bryts och ägarna till de fastigheter som direkt berörs av verksamheten i förhållande till fastigheternas storlek.
- Ägare till fastigheter som berörs av outnyttjade bearbetningskoncessioner skall ha rätt till ersättning för de olägenheter detta innebär.
- Om koncessionshavaren inte begärt markanvisning inom tio år skall markägaren ha rätt att begära inlösen av fastigheter som berörs.

Skyddet för värdefull miljö vid prospektering

- Länsstyrelsen skall ges tillfälle att yttra sig över alla ansökningar om undersökningstillstånd och berörda kommuner underrättas om ansökningen.
- En beskrivning av undersökningsarbeten och deras miljöpåverkan skall bifogas ansökningar om undersökningstillstånd. Bergmästaren skall kunna kräva att tillståndshavaren ger in en detaljerad plan.
- Sökandens lämplighet skall beaktas vid prövning av undersökningstillstånd
- De villkor som behövs till skydd för allmänna intressen skall meddelas vid alla former av undersökningstillstånd.
- En bestämmelse om skyldighet att begränsa risken för skador på natur- och kulturmiljön vid undersökningsarbeten införs i minerallagen
- Miljöbalkens bestämmelser om skyldighet att göra anmälan för samråd vid åtgärder som kan skada kulturmiljön bör ses över.

Summary

According to her terms of reference, the investigator is to take a position on three main issues, viz.

1. the position of the landowners and the holder of the usufructuary rights during prospecting,
2. the position of the landowners during mining operations, and
3. the protection of valuable environments during exploration work

The following report begins with a summary of the considerations and positions that have served as the basis of the recommendations. A summary of the main points of the recommendations is then presented. Finally, the legal amendments proposed are listed in point form.

General considerations

Mineral extraction is of public interest

The geological conditions for finding extractable mineral assets in Sweden are relatively good. Sweden also has a long tradition as a mining country and is the biggest producer of iron ore, copper and silver in the EU. A high level of technical competence has been acquired in the field of mining and there are consequently several world-leading Swedish industrial companies. Mineral extraction is very important for employment and prosperity in certain regions of Sweden. There are places in the traditional ore provinces in Bergslagen, Västerbotten and Norrbotten where the district depends on the mining industry for its survival. From an international point of view, it is also beneficial if mineral extraction takes place in a country with an effective environmental legislation and with acceptable working conditions for the employees. Taken as a whole, it must be considered as an important public interest that conditions for prospecting and mining operations in Sweden are not made substantially worse.

Special mining legislation is needed

The Minerals Act is an exploitation law that aims at making possible extraction of certain listed "concession minerals". Common for these is that

they seldom occur in such great concentrations as to make extraction financially profitable. Mineral prospecting is an expensive activity that initially assumes that the prospector is able to explore relatively large areas. For those considering investing substantial amounts in exploration work, it must also be clear from the start on what conditions any deposits may be made use of. For these reasons, it is not possible to completely avoid expropriation components in mineral legislation. Practically every country with mineral deposits of any size has also found it necessary to regulate this in some form.

The investigator has noted that minerals that exist at a property belong to the owner of the property. In Sweden, the state has not asserted ownership of all ore although the proposal has historically been raised at various times. Neither since the state's half share in mining concerns was abolished, is there any public claim for direct financial payment for mining operations.

However, the fact that the mineral belongs to the property owner does not mean that he may freely dispose of the ore. There is a strong public interest in Sweden being able to retain and develop the mining industry. If landowners had the right to refuse to allow others to carry out exploration work on their land or could freely determine the conditions for prospecting and extraction, this would probably lead to the cessation of prospecting activities in Sweden. A balance must therefore be struck between opposing interests.

Striking a balance between different interests in the Minerals Act

In the Minerals Act, a balance has been struck between the interests of the landowner, the prospector and society. The position of the landowner must generally be described as weak in the present legislative framework. Certain elements in the legislation, for instance, that landowners and other affected parties are not informed before an exploration permit is granted for their property, that they have no influence over how exploration work is carried out and that they only have a right to compensation for damage and encroachment, have with justification been perceived as altogether too far-reaching and almost insulting. It is possible and appropriate to reinforce the position of the landowner on several points without this having any serious negative consequences for mineral interests.

It is proposed that landowners and others affected be given considerably greater influence in consideration of applications for exploration permits and in exploration work. Landowners shall also have the right to payment in addition to that now made for damage and encroachment when

their properties are made use of for mineral prospecting and mining operations.

The impact of prospecting on the environment

Exploration work of varying kinds and intensity is carried out in conjunction with mineral prospecting. In the initial stage, this may entail looking for rocks, taking samples of soil and till and making measurements of the electrical characteristics of the bedrock from an aircraft or at ground level. If a mineralisation of interest is found during this exploration, exploratory drilling normally takes place for deep exploration of the bedrock. This is carried out with the aid of a drilling unit mounted on a vehicle. If exploration then shows that it is highly probable that the mineralisation is worth extracting, exploratory excavation can take place in certain cases as a final component of the exploration work.

The initial and most frequently occurring exploration methods only entail a very small impact on the natural and cultural environment. In the cases that mineral deposits lead to exploratory drilling, the environmental impact is somewhat greater, mainly due to it often being necessary to use vehicles off road. Exploratory extraction can entail considerable encroachment.

The Environmental Code and other environmental legislation apply to prospecting

The exploration permit gives the permit-holder the right to carry out exploration work in relation to the landowner and those who have a usufruct to the properties within the exploration area. The rules that exist in other legislation to protect general interests, e.g. the Environmental Code, the Act concerning Ancient Monuments and Finds, the Planning and Building Act and the Off-road Driving Act are fully applicable, however, during exploration work pursuant to the Minerals Act. Examples of provisions that the licence-holder is obliged to comply with are the provisions on protection of areas in the Environmental Code as well as the protection for ancient monuments in the Act concerning Ancient Monuments and Finds and the general prohibition against off-road driving. As a rule, exploration work may not either be carried out in areas that are covered by regional provisions or a detailed town plan and the Mining Inspector is hindered from permitting explorations that conflict with such plans. The exploration permit does not either entail any exception from the regulations on

planned permission in the Planning and Building Act. Exploratory extraction that constitutes the most far-reaching form of exploration work, is classified as environmentally hazardous activity according to the Environmental Code and requires a licence from the Environmental Court.

Should the environmental consequences of prospective mining operations be considered at an earlier stage?

Proposals have been made in the public discussion that the environmental consequences of possible future mining operations should be investigated and taken into consideration already at the time an application for an exploration permit is considered. Only a very small number of the exploration permits granted result in mining operations, however. The exploration permit often relates to large areas of land and it is not possible to describe the consequences of possible mining operations in detail before it is known approximately where the ore is, what kind of ore it is and the methods to be used for extraction.

Recommendations for stronger protection for valuable natural and cultural environments when prospecting for minerals

In certain respects, the protection for valuable natural and cultural environments should be strengthened. Although it is neither appropriate nor even possible to demand an environmental impact description for future mining operations at the time that the application for an exploration permit is submitted, the applicant should describe the exploration methods that may be used and the natural and cultural environments that may exist within the exploration area that are particularly important to protect. It is furthermore proposed that the county administrative board be given the opportunity of making a statement on the application. In this way, it will be possible to check the information provided by the applicant. When appropriate, the county administrative board can either take measures on its own initiative or draw the attention of the Mining Inspector to the need for such measures in its statement. According to the recommendation, the Mining Inspector shall notify the conditions that are required to protect public interests in conjunction with the exploration permit and have the opportunity of requesting a detailed plan for the exploration work, when necessary.

The main points of the report

The position of the landowner during prospecting for minerals

A clarification of the prospecting measures that may be undertaken without an exploration permit

Both interested amateur geologists and professional prospectors at present carry out some searches for minerals without having applied for an exploration permit. This mainly involves looking for boulders and stones with traces of concession materials in the area and taking small samples of till, turf and sedimentary basin. It is not wholly clear what measures are permitted or prohibited in such investigations. It should therefore be clarified in a special provision in the Minerals Act that only such measurements and sample-taking that can take place without any risk for damage or inconvenience for the landowner may take place. However, these shall not be permitted in the vicinity of housing, in conflict with the provisions for nature and cultural reserves, in national parks or at cemeteries and other burial places.

Information to the landowner and other interested parties on applications for exploration permits

Applications for exploration permits are decided today in most cases without any other person than the applicant having an opportunity to make a statement. The landowner and others affected, for instance, leaseholders, holders of reindeer husbandry rights and tenants, are only informed after the permit has been granted. The affected interested parties should be given the opportunity of making a statement before the application is granted. It is perceived as insulting that a permit for an activity that affects the property can be granted without any other person than the applicant having an opportunity to make a statement. In future, all applications for exploration permits should therefore be sent to the landowner and other affected interested parties, so that these are informed at an early stage on the planned exploration permits.

Notification to the landowner when the exploration permit ceases to apply

An exploration permit applies for three years but can thereafter be renewed for four and five-year stages, and can apply at the longest for fifteen years. The original area is often successively reduced in extensions. The landowner and other affected interested parties are informed when an exploration permit is extended but not when it ceases to apply. This is a defect since it can be of at least as of great interest for those affected that the exploration permit is no longer valid. Notification shall therefore also be given when the exploration permit ceases to apply to a particular property.

Conditions for protection of individual rights

According to the present provisions, the Mining Inspector can only notify conditions for protection of individual rights in permits that concern oil, gas or diamonds. No reasons of weight have emerged as to why conditions should only notified for certain forms of exploration permits. According to the recommendation, the Mining Inspector shall always notify such conditions when required. The condition may be based on points of view that the landowner and others have submitted after receiving the application and may concern, for instance, the right to pass through or stay at certain places or that consultation is to take place with a usufructuary before entering an area.

Negotiations and agreement prior to encroaching exploration works being allowed to take place

Certain forms of exploration work can entail inconvenience for the landowner that goes far beyond what must normally be tolerated by virtue of free public access. The exploration work that can be considered as being more encroaching is use of vehicle-borne equipment off road, construction of roads, felling trees and use of explosives. It is reasonable that the landowner and others affected have a real opportunity to influence how exploration work is to be carried out. The investigator therefore recommends that, as a general rule, an agreement with the landowner and other interested parties shall be required for such exploration work. However, it is not possible to permit individual landowners to completely prevent exploration work at the property without weighty reasons. If it is not possible to reach agreement, a balance must be struck between the interest of the

prospector to carry out a functional exploration and the reasons that can be advanced against the exploration taking place. If it is not possible to reach an agreement, the Mining Inspector shall consider the matter. The work may not be carried out unless the latter gives special permission.

Compensation for the right to make use of the property in the event of encroaching exploratory works

At present, the landowner receives compensation for damage and encroachment that the exploration work entails at the property. However, no compensation is paid for the prospector making use of the property for exploration work. However, the prospectors often pay some excess compensation to landowners and others affected already today. More encroaching exploration work can, however, cause inconvenience which is not compensated for according to present provisions. In addition, it seems reasonable that those who make their property available for a commercial activity should receive some compensation for this. In future, the landowner shall according to the recommendation also receive compensation therefore for his making the property available for prospecting when encroaching exploration work is involved.

The right to make use of land to erect buildings is to be abolished

The holder of an exploration permit has at present the right to make use of land to erect buildings. These measures appear as encroaching for the owner of the property. The provision has existed in the minerals legislation for a long time. It has emerged that there is scarcely any need to erect buildings in conjunction with exploration work nowadays. The right to erect buildings by virtue of an exploration permit should therefore be abolished.

Limitation of the right to carry out exploratory work closer than 200 metres to residential properties, etc.

According to the present provisions, exploration work may not take place without the permission of the Mining Inspector within an area closer than 100 metres from a plot with a building where someone lives for the greater part of the year. Thus, only permanent residences and not, for instance, holiday cottages are protected. Residents in holiday cottages can experience exploration work as an equally great inconvenience as others af-

fected. According to the recommendation, the restriction on the right to carry out exploration work shall apply to all residential buildings. Since the extent of a plot can be unclear, the provision should instead apply within an area of 200 metres from the inhabited building in question.

The rules of the Minerals Act on limitations in the right to carry out examination work are also unclear in other respects. According to the recommendation, they are to be made exact so as to make evident the area that is referred to.

Secrecy is to be abolished for the examination result

According to section 58 of the annex to the Secrecy Ordinance (1980:657), the examination result presented pursuant to Chapter 14, section 3, of the Minerals Act is declared secret for at most four years. As reasons for this has been given that the person who has carried out the explorations has an interest in having a sole right to dispose of the results for a period and that a balance is to be struck between this interest and the public interest for the results to be generally available.

The geological knowledge that has emerged through the exploration work is important for future exploration work in the area. If the results show that future explorations are not meaningful, this should be published as soon as possible. This recommendation means therefore that secrecy is abolished for the results.

The position of the property owner during mining operations

The landowner's right to compensation when the property is made use of for mining operations.

According to present provisions, the person who has an exploitation concession is obliged to compensate the owner of the property for damage and encroachment. No compensation is paid for the minerals that are extracted.

In Swedish law, the general rule is that a landowner owns everything on a property without any limitation in respect of depth. Unlike the situation in many other countries, ore in Sweden has not either been declared as state property. Neither does the state make any claim to civil law right of ownership of the ore. It does not either appear reasonable according to Swedish law that ore should be property without an owner. It is noted in

the report therefore that the landowner must be considered as also being the owner of the concession mineral that exists at the property. However, this cannot be used to justify that the landowner should have sole right to extract ore on his property or prevent others from doing so. Through the Minerals Act, the public has a right to determine who shall have a permit for exploitation. This circumstance can be motivated by the important public interest in a functioning mining industry. If a landowner could freely determine the conditions for mining operations on his properties or veto such activity, this would in all probability lead to mining operations no longer being possible in Sweden.

Another issue is the right to compensation that the landowners are to have during mining operations. As an argument for the landowner not receiving any compensation for ore extracted at his property, it has been argued that the mineral is of no value to the landowner. However, the fact that the landowner cannot demand compensation for the ore is only a consequence of the provisions of the Minerals Act and the argument is thus tautological. In general, compensation is payable when a person is obliged to surrender property to another, particularly if commercial activity is involved and it is not usually a requirement that the landowner should have been personally active with regard to localising or extracting other natural assets, for instance, an attractive type of granite, for the landowner to receive compensation. If the landowner receives some compensation for the value of the mineral, this can also counteract negative consequences on property prices within the areas affected by the exploration permit.

Through the proposed amendment to the law, the landowner shall receive compensation from the licence holder for the mineral claimed on his property. This payment is to take the form of a mine fee which is linked to the value of the mineral extracted and constitutes two per thousand of the value of the ore. The fee is to be shared between the owners of the properties that are within the concession area or on which land has been designated for extraction.

Right to compensation and redemption of property in the case of unused extraction concessions

An extraction concession need not immediately lead to mining operations starting. The concession is valid for 25 years. The concession holder can wait for a longer or shorter period before he requests that land be designated for extraction and starts operations. It may also be the case that exploitation never starts, e.g. for financial reasons. In such cases, the landowner can live in uncertainty with regard to what is going to happen to

the property for a long time. This can entail problems for the long-term planning of property maintenance that can have a negative effect on the value of the property. It can also be called in to question whether the present arrangement where a permit to dispose of another's property in future is valid for such a long period as 25 years without any possibility of review and without any payment being made, is wholly compatible with the protection of property in article 1 of the supplementary protocol (20 March 1952) of the European Convention on Protection of Rights and Fundamental Freedoms.

According to the investigator's recommendations, compensation shall be paid to the landowner for the inconvenience it entails for the property to be subject to an unused exploitation concession. Furthermore, the landowner shall have the right to request that the property or the part of the property is purchased if a land appropriation is not requested within ten years from the notification of the exploitation concession.

The protection for valuable natural and cultural environments during prospecting

The county administrative board is to be given the opportunity to make a statement on all applications for exploration permits and affected municipalities are informed of the application.

The consideration of applications for exploration permits now takes place normally without the affected county administrative boards and municipalities being notified. The decision is first sent to these authorities when the permit has been granted. In the case of applications relating to oil, gas and diamonds, however, a statement shall be obtained from the county administrative board.

If the county administrative board receives notification of the planned mineral search at an earlier stage and is given the opportunity of inspecting the effects that this can have on the natural and cultural environment and how the prospector intends to prevent damage to these, the risk for damage will be further reduced. In its statement, the county administrative board can furthermore also provide information on natural and cultural environments that are important to protect and other conflicting interests to the extent that the applicant has not referred to these. According to the recommendation, all applications for exploration permits are to be sent to the county administrative board to enable it to make a statement.

Affected municipalities are also to be informed about the application and can then submit points of view to the Mining Inspector. Through the

Planning and Building Act, the municipality has a dominating influence over the use of land and water areas and is able to control and affect whether and how any mining operations are to take place. However, it is also important that municipalities are also informed at an early stage on the planned exploration works.

The application for an exploration permit shall contain a description of the exploration works and their impact on the environment

The inclusion in the application of a description of the exploration works and their impact on the environment ensures that the permit-holder will take into consideration in advance the risks for damage to natural and cultural environment and comply with his obligation, according to Chapter 2, section 2 of the Environmental Code, to obtain the requisite knowledge. This description also serves as a basis for the inspection by the mining authorities and county administrative board. If there are special reasons, for instance due to particularly valuable natural and cultural environments within the exploration area, the Mining Inspector is given the opportunity of requiring a more detailed plan of these.

The suitability of the applicant is to be considered when considering examination permits

When considering applications for exploration permits for oil, gas and diamonds, the Mining Inspector shall according to existing provisions consider whether the applicant is suitable to carry out the examination work. If a permit holder shows insufficient willingness or ability to comply with the laws and provisions that apply to protect the environment, this should be taken into consideration if he applies for a new exploration permit. A consideration of suitability with regard to the applicant's ability to carry out the work without damage being caused to the natural and cultural environment shall according to the recommendation therefore be included in all forms of exploration permit. A prospector who has previously displayed lack of consideration accordingly risks being refused an exploration permit.

A general provision on consideration to protect public interests is to be introduced in the Minerals Act.

According to Chapter 3, section 3, of the Minerals Act, exploration works shall be carried out so that the least damage and encroachment is caused. This provision aims particularly at damage and encroachment that can affect the landholder. There is no general provision on consideration to protect the environment, however.

According to the recommendation, the provision shall be amended so that it is clarified that exploration work is to be carried out so that the least damage and encroachment is caused to the natural and cultural environment.

Conditions in support of public interests

According to the existing provisions, the Mining Inspector cannot attach conditions to an exploration permit, unless they refer to oil, gas or diamonds. According to the recommendation, the Mining Inspector shall in the exploration permit prescribe the conditions that are needed to support public interests. Such conditions can be particularly relevant if the application includes natural and cultural environments that are particularly important to protect. The conditions may refer to limitations to the right to carry out exploration work, e.g. with regard the time and place these takes place, or restrictions in the right to travel or stay at certain places. The county administrative board's statement on the application may give special reason for the Mining Inspector to notify conditions.

Review of the rules of the Environmental Code on the application for consultation in measures that can damage the cultural environment

According to Chapter 12, section 6, of the Environmental Code, the person who intends to undertake measures or engage in activity that can significantly affect the natural environment, is obliged to make a notification for consultation. There is no corresponding obligation according to the wording of the provision for measures that can affect the cultural environment which appears to be a deficiency. The attention of the Environmental Code Committee has therefore been drawn to this issue.

Recommendations for amendments to the law in point form

The position of the landowners and usufructuaries during prospecting

- It shall be clarified in the Minerals Act what prospecting measures may be undertaken on another person's property without an exploration permit.
- Landowners and other interested parties shall be notified about all applications for exploration permits so that they can submit points of view.
- Encroaching exploration works shall be preceded by negotiations with the landowner and other affected interested parties. An agreement is normally required to carry out work that involves use of vehicle-borne equipment off road, road construction, tree felling or the use of explosives.
- In the event of encroaching exploration work, the permit-holder shall – in addition to compensation for damage and encroachment – also pay compensation for making use of the property for exploration work.
- The Mining Inspector shall notify the conditions that are needed to protect the rights of the individual in all forms of exploration work.
- The landowners shall be notified when the exploration permit ceases to be valid for their property.
- The right to carry out exploration work is to be restricted closer than 200 metres to all forms of residential buildings. Restrictions in the right to carry out exploration work shall also be made specific otherwise.
- The right for the permit-holder to make use of land to erect buildings is to be abolished.

The position of the landowner during mining operations

- During mining operations, the landowner shall receive compensation for the mineral that is made use of from their property.
- Payment shall be made in the form of a mine fee, which is to amount to two per thousand of the value of the minerals that the concession holder receives.

- The fee shall be shared between the owners of the properties on which the mineral is extracted and the owners of the properties that are directly affected by the activity in relation to the size of the properties.
- Owners of properties that are affected by unutilised exploration concessions shall have the right to compensation for the inconvenience this entails.
- If the concession holder has not requested a designation of land within ten years, the landowners shall have the right to request that the affected properties be purchased.

Protection for valuable environments during prospecting

- The county administrative board shall be given the opportunity to make a statement on all applications for exploration permits and the affected municipalities shall be informed about the application.
- A description of exploration works and their environmental impact shall be enclosed with applications for exploration permits. The Mining Inspector shall be able to demand that the licence-holder make a detailed plan.
- The suitability of the applicant shall be taken into consideration when considering exploration permits
- The conditions that are needed to protect public interests shall be notified in all forms of exploration permits.
- The provisions of the Environmental Code on the obligation to consultation in measures that can damage the cultural environment should be reviewed.

Författningsförslag

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

Härigenom föreskrivs i fråga om minerallagen (1991:45)

dels att 17 kap. 2 § skall upphöra att gälla,

dels att nuvarande 7 kap. 4 § och 5 § skall betecknas 7 kap. 7 § och 8 §,

dels att det i lagen skall införas två nya paragrafer, 1 kap. 3 a § och 3 kap.

3 a § samt närmast före 1 kap 3 a § en ny rubrik med följande lydelse,

dels att 1 kap. 3 §, 2 kap. 2 § och 10 §, 3 kap. 3 och 5-7 §§, 5 kap. 1 §,

7 kap. 1-5 §§, 8 kap 1, 3, 6 och 9 §§, 9 kap. 1, 22-23 och 26 §, 15 kap. 4 § samt 16 kap. 1 och 5 § skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

3 §

Med undersökning avses 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.

Med bearbetning avses utvinning och tillgodogörande av ett koncessionsmineral.

Med gruvavgiftsområde avses det område som omfattas av en koncession för bearbetning jämte

annat område som på grund av markanvisningsbeslut enligt 9 kap. får tas i anspråk för verksamhet som hänger samman med bearbetning.

Eftersökning

3 a §

Var och en får utan undersökningstillstånd söka efter mineral i naturen genom att undersöka markytan, utföra mätningar på denna samt ta sådana sten-, morän-, torv- och jordprover, som saknar värde för fastighetsägaren, om åtgärderna inte medför någon risk för skada eller olägenhet.

Eftersökning är dock inte tillåten

1. på tomt eller plantering, om den sker olovligen

2. inom nationalpark eller inom område som en statlig myndighet hos regeringen har begärt skall avsättas till nationalpark,

3. i strid med föreskrifter som meddelats till skydd för natur- eller kulturresevat med stöd av 7 kap. miljöbalken, eller

4. på kyrkogård eller annan begravningsplats.

2 kap.

2 §

Undersökningstillstånd skall meddelas, om

1. det finns anledning att anta att undersökning i området kan leda till fynd av koncessionsmineral och

Undersökningstillstånd skall meddelas, om det finns anledning att anta att undersökning i området kan leda till fynd av koncessionsmineral.

2. sökanden inte uppenbarligen saknar möjlighet eller avsikt att få till stånd en ändamålsenlig undersökning.

Undersökningstillstånd får dock inte beviljas den som uppenbarligen saknar möjlighet eller avsikt att få till stånd en ändamålsenlig undersökning eller tidigare visat sig olämplig att bedriva undersökningsarbete.

Tillstånd att bedriva undersökning beträffande olja, gasformiga kolväten eller diamant får beviljas endast den som visar att han är lämplig att bedriva sådan undersökning.

10 §

Undersökningstillstånd beträffande olja, gasformiga kolväten eller diamant skall förenas med de villkor som behövs för att skydda allmänna intressen eller enskild rätt.

Undersökningstillstånd skall förenas med de villkor som behövs för att skydda allmänna intressen eller enskild rätt. Tillståndet kan förenas med föreskrift att tillståndshavaren ställer säkerhet för ersättning enligt 7 kap. 1 § första stycket.

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 ta mark i anspråk för att uppföra byggnader som är oundgängligen nödvändiga för undersökningsarbetet. I den utsträckning det behövs får han också ta mark i anspråk för att bygga väg inom området eller använda väg till och inom området. Efter tillstånd av bergmästaren får han också ta mark i anspråk för att bygga nödvändig väg till området.

I den utsträckning det behövs får tillståndshavaren använda befintlig väg till och inom området. Efter tillstånd av bergmästaren får han också ta mark i anspråk för att bygga nödvändig väg till området.

Arbetet skall utföras så, att minsta skada och intrång vållas.

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

3 a §

Undersökningsarbete med fordonsburen utrustning i terrängen på fastigheten samt byggande av väg, trädfällning och sprängning får endast ske efter skriftlig överenskommelse med fastighetsägaren och andra berörda sakägare eller, om överenskommelse inte kan träffas, efter särskilt tillstånd av bergmästaren.

Bergmästaren skall lämna tillstånd enligt första stycket om åtgärderna är nödvändiga för en ändamålsenlig undersökning och inte medför så stora olägenheter för fastighetsägaren eller annan sakägare eller för miljön att detta överväger tillståndshavarens intresse av att få utföra arbetena.

Bergmästaren får förena tillståndet med de villkor som behövs för att förebygga eller begränsa olägenheterna samt förordna att beslut om tillstånd till undersökningsarbete skall gälla utan hinder av att det inte vunnit laga kraft

Beträffande överenskommelse enligt andra stycket gäller 7 kap. jordabalken..

5 §

Minst två veckor innan undersökningsarbetet påbörjas skall tillståndshavaren underrätta bergmästaren, ägaren till den mark där arbetet skall bedrivas och innehavarna av nyttjanderätt eller servitut om när arbetet skall påbörjas. Kan arbetena antas komma att beröra annan särskild rätt, skall även innehavaren av denna underrättas.

Avser tillståndshavaren att utföra sådana åtgärder som anges i 3 a § skall han delge fastighetsägaren

och andra berörda sakägare ett förslag till överenskommelse om undersökningsarbete. Har överenskommelse inte träffats inom två veckor därefter, får tillståndshavaren begära bergmästarens tillstånd till de i förslaget till överenskommelse angivna undersökningsarbetena.

Underrättelser till andra än bergmästaren skall delges.

Underrättelse till innehavare av renskötselrätt får delges den sameby som innehavarna tillhör.

Innan arbetet påbörjas skall tillståndshavaren ställa säkerhet för ersättning enligt 7 kap. 1 §, *om inte den som är berättigad till ersättning medger annat.* Innan arbetet påbörjas skall tillståndshavaren ställa den säkerhet för ersättning som *föreskrivits i undersökningstillståndet.*

6 §

Undersökningsarbete får inte äga rum inom nationalpark eller område som en statlig myndighet hos regeringen har begärt skall avsättas till nationalpark eller i strid med föreskrifter som har meddelats för natur- eller kulturreservat med stöd av 7 kap. miljöbalken.

Undersökningsarbete får inte heller, utan medgivande av länsstyrelsen, äga rum inom

- | | |
|---|---|
| <p>1. <i>befästningsområde</i> och sådant område utanför detta som regeringen bestämmer</p> | <p>1. <i>tvåhundra meter från skyddsobjekt som avses i 3 § lagen (1990:217) om skydd för samhällsviktiga anläggningar m. m. eller inom militärt skyddsområde</i> och sådant område utanför detta som regeringen bestämmer</p> |
|---|---|

2. kyrkogård och annan begravningsplats,

3. område som avses i 4 kap. 5 § miljöbalken.

Ett medgivande enligt andra stycket 3 skall förenas med de villkor som är nödvändiga för att förhindra att påtaglig skada uppkommer för områdets natur- och kulturvärden. Länsstyrelsen får även i övrigt förena ett medgivande enligt andra stycket med villkor.

7 §

Undersökningsarbete får inte utan medgivande av bergmästaren äga rum inom

1. område inom trettio meter från allmän väg eller sådan vägsträckning enligt fastställd arbetsplan, trettio meter från järnväg eller kanal som är upplåten för allmän trafik eller trettio meter från allmän flygplats,

2. område inom *ett*hundra meter från *tomt med byggnad där någon är bosatt under övervägande del av året* 2. område inom *två*hundra meter från *bostadsbyggnad*,

3. område *med* kyrka, annan samlingslokal, undervisningsanstalt, hotell eller pensionat eller område *med* vårdanstalt, elevhem eller liknande inrättning, om den är avsedd för mer än femtio personer,

3. område *inom två*hundra meter från kyrka, annan samlingslokal, undervisningsanstalt, hotell eller pensionat eller *område inom två*hundra meter från vårdanstalt, elevhem eller liknande inrättning, om den är avsedd för mer än femtio personer,

4. område *med* elektrisk kraftstation eller industriell anläggning,

4. område *inom två*hundra meter från elektrisk kraftstation eller industriell anläggning,

5. område med detaljplan eller områdesbestämmelser enligt plan- och bygglagen (1987:10).

I fall som anges i första stycket 5 får medgivande inte lämnas i strid med planen eller områdesbestämmelserna. Om syftet med planen eller bestämmelserna inte motverkas, får dock mindre avvikelser göras.

Utan hinder av vad som föreskrivs i första stycket 2-4 får undersökning ske, om medgivande har lämnats av den som berörs av arbetet. I fall som anges i första stycket 2 skall medgivande lämnas av ägaren till byggnaden eller tomtens och den som har nyttjanderätt till den. I fall som anges i första stycket 3 och 4 skall medgivande lämnas av ägare och nyttjanderättshavare.

Bergmästaren får förena sitt medgivande med villkor.

5 kap.

1 §

Den som har koncession får inom koncessionsområdet, i dagen eller under jord, dels bedriva undersökningsarbete enligt 3 §, dels utföra bearbetning och därmed sammanhängande verksamhet enligt 4--7 §§. För bearbetning och därmed sammanhängande verksamhet som sker i dagen får koncessionshavaren dock ta i anspråk endast mark som har anvisats för ändamålet.

Mark utanför koncessionsområdet får tas i anspråk för annat ändamål än undersökning eller bearbetning enligt vad som bestäms vid markanvisningen.

Ärenden om markanvisning prövas vid markanvisningsförrättning enligt bestämmelserna i 9 kap.

Bergmästaren kan, sedan beslutet om koncession har vunnit laga kraft, medge att mark får tas i anspråk i avvaktan på att frågan om markanvisning avgörs. Sådant medgivande får lämnas endast om koncessionshavaren ställer säkerhet för den ersättning som avses i 7 kap. 2 §.

Bergmästaren kan, sedan beslutet om koncession har vunnit laga kraft, medge att mark får tas i anspråk i avvaktan på att frågan om markanvisning avgörs. Sådant medgivande får lämnas endast om koncessionshavaren ställer säkerhet för den ersättning som avses i 7 kap. 3 §.

7 kap.

1 §

Skada eller intrång som föranleds av undersökningsarbete skall ersättas av den som har undersökningstillstånd eller koncession med vars stöd arbetet bedrivs

Vid sådant undersökningsarbete som avses i 3 kap 3 a § skall skälig ersättning utgå till fastighetsägaren för rätten att nyttja fastigheten för undersökningsarbeten.

Ersättning enligt andra stycket skall, om annat inte följer av en överenskommelse mellan tillståndshavaren och fastighetsägaren, bestämmas med hänsyn till undersökningsarbetenas omfattning, varak-

tighet och art, samt till de olägenheter de medför för fastighetsägaren och andra sakägare

2 §

Skada eller intrång som föranleds av att mark tas i anspråk för bearbetning eller därmed sammanhängande verksamhet skall ersättas av koncessionshavaren.

Om det uppstår synnerligt men för någon fastighet eller del därav på grund av att mark tas i anspråk, skall koncessionshavaren lösa den fastighet eller fastighetsdel som lider sådant men, om ägaren begär det.

Vid bearbetning har ägare av fastighet som helt eller delvis är belägen inom gruvavgiftsområdet rätt till årlig andel i gruvavgift. En fastighetsägares andel i gruvavgiften skall motsvara fastighetens del i hela gruvavgiftsområdet den 31 december det kalenderår gruvavgiften skall beräknas.

Gruvavgiften skall motsvara två promille av värdet av under året bruten och uppfordrad koncessionsmineral. Närmare föreskrifter om beräkning av mineralets värde meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

3 §

Beträffande ersättning och löseskilling enligt 1 eller 2 § gäller 4 kap. och 5 kap. 23 §, 24 § och 27 § första stycket första meningen expropriationslagen (1972:719) i tillämpliga delar. Vad som sägs i 4 kap. 3 § samma lag skall härvid tillämpas i fråga om värdeökning som ägt rum under tiden från dagen tio år före det ansökan om markanvisning gjordes.

Skada eller intrång som föranleds av att mark tas i anspråk för bearbetning eller därmed sammanhängande verksamhet skall ersättas av koncessionshavaren.

Om det uppstår synnerligt men för någon fastighet eller del därav på grund av att mark tas i anspråk, skall koncessionshavaren lösa den fastighet eller fastighetsdel som lider sådant men, om ägaren begär det.

4 §

I fråga om ersättning för skada eller intrång som uppstår efter markanvisningen och som inte kunde förutses vid denna är denna lag inte tillämplig.

Koncessionshavaren skall, för tiden från det att koncessionsbeslutet vann laga kraft och fram till dess ett beslut om markanvisning inom koncessionsområdet vunnit laga kraft erlægga en årlig ersättning (koncessionsersättning) till ägarna av fastigheter inom koncessionsområdet. Denna skyldighet gäller dock inte längre om koncessionshavaren visar att anledning saknas att begära markanvisning inom området.

Koncessionsersättningen skall för varje hektar mark på fastigheten som omfattas av koncessionen uppgå till en hundradel av prisbasbeloppet enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring för vart och ett av de första fem åren och därefter till två hundradelar av detta belopp.

Har fastighetsägaren överklagat bergmästarens beslut om markanvisning skall koncessionsersättning dock inte utgå för tiden efter överklagandet.

Om ansökan om markanvisning inte gjorts inom tio år från det att bearbetningskoncessionen meddelades skall koncessionshavaren lösa den fastighet eller fastighetsdel som ligger inom koncessionsområdet, om ägaren begär det. Sådan skyldighet föreligger dock inte om skyldigheten att utge koncessionsersättning upphört enligt första stycket andra meningen.

5 §

Ersättning vid återkallelse

Återkallas ett undersökningstillstånd eller en bearbetningskoncession av synnerliga skäl enligt 6 kap. 3 §, har tillstånds- eller koncessionshavaren rätt till ersättning av staten för den skada han lider till följd av återkallelsen.

Beträffande ersättning och löse-skillning enligt 1 eller 2 § gäller 4 kap. och 5 kap. 23 §, 24 § och 27 § första stycket första meningen expropriationslagen (1972:719) i tillämpliga delar. Vad som sägs i 4 kap. 3 § samma lag skall härvid tillämpas i fråga om värdeökning som ägt rum under tiden från dagen tio år före det ansökan om markanvisning gjordes.

Om inlösen sker enligt 3 § andra stycket eller 4 § fjärde stycket skall vid tillämpning av 4 kap. 2 och 3 §§ expropriationslagen (1972:719) sådan värdestegring som beror på förväntningar om framtida gruvavgift alltid räknas ägaren tillgodo.

6 §

Gruvavgift enligt 2 § första stycket samt den andel i gruvavgiften som tillkommer varje ägare till fastighet inom gruvavgiftsområdet skall beslutas av bergmästaren senast sex månader efter utgången av koncessionshavarens räkenskapsår. Beslutet skall sändas till koncessionshavaren och berörda fastighetsägare. Har bearbetning inte skett inom gruvavgiftsområdet under det gångna året skall avgift dock inte fastställas för det året.

7 §

I fråga om ersättning för skada eller intrång som uppstår efter markanvisningen och som inte kunde förutses vid denna är denna lag inte tillämplig.

Ersättning vid återkallelse

8 §

Återkallas ett undersökningstillstånd eller en bearbetningskoncession av synnerliga skäl enligt 6 kap. 3 §, har tillstånds- eller koncessionshavaren rätt till ersättning av staten för den skada han lider till följd av återkallelsen

8 kap.

1 §

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 än sökanden haft tillfälle att yttra sig. 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.

3 §

Ärenden i övrigt om undersökningstillstånd eller bearbetningskoncession prövas av bergmästaren. Ärenden i övrigt om undersökningstillstånd, bearbetningskon-

koncession prövas av bergmästaren. *cession eller tillstånd till undersökningsarbete enligt 3 kap. 3 a § prövas av bergmästaren.*

I ärenden om förlängning av bearbetningskoncession enligt 4 kap. 10 § skall bergmästaren, såvitt gäller tillämpningen av 3 och 4 kap. miljöbalken, samråda med länsstyrelsen i det eller de län där koncessionsområdet ligger.

Ärenden om förlängning av bearbetningskoncession enligt 4 kap. 10 § skall hänskjutas till regeringens prövning om bergmästaren vid tillämpningen av 3 eller 4 kap. miljöbalken finner skäl att frånga vad länsstyrelsen har föreslagit. Hänskjutande skall också ske av ärenden om återkallelse av undersökningstillstånd eller bearbetningskoncession av synnerliga skäl enligt 6 kap. 3 § denna lag samt av övriga ärenden enligt denna paragraf som bergmästaren bedömer vara särskilt betydelsefulla från allmän synpunkt.

6 §

Bergmästaren får vid utredning av ärenden som avses i 1--3 §§ företa undersökning på platsen om det behövs. Sakägarna skall på lämpligt sätt underrättas om tid och plats för undersökningen. Sökanden skall betala kostnaderna för undersökningen

Bergmästaren får i samband med prövning av undersökningstillstånd eller bearbetningskoncession kalla till offentligt möte i anslutning till undersöknings- eller koncessionsområdet. Sakägarna skall på lämpligt sätt underrättas om tid och plats för mötet.

9 §

Tvister i frågor som avses i 7 kap. 2 § prövas vid markanvisningsföretningen. Tvister i frågor som avses i 7 kap. 3 § prövas vid markanvisningsföretningen.

9 kap.

1 §

Markanvisningsförrättning hålls på begäran av koncessionshavaren.

Vid förrättningen bestäms den mark inom koncessionsområdet som koncessionshavaren får ta i anspråk för bearbetning av mineralfyndighet.

Vidare bestäms den mark som koncessionshavaren, inom eller utom koncessionsområdet, får ta i anspråk för verksamhet som hänger samman med bearbetningen. *Härvid* skall verksamhetens art anges.

Markanvisningsförrättning hålls på begäran av koncessionshavaren.

Vid förrättningen bestäms

1. den mark inom koncessionsområdet som koncessionshavaren får ta i anspråk för bearbetning av mineralfyndighet,

2. den mark som koncessionshavaren, inom eller utom koncessionsområdet, får ta i anspråk för verksamhet som hänger samman med bearbetningen, *varvid* verksamhetens art skall anges,

3. *vilka fastigheter som berörs av gruvavgiftsområdet och den andel ägarna till varje fastighet har i framtida gruvavgift*

Även utan samband med markanvisningsförrättning får bergmästaren meddela särskilt beslut att ändra ett tidigare meddelat beslut enligt punkt 3 när beslut om bearbetningskoncession eller ändringar i fastighetsindelningen föranleder det.

22 §

Beslut om markanvisning skall ange den anvisade markens läge, omfattning och ändamål samt innehålla avgörande i sådana tvister om ersättning enligt 7 kap. 1 *eller* 2 § som har prövats vid förrättningen. Dessutom skall beslutet innehålla avgörande i sådana frågor om anges i 20 och 21 §§.

Beslut om markanvisning skall ange den anvisade markens läge, omfattning och ändamål samt innehålla avgörande i sådana tvister om ersättning enligt 7 kap. 1 *eller* 3 § som har prövats vid förrättningen. Dessutom skall beslutet innehålla avgörande i sådana frågor om anges i 20 och 21 §§.

Om löseskilling eller intrångsersättning bestäms, skall i beslutet också anges om belopp skall deponeras enligt 10 kap. 2 § och var depositionen skall ske.

23 §

Överenskommelse om ersättning som avses i 7 kap. 1 och 2 §§ skall fastställas i markanvisningsbeslutet, om någon av parterna begär det.	Överenskommelse om ersättning som avses i 7 kap. 1 och 3 §§ skall fastställas i markanvisningsbeslutet, om någon av parterna begär det.
---	---

26 §

Anvisad mark får tillträdas innan markanvisningsbeslutet har vunnit laga kraft, om sökanden har ställt säkerhet för den ersättningskyldighet som avses i 7 kap. 1 och 2 §§ och bergmästaren inte bestämmer annat.	Anvisad mark får tillträdas innan markanvisningsbeslutet har vunnit laga kraft, om sökanden har ställt säkerhet för den ersättningskyldighet som avses i 7 kap. 1 och 3 §§ och bergmästaren inte bestämmer annat.
---	---

15 kap.

4 §

Om undersökningsarbete påbörjas utan att säkerhet har ställts enligt 3 kap. 5 § *tredje* stycket eller om *anläggning utförs* i strid med 3 kap. 3 § andra stycket, får kronofogdemyndigheten på ansökan av den som äger eller innehar marken meddela särskild handräckning för att arbetet skall ställas in eller att *anläggningen skall tas bort* på undersökarens bekostnad.

Om undersökningsarbete påbörjas utan att säkerhet har ställts enligt 3 kap. 5 § *femte* stycket eller om *väg byggs* i strid med 3 kap. 3 § andra stycket, får kronofogdemyndigheten på ansökan av den som äger eller innehar marken meddela särskild handräckning för att arbetet skall ställas in eller att *marken skall återställas* på undersökarens bekostnad.

I fråga om sådan handräckning som avses i första stycket finns bestämmelser i lagen (1990:746) om betalningsföreläggande och handräckning.

16 kap.

1 §

Nuvarande lydelse

I fråga om överklagande av beslut enligt denna lag gäller följande.

Beslut	Överklagas hos
Beslut av bergmästaren i frågor som gäller undersökningstillstånd	Allmän förvaltningsdomstol
Beslut av bergmästaren i frågor som gäller meddelande av bearbetningskoncession, tillstånd till överlåtelse av koncession eller ändring av villkoren för en koncession	Regeringen
Beslut av bergmästaren i frågor om förlängning av giltighetstiden för en bearbetningskoncession enligt 4 kap. 10 §	Regeringen
Beslut av bergmästaren i andra frågor som gäller bearbetningskoncession	Allmän förvaltningsdomstol
<i>Tillstånd av bergmästaren till byggande av väg enligt 3 kap. 3 § andra stycket</i>	<i>Sveriges geologiska undersökning</i>
Beslut av bergmästaren i fråga som avses i 3 kap. 7 §	Länsstyrelsen
Förhandsbesked av bergmästaren enligt 4 kap. 9 § tredje stycket	<i>Sveriges geologiska undersökning</i>
Tillstånd av bergmästaren att lägga igen utfraktsväg, ort eller borrhål enligt 5 kap. 8 § eller 13 kap. 6 §	Sveriges geologiska undersökning
Beslut av bergmästaren i ärende om ersättning enligt 7 kap. 1 §	Den fastighetsdomstol inom vars område marken som

	tvisten gäller eller större delen därav är belägen
Beslut av förrättningsmyndigheten i 8 kap. 7 §	Den fastighetsdomstol inom vars område marken som tvisten gäller eller större delen därav är belägen
Beslut av förrättningsmyndigheten i ärende om markanvisning	Den fastighetsdomstol inom vars område marken som tvisten gäller eller större delen därav är belägen
Tillstånd av bergmästaren att lägga ned gruva eller motsvarande anläggning enligt 14 kap. 4 § tredje stycket	Sveriges geologiska undersökning
Beslut av bergmästaren i andra frågor enligt denna lag	Allmän förvaltningsdomstol
Beslut av länsstyrelsen i frågor som avses i 3 kap. 6 §	Regeringen
Beslut av länsstyrelsen i frågor om prövande av säkerhet enligt 17 kap.	Allmän förvaltningsdomstol
Beslut av Statens jordbruksverk eller Skogsstyrelsen enligt 8 kap. 6 a § första eller fjärde stycket.	Allmän förvaltningsdomstol

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Föreslagen lydelse

I fråga om överklagande av beslut enligt denna lag gäller följande.

Beslut	Överklagas hos
Beslut av bergmästaren i frågor som gäller undersökningstillstånd	Allmän förvaltningsdomstol
<i>Beslut av bergmästaren i frågor om tillstånd till undersökningsarbete enligt 3 kap. 3 a §</i>	<i>Den fastighetsdomstol inom vars område marken som tvisten gäller eller större delen därav är belägen</i>
Beslut av bergmästaren i frågor som gäller meddelande av bearbetningskoncession, tillstånd till överlåtelse av koncession eller ändring av villkoren för en koncession	Regeringen
Beslut av bergmästaren i frågor om förlängning av giltighetstiden för en bearbetningskoncession enligt 4 kap. 10 §	Regeringen
Beslut av bergmästaren i andra frågor som gäller bearbetningskoncession	Allmän förvaltningsdomstol
Beslut av bergmästaren i fråga som avses i 3 kap. 7 §	Länsstyrelsen
Förhandsbesked av bergmästaren enligt 4 kap. 9 § tredje stycket	<i>Allmän förvaltningsdomstol</i>
Tillstånd av bergmästaren att lägga igen utfraktsväg, ort eller borrhål enligt 5 kap. 8 § eller 13 kap. 6 §	<i>Allmän förvaltningsdomstol</i>
Beslut av bergmästaren i ärende om ersättning enligt 7 kap. 1 §	Den fastighetsdomstol inom vars område marken som tvisten gäller eller större delen därav är belägen

Beslut av bergmästaren i frågor som avses i 8 kap. 7 § tvisten gäller eller större delen	Den fastighetsdomstol inom vars område marken som därav är belägen
Beslut av bergmästaren i ärende om markanvisning tvisten gäller eller större delen	Den fastighetsdomstol inom vars område marken som därav är belägen
Tillstånd av bergmästaren att lägga ned gruva eller motsvarande anläggning enligt 14 kap. 4 § tredje stycket	<i>Allmän förvaltningsdomstol</i>
Beslut av bergmästaren i andra frågor enligt denna lag	Allmän förvaltningsdomstol
Beslut av länsstyrelsen i frågor som avses i 3 kap. 6 §	Regeringen
Beslut av länsstyrelsen i frågor om prövande av säkerhet enligt 17 kap.	Allmän förvaltningsdomstol
Beslut av Statens jordbruksverk eller Skogsstyrelsen enligt 8 kap. 6 a § första eller fjärde stycket.	Allmän förvaltningsdomstol

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

5 §

Beslut av Sveriges geologiska undersökning enligt 1 § får inte överklagas.

Länsstyrelsens beslut i överklagade ärenden enligt 3 kap. 7 § får inte överklagas. Detsamma gäller fastighetsdomstolens beslut i dit överklagade ärenden som gäller jäv mot förrättningsman.

17 kap.**2 §**

Om säkerhet som skall ställas enligt denna lag inte har godkänts av den till vars förmån den ställs, skall säkerheten prövas av länsstyrelsen. Borgen får godkännas av länsstyrelsen endast om borgensmannen svarar för egen skuld och, om flera har tecknat borgen, de svarar solidariskt.

Staten, kommuner, landstingskommuner och kommunalförbund behöver inte ställa säkerhet.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

- 1. Denna lag träder i kraft den*
- 2. Beträffande undersökningstillstånd och bearbetningskoncessioner som beviljats före ikraftträdandet gäller äldre föreskrifter.*
- 3. Beträffande överklaganden av beslut som gjorts före ikraftträdandet tillämpas även i övrigt 16 kap. i sin äldre lydelse.*

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

Härigenom föreskrivs i fråga om mineralförordningen (1992:285) dels att det i lagen skall införas en ny paragraf 4 a § med följande lydelse, dels att 1, 3, 6, 8, 10, 10 a-c, 14, 19, 25 och 30 §§ skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Ansökan om undersökningstillstånd

1 §

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

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. Om ansökan avser något annat mineral än alunskiffer, olja, gasformiga kolväten eller diamant, de fastigheter som berörs av ansökan samt namn och adress på fastighetsägaren och de övriga sakägare som sökanden känner till.
5. Huruvida det inom området finns områden som omfattas av bestämmelserna i 3 kap. 6 - 7 §§ eller 17 kap. 3 § minerallagen.
5. Huruvida det inom området finns områden som omfattas av bestämmelserna i 7 kap miljöbalken samt 3 kap. 6 - 7 §§ eller 17 kap. 3 § minerallagen (1991:45).
6. Huruvida sådant förhållande som avses i 2 kap. 4 § minerallagen (1991:45) föreligger.
7. Huruvida sådant förhållande som nämns i 2 kap. 9 § minerallagen (1991:45) föreligger.

8. De omständigheter, som i enlighet med 2 kap. 2 § första stycket 1 minerallagen (1991:45) talar för att undersökning i området kan leda till fynd av koncessionsmineral.

9. Den benämning som sökanden föreslår på undersökningsområdet.

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

Om ansökan avser alunskiffer, olja, gasformiga kolväten eller diamant skall den dessutom innehålla uppgifter om den planerade verksamhetens inverkan på allmänna och enskilda intressen samt de åtgärder som, enligt sökandens uppfattning, behövs för att skydda allmänna intressen eller enskild rätt.

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

Till ansökan skall bifogas den information som sökanden önskar lämna till sakägare inom undersökningsområdet i samband med att dessa underrättas om ansökan

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 fogas en karta i skala om minst 1:10 000, eller om bergmästaren medger det, i annan skala, dock minst 1:100 000. På kartan, som skall ges in i det antal exemplar som bergmästaren bestämmer, skall utmärkas såväl det område som omfattas av ansökan som närliggande områden där bestämmelserna i 2 kap. 4 eller 9 §, 3 kap. 6 eller 7 § eller 17 kap. 3 § minerallagen (1991:45) kan bli tillämpliga. Förordning (1994:1352).

3 §

Om en ansökan som avser alunskiffer, olja, gasformiga kolväten eller diamant inte avvisas skall bergmästaren införa kungörelse om ansökan i Post- och Inrikes Tidningar och i ortstidning. Om tillgängliga uppgifter gör det möjligt och ger anledning till det, skall bergmästaren dessutom sända meddelande om en sådan ansökan till industriella företag, innehavare

Bergmästaren skall sända ett meddelande om ansökan till de fastighetsägare, industriella företag, innehavare av företrädesrätt enligt 2 kap. 4 § minerallagen (1991:45) och andra kända sakägare som berörs av ansökan, samt till berörd kommun. Till meddelandet skall fogas upplysningar om minerallagens bestämmelser och om undersökningsarbeten samt den informa-

av företrädesrätt enligt 2 kap. 4 § minerallagen (1991:45) och andra som berörs av ansökan.

I kungörelser och meddelanden skall det anges att erinringar mot ansökningen skall göras skriftligen hos bergmästaren inom viss angiven tid, minst fyra veckor efter det att kungörelsen var införd i Post- och Inrikes Tidningar.

Om ansökan avser alunskiffer, olja, gasformiga kolväten eller diamant skall bergmästaren inhämta yttrande från länsstyrelsen och kommunen.

tion sökanden lämnat enligt 1 § första stycket 10.

Om en ansökan avser alunskiffer, olja, gasformiga kolväten eller diamant skall det anges i meddelandet att erinringar mot ansökningen skall göras skriftligen hos bergmästaren inom viss angiven tid, minst tre veckor.

Om ansökan avser alunskiffer, olja, gasformiga kolväten eller diamant skall bergmästaren inhämta yttrande från länsstyrelsen och kommunen.

Om ansökan gäller andra koncessionsmineral än de som avses i tredje stycket skall en kopia av ansökan sändas till länsstyrelsen, som skall ges tillfälle att yttra sig över ansökan inom viss angiven tid, högst tre veckor.

Ansökan om tillstånd till undersökningsarbete

4 a §

En ansökan om tillstånd till undersökningsarbete enligt 3 kap 5 § andra stycket minerallagen (1991:45) skall vara skriftlig och ges in till bergmästaren.

Ansökan skall innehålla följande uppgifter.

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

2. Det eller de undersöknings-tillstånd ansökningen avser.

3. Den fastighet eller de fastigheter som berörs av ansökan. . 4.

Huruvida ansökan berör områden som omfattas av bestämmelserna i 3 kap. 6 - 7 §§ eller 17 kap. 3 § minerallagen (1991:45).

5. De omständigheter som enligt sökandens uppfattning gör de avsedda arbetena nödvändiga för en ändamålsenlig undersökning.

6. De tillstånd eller dispenser enligt andra författningar som sökanden erhållit eller avser att ansöka om för att kunna genomföra arbetena.

Till ansökan skall fogas en bestyrkt kopia av det förslag till överenskommelse om undersökningsarbete som sökanden tillställt berörda sakägare samt bevis på att dessa fått del av handlingen minst två veckor innan ansökan ingavs.

Sökanden skall betala ansökningsavgift med 2 000 kronor för varje ansökan. Avgiften skall betalas när ansökan ges in till bergmästaren.

6 §

Bergmästaren skall sända kopia av meddelade undersökningstillstånd jämte karta till Sveriges geologiska undersökning, länsstyrelsen och kommunen.

Bergmästaren skall dessutom inom två månader från det tillståndet meddelades införa kungörelse om tillståndets innehåll i Post- och Inrikes Tidningar och i ortstidning.

Om tillståndet avser något annat mineral än alunskiffer, olja, gasformiga kolväten eller diamant skall berörda fastighetsägare och övriga kända sakägare delges kopia av tillståndet och kartan

8 §

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

Beslut om förlängning skall sändas till Sveriges geologiska undersökning, länsstyrelsen och kommunen.

Bergmästaren skall sända kopia av beslutet och, i förekommande fall, av kartan till berörda fastighetsägare och övriga kända sakägare.

Bergmästaren skall sända kopia av beslutet och, i förekommande fall, av kartan till ägarna av de fastigheter på vilka inte längre berörs av undersökningstillståndet, berörda fastighetsägare och övriga kända sakägare.

Bergmästaren skall införa kungörelse om beslutet i Post- och Inrikes Tidningar och i ortstidning.

10 §

Vid beslut om beviljande av nytt undersökningstillstånd skall avgift betalas med följande belopp per påbörjat hektar av undersökningsområdet.

a) Om tillståndet avser diamant, 1 krona och 50 öre, varav 20 öre avser det första året, 40 öre det andra året och 90 öre det tredje året.

b) Om tillståndet avser olja och/eller gasformiga kolväten, 3 kronor, varav 40 öre avser det första året, 80 öre det andra året och 1 krona och 80 öre det tredje året.

c) Om tillståndet avser något annat koncessionsmineral, 15 kronor, varav 2 kronor avser det första året, 4 kronor det andra året och 9 kronor det tredje året.

Vid beslut om beviljande av nytt undersökningstillstånd skall avgift betalas med följande belopp per påbörjat hektar av undersökningsområdet.

a) Om tillståndet avser diamant, 2 kronor, varav 40 öre avser det första året, 60 öre det andra året och 1 krona det tredje året.

b) Om tillståndet avser olja och/eller gasformiga kolväten, 4 kronor, varav 80 öre avser det första året, 1 krona 20 öre det andra året och 2 kronor det tredje året.

c) Om tillståndet avser något annat koncessionsmineral, 20 kronor, varav 4 kronor avser det första året, 6 kronor det andra året och 10 kronor det tredje året.

Avgift skall dock alltid betalas med lägst 100 kronor.

Avgift skall dock alltid betalas med lägst 1 000 kronor.

10 a §

Vid beslut om förlängning av undersökningstillståndets giltighetstid enligt 2 kap. 6 § minerallagen (1991:45) skall avgift betalas med följande belopp per påbörjat hektar och år.

a) Om tillståndet avser diamant, 1 krona.

b) Om tillståndet avser olja och/eller gasformiga kolväten, 2 kronor.

c) Om tillståndet avser något annat koncessionsmineral, 21 kronor.

Avgift skall dock alltid betalas med lägst 200 kronor.

Vid beslut om förlängning av undersökningstillståndets giltighetstid enligt 2 kap. 6 § minerallagen (1991:45) skall avgift betalas med följande belopp per påbörjat hektar och år

a) Om tillståndet avser diamant, 2 kronor.

b) Om tillståndet avser olja och/eller gasformiga kolväten, 3 kronor.

c) Om tillståndet avser något annat koncessionsmineral, 21 kronor.

Avgift skall dock alltid betalas med lägst 1 000 kronor.

10 b §

Vid beslut om ytterligare förlängning av undersökningstillståndets giltighetstid enligt 2 kap. 7 § första stycket minerallagen (1991:45) skall avgift betalas med följande belopp per påbörjat hektar och år.

a) Om tillståndet avser diamant, 5 kronor.

b) Om tillståndet avser olja och/eller gasformiga kolväten, 4 kronor.

c) Om tillståndet avser något annat koncessionsmineral, 50 kronor.

Avgift skall dock alltid betalas med lägst 400 kronor.

Vid beslut om ytterligare förlängning av undersökningstillståndets giltighetstid enligt 2 kap. 7 § första stycket minerallagen (1991:45) skall avgift betalas med följande belopp per påbörjat hektar och år.

a) Om tillståndet avser diamant, olja och/eller gasformiga kolväten, 5 kronor.

c) Om tillståndet avser något annat koncessionsmineral, 50 kronor.

Avgift skall dock alltid betalas med lägst 4 000 kronor.

10 c §

Vid beslut om ytterligare förlängning av undersökningstillståndets giltighetstid enligt 2 kap. 7 § andra stycket minerallagen (1991:45) skall avgift betalas med *följande belopp per påbörjat hektar och år*.

a) Om tillståndet avser olja och/eller gasformiga kolväten, 10 kronor.

b) Om tillståndet avser något annat koncessionsmineral, 100 kr.

Avgift skall dock alltid betalas med lägst 800 kronor.

Vid beslut om ytterligare förlängning av undersökningstillståndets giltighetstid enligt 2 kap. 7 § andra stycket minerallagen (1991:45) skall avgift betalas med *100 kr* per påbörjat hektar och år.

Avgift skall dock alltid betalas med lägst 8 000 kronor.

14 §

Undersökningsarbete får inte utan medgivande av länsstyrelsen äga rum inom militärt skyddsområde som anges i bilagan till förordningen (1990:1334) om skydd för samhällsviktiga anläggningar m. m.

Undersökningsarbete får inte utan medgivande av länsstyrelsen äga rum inom *tvåhundra meter från skyddsobjekt som avses i 3 § lagen (1990:217) om skydd för samhällsviktiga anläggningar m. m. eller inom militärt skyddsområde* som anges i bilagan till förordningen (1990:1334) om skydd för samhällsviktiga anläggningar m. m.

19 §

Sökanden skall betala ansökningsavgift med 6 000 kronor för varje koncessionsområde. Avgiften skall betalas när ansökan ges in till bergmästaren.

Sökanden skall betala ansökningsavgift med 25 000 kronor för varje koncessionsområde. Avgiften skall betalas när ansökan ges in till bergmästaren.

25 §

En ansökan om medgivande till överlåtelse av bearbetningskoncession skall vara skriftlig och ges in till bergmästaren. Den skall innehålla uppgifter om

1. sökandens och förvärvarens namn, hemvist och adress, samt
2. förvärvarens plan för den fortsatta verksamheten och en utredning om hans tekniska och ekonomiska möjligheter att fullfölja planen.

En kopia av bearbetningskoncessionen skall fogas till ansökan

I övrigt tillämpas 19 och 20 §§ *Sökanden skall betala ansökningsavgift med 6 000 kronor för varje koncessionsområde ansökan avser. Avgiften skall betalas när ansökan ges in till bergmästaren*

I övrigt tillämpas 20 § beträffande sökanden.

Bergmästaren skall sända en kopia av beslutet till Sveriges geologiska undersökning, länsstyrelsen, lantmäterimyndigheten och kommunen. Bergmästaren skall delge berörda fastighetsägare och övriga kända sakägare en kopia av beslutet.

30 §

Ansökan om markanvisning skall innehålla

1. uppgift om sökandens namn, hemvist och adress,
2. beskrivning av den mark inom och utom koncessionsområdet som sökanden vill ta i anspråk,
3. uppgift om de fastigheter som berörs av ansökningen samt namn och adress på fastighetsägarna och övriga sakägare,
4. uppgift om tvist som enligt 8 kap. 8 eller 9 § minerallagen (1991:45) skall prövas vid markanvisningsförrättningen,
5. uppgift huruvida det inom det sökta området finns sådana områden som enligt 9 kap. 2 § andra stycket minerallagen (1991:45) inte får anvisas,
6. uppgift huruvida överenskommelse enligt 9 kap. 2 § första stycket minerallagen (1991:45) har träffats,
7. förslag om aktförvarare enligt 32 § och om sammanträdeslokal om sådan behövs vid förrättningen.

Sökanden skall betala ansökningsavgift med 15 000 kronor för varje koncessionsområde ansökan avser. Avgiften skall betalas när ansökan ges in till bergmästaren.

3 Förslag till lag om ändring av jordabalken (1970:994)

Härigenom föreskrivs i fråga om jordabalken (1970:994) att 7 kap 3 § skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 kap **3 §**

Av fastighetsägaren åt annan upplåten rätt att avverka skog på fastigheten eller att tillgodogöra sig andra alster av fastigheten eller dennas naturtillgångar eller att jaga eller fiska på fastigheten är att anse som nyttjanderätt, även om med rättigheten icke är förenad rätt att i övrigt nyttja fastigheten.

Av fastighetsägaren åt annan upplåten rätt att avverka skog på fastigheten eller att tillgodogöra sig andra alster av fastigheten eller dennas naturtillgångar eller att jaga eller fiska på fastigheten *eller att utföra undersökningsarbete enligt 3 kap. 3 a § minerallagen (1994:45)* är att anse som nyttjanderätt, även om med rättigheten icke är förenad rätt att i övrigt nyttja fastigheten.

Vad fastighetsägaren enligt en skriftlig överenskommelse med staten eller en kommun angående naturvården inom ett visst område (naturvårdsavtal) förbundit sig att tillåta eller tåla skall vid tillämpningen av denna balk och andra författningar i sin helhet anses som en nyttjanderätt.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Denna lag träder i kraft den

4 Förslag till förordning om ändring av sekretessförordningen (1980:657)

Härigenom föreskrivs i fråga om sekretessförordningen att punkt 58 i bilagan till förordningen skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

58. tillståndsgivning och tillsyn enligt sekretess för ingivna underminerallagen(1991:45), lagen sökningsresultat enligt 14 kap. 3 § (1985:620) om vissa torvfyndigheter och lagen (1978:160) om vissa rörledningar eller enligt motsvarande äldre bestämmelser

Föreslagen lydelse

58. tillståndsgivning och tillsyn enligt minerallagen(1991:45), lagen (1985:620) om vissa torvfyndigheter och lagen (1978:160) om vissa rörledningar eller enligt motsvarande äldre bestämmelser

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

1. Denna förordning träder i kraft den
2. Beträffande undersökningsresultat som redovisats före ikraftträdandet skall bilagan till sekretessförordningen tillämpas i sin tidigare lydelse.

1 Inledning

1.1 Utredningsuppdraget

Utredningens direktiv (dir 1999:11) är daterade den 25 februari 1999. Uppdraget består enligt dessa i att se över vissa frågor som gäller äganderätten till mark och hur denna äganderätt förhåller sig bl a till gruvnäringens behov inom minerallagen. Vidare skall behovet av ett förstärkt skydd för värdefulla natur- och kulturmiljöer i samband med prövning av undersökningstillstånd och undersökningsarbeten utredas.

Utredningsuppdraget skulle enligt direktiven redovisas senast den 1 maj 2000. Regeringen har därefter förlängt utredningstiden till den 1 oktober 2000. Direktiven återfinns i *bilaga 1*.

1.2 Utredningsarbetet

Den särskilde utredaren och sekreteraren har sammanträffat med företrädare för organisationer och företag för att kartlägga och diskutera den nuvarande minerallagstiftningen och den kritik som riktats mot denna samt för att inhämta kunskaper om malmprospektering och mineralhantering.

Sammanträffanden har bland annat ägt rum med företrädare för Svenska Naturskyddsföreningen, Svenska Gruvföreningen, Svenska Metallindustriarbetareförbundet, Invest in Sweden Agency och Region Skåne. Utredaren och sekreteraren har besökt Sveriges Geologiska Undersöknings (SGU:s) mineralinformationskontor i Malå och där även studerat pågående undersökningsarbete. Diskussioner har förts med företrädare för Malå och Tingsryds kommuner. Vidare har utredaren och sekreteraren sammanträffat med företrädare för de ideella föreningarna ”ARM - Aktion för Rättvis Minerallag” och ”Inga gruvor på Österlen” och i samband härmed haft tillfälle att diskutera effekter av undersökningstillstånd och undersökningsarbeten i trakten av Urshult och på Österlen.

Den särskilde utredaren, sekreteraren och två av utredningens experter har under en studieresa inhämtat information om australisk gruvlagstiftning och i samband med detta besökt ett stort antal federala och delstatliga

myndigheter där samt organisationer som företräder såväl gruvindustri som markägare och fackliga organisationer.

Sekreteraren har sammanträffat med verksjuristen vid SGU, den finske bergmästaren, företrädare för det finska handels- och industriministeriet och för Finlands geologiska undersökning, GTK.

Utredningen har genomfört en enkätundersökning riktad till samtliga länsstyrelser i Sverige i syfte att skaffa kunskap om hur minerallagens regler om skydd för värdefulla natur- och kulturmiljöer tillämpas och vilken erfarenhet länsstyrelserna haft av undersökningsarbeten. En sammanställning av de inkomna svaren redovisas i *bilaga 5*.

Fyra teknologie studerande vid Kungliga Tekniska Högskolans avdelning för fastighetsvetenskap har under handledning av universitetsadjunkt Eva Liedholm Johnson skrivit uppsatser om prospektering i Sverige och om minerallagstiftningen i Australien och på Irland. De har presenterat sina resultat för utredningen. Två uppsatser redovisas i förkortad form i *bilagorna 3 och 4*.

Samråd har ägt rum med företrädare för Naturvårdsverket, Sametinget, Samernas Riksförbund och Rennäringspolitiska kommittén.

2 Den svenska minerallagstiftningen i ett historiskt perspektiv.

2.1 Inledning

Den svenska minerallagstiftningens historiska utveckling - liksom för övrigt de flesta länders - återspeglar en konflikt mellan tre parter. I ett triangelhorn finns jordägaren, som antingen kan vara intresserad av att själv få tillgodogöra sig de mineraltillgångar som finns på hans mark och som han betraktar som sina eller inte vill lida det intrång som mineralutvinningen medför på fastigheten. I ett annat horn finner man kronan eller staten, som kan ha ett fiskalt intresse av mineraltillgångarna som inkomstkälla och underlag för beskattning men även kan vilja göra gällande andra allmänna intressen, t ex skydd av miljön. I det tredje hörnet finns upptäckaren, upptäckaren, inmutaren eller - med senare tids språkbruk - prospektören, som vill tillgodogöra sig den malm han med stora ansträngningar och till hög kostnad letat upp.

Konflikten återspeglas i de teorier som utvecklats i äldre juridisk doktrin om äganderätten till malm och mineral. Dessa är präglade av ett naturrättsligt synsätt och har numera främst ett rättshistoriskt intresse, men utgör en god illustration till de konflikter som lagstiftningen under århundraden haft att hantera och som utredningen ställts inför.

Enligt en teori är det kronan eller staten som äger alla mineraltillgångar i riket. Den statliga äganderätten kan vara av civilrättslig karaktär, men också vara en "överäganderätt" som inte utesluter att den civilrättsliga äganderätten samtidigt kan utövas av en medborgare. Staten kan med stöd av sin äganderätt antingen bryta mineralet i egen regi, överlåta äganderätten eller upplåta nyttjanderätten till tillgångarna någon annan. De teorier som bygger på ett sådant synsätt betecknas ofta som *överlåtelse- eller förläningsteorier*.

Enligt en annan teori är mineralen inte någons egendom innan den har upptäckts. Den är ett "res nullius", en sak utan ägare. Mineraltillgången

kan därmed bli föremål för ockupation och bör således tillfalla upptäckaren. Teorin brukar betecknas som *res nullius-teorin*.

Enligt en tredje teori är mineralfyndigheten ett tillbehör till jorden, ett "pars fundi" och har alltså samma ägare som denne. Jordägaren har då en rätt att bestämma över och utvinna mineraltillgångarna i samma utsträckning som han i övrigt kan utöva äganderätt till sin mark. Teorin brukar betecknas som *pars fundi-teorin*.

2.2 Utvecklingen fram till 1700-talets slut

2.2.1 De medeltida bestämmelserna

De äldsta kända gruvrättsliga bestämmelserna i Sverige daterar sig till 1300-talet och utgörs av bergsordningar och privilegier utfärdade för särskilda bergslag och gruvor. De första bergslagen anses ha uppkommit i slutet av 1200-talet. Bergslaget var ett område inom vilket bergsmännen hade ensamrätt – privilegium – att bryta malm. Bergsmännen torde i allmänhet ha varit ägare till marken där fyndigheten fanns – s k bergsmanshemman. Så småningom kom bergslagen att bilda särskilda administrativa och juridiska enheter. Kungen representerades i bergslaget av en fogde, vilken hade att tillse att bergsmännen fullgjorde de skyldigheter som var knutna till privilegiet. De bevarade bergsordningarna och privilegiebrevens innehåller bland annat bestämmelser om avgiftsskyldighet till kronan, detaljerade regler om gruvbrytningen vilka syftar till att trygga gruvans bestånd och gruvarbetarnas säkerhet samt privilegiebestämmelser som t ex kan avse viss skattefrihet eller tillgång till bränsle och arbetskraft. Handlingarna har i allmänhet tillkommit efter privata överenskommelser mellan vissa bergsmän och kronan och avser redan existerande gruvor. Magnus Eriksson utfärdade t ex den 17 november 1340 privilegium för Västra Berget i Närke. I privilegiebrevet finns bestämmelser om att bergsmännen skulle erlägga en årlig avgift om de byggde "på annan mans skog" och om skyldighet att erlägga tionde till kronan med ett fast belopp. I Manus Erikssons privilegier för Kopparberget den 17 februari 1347 nämns i ingressen att äldre privilegier och brev förkommit genom de mäns vanvård som haft dem i förvar, vilket visar att det även funnits äldre urkunder av gruvrättslig natur

Bergsordningarna innehåller inte några bestämmelser som direkt tar sikte på äganderätten till mineralen eller hur gruvrätten uppkommit. I privilegiebrevet för Västra Berget nämns dock att om bergsmännen inte förmådde bearbeta fyndigheten skulle jorden återgå till "rätte ägaren". I 1354 års bergsordning för Norberg stadgas att den bergsman som försummade

att delta i gruvans ösning skulle förlora sin ”gruvelott”. Det finns också en mängd urkunder från medeltiden som avser försäljningar av gruvor mellan enskilda. Äganderätten till mineral torde under medeltiden anses ha tillkommit jordägaren, med de inskränkningar som kunde följa dels av att kronan upplät rätt för andra bergsmän att bryta malmen och dels kunde kräva skatter och avgifter i form av tionde, avrad eller ränta.

Landskapslagarna innehåller heller inga bestämmelser om gruvdrift. Den första allmänna gruvlagstiftningen utgörs av ett tillägg till Kristoffers landslag vilket tros ha tillkommit i perioden 1442-48 och av ett rådsbeslut från den 13 september 1485. Av dessa handlingar framgår att det då fanns tre kategorier gruvor, nämligen gruvor på frälsejord, gruvor på skattejord och gruvor på kronojord och allmänningar. Gruvorna på frälsejord tillhörde frälsejordens ägare. Kronan hade där inte någon rätt till mineralen och kunde heller inte framtvunga gruvdrift i det allmännas intresse. Gruvor på skattejord tillhörde också jordägaren. Denne var givetvis tvungen att betala skatt till kronan för gruvdriften, precis som för annat nyttjande av jorden. Om den skattskyldige inte bearbetade en fyndighet kunde kronan överta malmstrecket, men skulle då utge fullt vederlag i form av annan jord. Gruvor på kronojord samt lands och häradsallmänningar förklarades i tillägget till Kristoffers landslag ”höra konungen enskilt till”. Att så var fallet med fyndigheter på kronojord är självklart. Mera anmärkningsvärt är att fyndigheter på allmänningar angavs tillhöra kronan. Någon annan rätt till allmänningar – med undantag för den s k konungslotten i Östergötland och Småland – gjorde kronan vid denna tid inte gällande och detta torde vara den första bestämmelsen om en form av gruvregal.

Någon rätt för den som upptäcker malm på annans mark fanns inte i 1400-talets lagstiftning. Den första gången en sådan rätt omnämns, är i ett beslut på Söderköpings herredag i oktober 1523. I beslutet sägs att den som påträffade ett mineralstreck, tillsammans med sina barn skulle få ”njuta fördel” av gruvdriften. Sannolikt avsåg beslutet dock endast fynd på kronojord. Från Gustaf Vasas regeringstid finns en mängd brev bevarade, i vilka han ger rätt åt den som påträffar mineral på kronojord och allmänningar att tills vidare bryta malmen mot erläggande av skatt¹ till kronan.

¹ Regler för bergsbruket och regler för metalltillverkningen meddelades på denna tid och ända fram till 1800-talet i allmänhet i samma författningar. Beskattningen skedde först sedan metallen framställts. Det förekom silvertionde, kopparränta, tiondejern, och olika avgifter för ”mineralier och fossilier”. Se Digman s 14.

2.2.2 Regalrättens framväxt

Under 1500-talets senare hälft gjorde Gustav Vasa i allt högre grad gällande en regalrätt till olika nyttigheter och han utsträckte successivt gruvregalet till att avse även frälse- och kronojord. I flera brev uttalar han att gruvorna ”lydde till kronan” eller utgjorde ”kronans regalverk”. I en skrivelse till bergsmännen i Noraskog den 27/3 1551 skriver Gustav Vasa att ”alla malmberg i Sverige lyda till Sveriges krona och icke till några bergsmäns- eller bondehemman”. I det förfälskade sk Helgeandsholmsbeslutet, som då det år 1587 lades fram oriktigt påstods ha tillkommit 1282, står att läsa att alla bergverk skulle lyda under kronan ”oavsett på vars ägor de finnas kunde”.

Frågan om regalrättens närmare innebörd har varit - och är alltjämt - mycket omdiskuterad. Ursprungligen torde den endast ha varit ett motiv för kronan att kunna uppbära skatt, vare sig denna kallades tionde, avrad eller ränta. Senare har den feodala äganderättsteorin, med en uppdelning av den fulla äganderätten (dominium plenum) i två delar - rätten till ränta (dominium directum) och rätten till själva jorden (dominium utile) påverkat också den svenska synen på äganderätten till mineral och gruvor. Kronan hävdade visserligen en rätt - regalrätt - till mineralfyndigheterna, men detta var från början endast en beskattningsrätt och hindrade inte att också jordägaren ansågs ha en form av äganderätt till dessa. En annan sak är att den sistnämnde kunde få underkasta sig väsentliga inskränkningar i sin rätt att nyttja egendomen. Under olika perioder i historien har den nu nämnda beskattningsrätten, av kronan eller staten, givits en annan, mer långtgående innebörd. Således har regalrätten ibland använts för att göra gällande att äganderätt i civilrättslig mening med självständig och full förfoganderätt uppkommit.² Beträffande naturresurser och särskilt då det gäller mineraltillgångar och gruvor har denna utveckling varit mycket märkbar. I perioden från senare delen av 1500-talet och fram till början av 1700-talet har staten gjort gällande en långtgående regalrätt till mineraltillgångarna. Inledningsvis gällde anspråket endast fyndigheter på skattejord³ men anspråken gjordes sedan i allt högre grad gällande även på frälsejord. Från att ha haft en offentlighetsbeskattningsrätt gjorde kronan således successivt gällande en allt starkare äganderätt. Man var intresserad av att upptäckta mineralfyndigheter verkligen bearbetades och föreskrev

² SOU 1924:16 s 43 f, Digman s 25f

³ Almqvist definierar gruvregal, så att detta föreligger, då kronan enligt offentlighetsbeskattningsrätt gjort gällande äganderätt till mineral i allmänhet och tillägger att man därför inte talar om regalrätt å kronojord. Se Almqvist, Kommentar s 12 not 2.

därför arbetsskyldighet som - om den inte fullgjordes - ledde till att kronan kunde "återta" gruvan och överlåta den till någon annan. Beträffande nyupptäckta fyndigheter förbehöll sig kronan rätten att sätta igång brytning, till en början i varje fall om inte jordägaren gjorde detta. Antingen kunde man då ta i anspråk gruvan helt för egen räkning eller mot ersättning överlåta den till annan.

2.2.3 Inmutningssystemets framväxt

Kronan hade emellertid även ett intresse av att nya mineralfyndigheter upptäcktes och att upptäckta fyndigheter offentliggjordes och bearbetades. Incitamentet till detta minskade med en starkt hävdad regalrätt. Eftersom man ansåg sig ha befogenhet att överta eller överlåta mineralfyndigheter åt andra än markägaren började man även utfästa belöningar åt den som upptäckte fyndigheterna. Man inspirerades i detta hänseende i hög grad av tyska feodalrättsliga idéer, där den romerskrättsliga grundsatsen att rätten till mineralen följde rätten till jorden aldrig vann fast fot. Istället utvecklade sig tidigt ett inmutningssystem i vilket kronan belönade den som hittade en mineralfyndighet. Detta system kom att tillämpas också i Sverige⁴. Själva regalrättstanken blev av olika skäl aldrig särskilt fast rotad i Sverige utan försvann under tidigt 1700-tal. Inmutningssystemet levde däremot kvar även sedan regalrättsanspråken givits upp. Förhållandet mellan inmutaren och jordägaren var då inte lagreglerat - då inmutningssystemet uppkom var det ju förhållandet mellan inmutaren och kronan som var intressant - trots att jordägarens rätt i Sverige aldrig helt hade fått vika för kronans⁵.

1612 års adelsprivilegier

Kronans hävdande av ett allmänt gruvregal från ledde i början av 1600-talet till en kraftig motreaktion från adeln. De återopade innehållet i 1485 års rådsbeslut, där det klart uttalades att gruvor på frälsejord tillhörde jordägaren. Striden slutade med en kompromiss i 1612 års adelsprivilegier. Här tillförsäkrades varje adelsman sin urgamla rätt att oberoende av utomstående efter behag få uppta bergsbruk på sina ägor, dock under för-

⁴ En mängd termer och begrepp som används i den tidiga gruvrätten är direkta lånord från tyskan. Många av dessa, t ex inmutning, mutsedel, utmål m fl, lever fortfarande kvar.

⁵ SOU 1924:16, s 44

utsättning att han ”kronan till vederkännelse” erlade 1/30 av vad han kunde ”avla och bekomma” från bergsbruket. Adelsprivilegierna förnyades med i denna del oförändrad lydelse 1617 och 1626.

1637 och 1649 års generalprivilegier samt 1649 års järnbergsordning

Först genom drottning Kristinas bergsförfattningar från 1637 och 1649 ändrades formellt reglerna vad gällde skattejord. I 1637 års ”Generalprivilegier för dem som uppfinna metall- eller mineraliska streck” fick ”uppfinnaren”, d v s inmutaren av kronan företrädesrätt till brytning av nyupptäckta fyndigheter på skattejord, dock med skyldighet att ersätta skattebonden för skada på jorden. Den som på detta sätt satte igång brytning av nya fyndigheter skulle få sex års frihet från tionde och avrad och skulle dessutom äga ”icke allenast uti berörda frihetsår utan ock sedan allt framgent dem för sig och sina arvingar alldeles oträngde njuta, bruka och behålla” så länge de ville och kunde hålla bergverket igång och därav gav kronan all ”tillbörlig rättighet”. Även beträffande redan kända fyndigheter var skattebonden skyldig att mot samma ersättning tåla intrång av annan om han inte själv förmådde lägga ner omkostnad och arbete på brytningen. Generalprivilegierna gällde såväl alla metaller ”det vare sig guld, silver tenn, bly koppar eller järn” som också ”allehanda mineralier, särdeles svavel, alun, vitriol och salpeter” och hade alltså ett vitt och tämligen obestämt tillämpningsområde. I denna och de senare författningarna sägs om förfarandet att ”uppfinnaren” skulle ta ut ett ”tillstånd eller mutsedel (som man kallar pläga)” hos närmaste bergmästare, varefter privilegium eller frihetsbrev skulle utges av Bergsämbetet.

För allmäningsgruvorna eller, som de nu kallades, bergslagerna infördes särskilda bestämmelser. Efter flera provisoriska författningar utfärdades i juli 1649 ”Kungl. Maj:ts ordning varefter bergsmän och andra som i järnbergslagen driva deras hantering med järnbruk skola sig reglera och rätta”, i allmänhet kallad järnbergsordningen. Enligt denna skulle alla gruvor, av vad slags malm och metall de vore, räknas och hållas för kronans regalverk. Detta skulle dock förstås så att de bergsmän, som ”förmådde göra kronan tillbörlig tionde och rättighet samt allt gruvarbete utan tredska förrättade, skulle njuta och behålla sina anparter odrivna, så länge de utgjorde till kronan dess tionde och rättighet och gruvarbetet tillbörligen förrättade”. Beträffande nyupptäckta järnfyndigheter stadgades under p 13 att upptäckaren skulle bekomma ”sin del”, därefter skulle jordägaren bekomma sin del, varefter en andel skulle tillkomma ”vem som giver kronan dess tiondejärn därav”. I nästföljande punkt sägs att det är förbehållet kronan att avgöra hur stor del hon vill ha för eget bruk i varje gruva, antingen

en tredjedel eller en fjärdedel. Jordägaren blev enligt järnbergsordningen således delägare i nyupptäckta mineralfyndigheter, men erhöll enligt denna författning inget skadestånd för intrånget på marken.

1683 års riksdagsbeslut och kungliga brev till landshövdingarna

Under senare delen av 1600-talet utsträckte kungen - trots adelsprivilegierna - i viss mån regalrätten till att även gälla frälsejord. Han erhöll hjälp från den juridiska doktrinen, där vissa författare försökte inordna den svenska gruvlagstiftningen i det tyskromerska rättssystemet. Man argumenterade då så att eftersom adelsmannen enligt adelsprivilegierna var skyldig att betala 1/30-del av vad han kunde "avla och bekomma" av sitt bergsbruk till kronan, var detta tydligen ett tredjedels tionde, vilket visade att kronan var den verkliga ägaren också till frälsejorden. Detta föranledde kungen att med stöd av p 13 i 1683 års riksdagsbeslut och ett samma år utfärdat brev till landets landshövdingar besluta att adelsmannen visserligen kunde få fortsätta att bryta den malm han behövde för sitt enskilda bruk på samma villkor som förut men att kronan kunde få ta i anspråk den malm adelsmannen inte själv behövde (och som alltså "tillhörde" kronan). Antingen kunde kronan själv delta i brytningen av "överskottsmalmen" eller överlåta denna åt lämpliga "participanter" som fick betala fullt tionde för den del de bröt. Om adelsmannen redan förut hade arrenderat ut eller upplåtit nyttjanderätt till sin gruva visade detta att han inte alls behövde malmen. Detta föranledde Karl XI att beslagta hela gruvan. Så skedde t ex med Utö frälsegruva, som indrogs till kronan 1684.

Kungl. Maj:ts plakat och förordning den 27 augusti⁶ 1723

Efter enväldets fall inträdde en stark reaktion mot gruvregalet. Inom bergskollegiet⁷ upprättades ett förslag till ny gruvlagstiftning, som antogs av statsmakterna och ledde till utfärdandet av "Kungl. Maj:ts plakat och förordning angående de förmåner, vilka alla de i gemen hava att njuta, som här i riket och därunder lydande provinser några metall- samt mineralstreck och nyttiga bergarter uppfinna, angiva och i gång bringa." Förord-

⁶ Förordningen utfärdades den 10 september 1723 men är i allt officiellt tryck feldaterad till den 27 augusti 1723. Se Almqvist s 16 not 1.

⁷ 1630 utfärdade Gustav II Adolf fullmakt för ett bergsamt som löd under kommerskollegium. Denna myndighet blev 1637 självständigt ämbetsverk med namnet generalbergsamtet. Ämbetsverket upptogs 1649 bland rikskollegierna under namnet bergskollegium.

ningen kan ses som en kompromiss mellan den medeltida svenska rättsuppfattningen om jordägarens rätt till mineralen och vissa av 1600-talets nydaningar.⁸ I denna förordning slås först fast att ordet "regale" hädanefter endast skulle förstås så att om någon nedtystade och dolde eller vägrade bearbeta för riket nyttiga metaller, mineraler och fossilier, så skulle bergskollegiet ha rätt att privilegiera och upplåta fyndigheterna åt annan som hade "håg, lust och förmögenhet" att igångsätta eller fortsätta brytningen. I sådana fall skulle emellertid jordägaren, efter vissa "frihetsår", vara berättigad till en jordägarandel som uppgick till en procent av brutto avkastningen (fritt från alla omkostnader). Kronan gjorde inte längre anspråk på någon äganderätt till mineralfyndigheter på frälse eller skattejord, utan endast en "höghetsrätt". Genom de bestämmelser som i övrigt meddelades i författningen, förlorade regalrätten nästan helt sin betydelse. Jordägaren gavs full frihet att, om han ville och förmådde, själv eller tillsammans med andra, bearbeta de fyndigheter han själv upptäckt på sin egen mark. Den enda skillnad som gjordes mellan frälse- och skattejord var att avgiften till kronan bibehölls vid 1/30 respektive 1/10.

Om någon utomstående hittade en mineralfyndighet på annans mark - oavsett om det var frälse- skatte- eller kronojord - skulle denne vara berättigad till "hittelön efter vanligheten" vilken bestod i en eller flera förgyllda silverbägare, samt - om fyndigheten visade sig brytvärd - "en anständig och vacker vedergällning i silver eller penningar". Dessa förmåner bekostades av kronan. Härutöver fick den som hittat fyndigheten också delta i gruvdriften med en fjärdedel⁹, medan resterande tre fjärdedelar automatiskt tillkom jordägaren. Om inte uppfinnaren kunde eller ville delta i driften skulle i första hand jordägaren och i andra hand någon annan äga rätt att mot skälig ersättning lösa ut honom. Frälsebönder var skyldiga att mot "en billig betalning" överlåta mineralfynd till sin husbonde, medan kronohemmansåbor fick delta i bearbetandet av mineralfynd som de gjort på sitt hemman i den mån de förmådde. Beträffande förfarandet lämnades endast några få bestämmelser. Upptäckaren av en fyndighet - oavsett om det var markägaren eller någon utomstående - var skyldig att anmäla fyndet till bergskollegiet som hade att utfärda privilegier. Detta var dock en alltför omständlig ordning. Redan under senare delen av 1720-talet utbildades därför en praxis, enligt vilken fyndet istället skulle anmälas till bergmästaren, vilken hade att utfärda mutsedel.

⁸ Almqvist s 17

⁹ Vid fynd av guld eller salt fick uppfinnaren hälftendel.

1741 och 1757 års utmålsförordningar

1723 års förordning befanns snart otillräcklig, särskilt som den inte närmare reglerade förhållandet mellan upptäckaren och jordägaren eller förfarandet inför bergskollegium och bergmästare. Den kompletterades därför 1741 med en utförligare ”förordning om gruvors utmål och det mera som till befördran av bergverkens uppkomst och drift länder”. Sedan fyndigheten anmälts av upptäckaren till bergmästaren skulle denne, efter besiktning på platsen, meddela tillstånd till försöksarbete. Detta syftade främst till att blotta fyndigheten. I allmänhet fick man tre månader på sig för detta arbete. Därefter skulle ett utmål läggas som skulle vara tillräckligt stort för att rymma fyndigheten men inte fick vara större än som krävdes. Detaljerade regler gavs om utmålets storlek och utseende.

En annan nyhet i 1741 års utmålsförordning var att man i viss mån begränsade jordägarens rätt i förhållande till upptäckaren. Man ansåg sig ha belägg för att vissa jordägare förvärvade upptäckarens rätt i fyndigheten, inte för att själva bearbeta den utan för att hindra gruvdrift på sin mark. Bergskollegium hade funnit att flera jordägare efter 1723 på detta sätt missbrukat sin ställning och ”att åtskilliga anvisningar till ädlare metaller blivit nedlagda till följd av jordägarens vidrighet”. För att råda bot på detta föreskrevs att bergmästaren, då ädlare metaller och mineral blivit upptäckta och angivna, i mutsedeln skulle förelägga en viss tid inom vilket arbetet måste vara påbörjat. Vidare skulle jordägaren föreläggas en tremånadersfrist inom vilken han måste lämna besked om huruvida han ville delta i grubarbetet. Gjorde han inte detta förlorade han hela sin jordägarandel.

Genom 1757 års ”Kungl. förordning om gruvors utmål och vad mera som till bergverks drift och vård hörer” gavs ytterligare detaljerade bestämmelser om förfarandet. Förordningen innefattade en precisering och komplettering av 1723 och 1741 års förordningar. I ett hänseende medförde den dock en större saklig förändring av rättsläget; upptäckaren och jordägaren skulle hädanefter erhålla hälften var av alla fyndigheter som inmutades.

1723 års plakat och förordning, kompletterad med 1741 och 1757 års utmålsförordningar kom att gälla ända fram till dess 1855 års gruvstadga trädde i kraft.

2.3 Utvecklingen under 1800-talet

1855 års gruvstadga

I början av 1800-talet började protester från jordägarhåll att på nytt göra sig gällande, delvis inspirerade av ideologiska strömningar från franska revolutionen. Rikens ständer gjorde 1823 en underdånig framställning om mera frihet i tackjärnsframställningen, vilket ledde till att en kommitté bestående av assessorn P. Lagerhjelm och geschworener¹⁰ Em. Rothoff utarbetade förslag, dels avseende friare tackjärnshandel och om stångjärnssmide m m (1824), dels ett förslag till ny gruvstadga (1826). Förslaget till gruvstadga byggde på inmutningsrätt till alla slag av malm och mineraler. Senare utarbetade de båda också förslag till ny organisation för bergverksstyrelsen och till nya hytte- och smidesstadgor.

Kungl. Maj:t uppdrog 1830 åt en ny kommitté att granska de framlagda förslagen och antingen utarbeta ett särskilt förslag till ny utmålsförordning eller - om det ansågs lämpligare - ett betänkande som behandlade alla förslagen i ett sammanhang. Kommittén slutförde dock aldrig sitt uppdrag.

Efter förnyade påstötningar från rikens ständer fick bergskollegium 1835 i uppdrag av Kungl. Maj:t att se över bergsförordningarna. Inte heller detta ledde dock till något resultat. Sedan Kungl. Maj:t i nådigt brev 1846 hade anbefallt bergskollegium att göra en översyn av bl a gällande utmålsförfattningar avgav kollegiet i september 1848 ett förslag till ny gruvstadga. Detta remitterades till Högsta Domstolen för granskning och undergick där en väsentlig omarbetning. Det omarbetade förslaget gillades och utfärdades av Kungl. Maj:t den 12 januari 1855.

1855 års gruvstadga tillkom efter önskemål från jordägarna och reformen avsåg främst att lösa konflikterna mellan jordägare och inmutare. Den viktigaste nyheten var att man preciserade de mineral som kunde bli föremål för inmutning. Tidigare hade inte bara metaller och malmer utan även alla andra mineral och ”nyttiga fossilier samt berg- och jordarter” kunnat mutas in. Nu begränsades inmutningsmöjligheten till dels alla metaller och malmer (även sjö- och myrmalm), dels svalvelkis, blyerts och stenkolk jämte varp vid ödelagda gruvor eller bergverk som innehöll några av dessa ämnen. Genom stadgan avskaffades också det förutvarande kravet på skärpningstillstånd (undersökningstillstånd) och istället skulle mutsedel genast utfärdas för den som så önskade, dock med skyldighet för inmutaren att påbörja brytningen inom ett år. Slutligen innebar 1855 års stadga

¹⁰ Geschwornern var en tjänsteman som på vissa gruvorter hade till uppgift att ”vårda gruvbrytningen” och att biträda gruvägaren med råd om hur gruvbrytningen skulle gå till, cit ur 1 § i 1757 års utmålsförordning, intagen i Digman s 515.

att kronan helt avstod från sin jordägarandel på kronojord. Denna skulle istället tillfalla åbon, boställshavaren eller arrendatorn på sådan jord som kronan upplåtit med ständig besittningsrätt, anslagit till boställe eller arrenderat ut. På odisponerad kronojord skulle kronans jordägarandel istället tillfalla inmutaren. Även tiondeavgiften till kronan på skattejord avskaffades. De sistnämnda förändringarna kan synas långtgående, men kronan hade redan tidigare sedan lång tid tillbaka avstått sin rätt till åbor, boställshavare och inmutare. Lagstiftningen innebar alltså i huvudsak endast en kodifiering av tidigare praxis¹¹.

1884 års gruvstadga och 1886 års lag angående efterforskande och bearbetning av stenkolsfyndigheter

De förändringar som genomfördes i och med utfärdandet av 1855 års gruvstadga var dock inte tillräckliga för att tillfredsställa jordägarna och deras företrädare. Många ansåg att inmutningsrätten som sådan innebar en kränkning av jordägarerätten och att den därför helt borde tas bort¹².

Den nya gruvstadgan ledde dessutom snart till stora problem i Skåne. I nordvästra delen av landskapet hade stenkolsbrytning i varierande omfattning förekommit allt sedan medeltiden. Efter att Skåne blivit svenskt ägde viss brytning rum på Krapperup och vid Helsingborg. Ett uppsving för den skånska stenkolsindustrin kom genom att konsul Jonas Alström (senare adlad Alströmer) tillsammans med bergmästaren Anthon Svab och geschwornern vid Stora Kopparberget Eric Stockenström år 1737 erhöll privilegier på brytning av stenkol i Helsingborgstrakten. Ytterligare privilegier utfärdades under senare delen av 1700-talet. Någon större brytning kom dock inte till stånd. År 1796 påträffades emellertid brytningsvärda kolflötsar vid Höganäs och ett stenkolsverk anlades där. Det bolag, sedermera Höganäsbolaget, som förvärvat privilegierna på stenkolsbrytning ansåg sig naturligt nog ha ensamrätt till brytning. Detta förändrades i och med tillkomsten av 1855 års gruvstadga, som ju upptog stenkol bland de inmutningsbara mineralerna. Inmutningar av stenkol började redan i slutet av 1850-talet äga rum inom områden som omfattades av privilegierna under åberopande av gruvstadgans bestämmelser. Några övergångsbestämmelser fanns inte och de som nu började muta in områden för stenkolsbrytning gjorde gällande att tidigare privilegier upphävts genom den nya gruvstad-

¹¹ SOU 1924:16, s 47

¹² Ibid

gan. Till en början accepterade bolaget att inmutningarna skedde, men så småningom uppkom tvister mellan inmutare och företaget¹³.

Inmutningarna av stenkol i nordvästra Skåne fick snart orimliga proportioner. Under åren 1865 - 1872 utfärdade bergmästaren i Helsingborg flera tusen mutsedlar *per år*¹⁴. Inmutningarna skedde inte bara där det fanns anledning att tro att stenkol kunde förekomma, utan också i närbelägna områden där det var geologiskt omöjligt att hitta någon kol¹⁵. En omfattande spekulation i mutsedlar gjorde dock att även sådana inmutningar kunde bli lönsamma för mindre nogräknade personer.

Förhållandena i Skåne föranledde riksdagen att i en skrivelse den 13 maj 1872 anhålla att Kungl. Maj:t måtte ta under övervägande, dels att upphäva eller begränsa rätten att muta in stenkolsfyndigheter, dels att i övrigt låta omarbета 1855 års stadga i syfte att förhindra ”ett för jordbruket och bergsbruket menligt missbruk av inmutningsrätten”. Man framhöll att om ivern att i Skåne inmuta stenkol fick göra sig gällande hotade den att i betänkelig grad skada jordbruket.¹⁶ Kungl. Maj:t reagerade mycket snabbt. Redan 11 dagar senare - den 24 maj 1872 - utfärdades en kungörelse angående förbud tills vidare att utfärda mutsedlar å stenkolsfyndigheter. I augusti samma år tillsattes en kommitté med uppdrag att utarbета ”utredning och förslag rörande gruverätten”.

1872 års kommitté avgav i april 1874 ett förslag till ny gruvstadga. Förslaget bibehöll inmutning som grund för gruvrätten och bland de inmutningsbara objekten bibehölls stenkol. Förslaget innehöll dock en hel del nya regler som syftade till att skydda jordägaren. Man föreslog även en ytterligare inskränkning i de inmutningsbara objekten, så att endast vissa uppräknade metaller och malmer jämte grafit och stenkol skulle vara inmutningsbara. Kommittén motiverade sitt förslag med att den skada som jordbruket kunde förorsakas av rätten att inmuta stenkol borde kunna motverkas genom lämpliga lagstadganden. En ledamot ansåg dock att inmutningsrätten helt borde upphävas eftersom den stod i strid med ”jordägarens urgamla äganderätt” och enligt hans uppfattning inte var till ”synnerligt gagn” för bergshanteringen utan tvärtom medfört skadliga följder. Kommerskollegium¹⁷ yttrade sig över förslaget och tillstyrkte detta, men dess president var skiljaktig och ville avskaffa inmutningsrätten. Även i Högsta Domstolen gick meningarna isär beträffande huruvida

¹³ Ernberg s 19

¹⁴ aa s 21

¹⁵ Ibid

¹⁶ aa s 23

¹⁷ Bergskollegium upplöstes 1857 och dess uppgifter övertogs av kommerskollegium.

inmutningsrätten från rättslig synpunkt borde bibehållas, då förslaget granskades¹⁸.

Då 1874 års kommittéförslag i januari 1882 anmälades inför Kungl. Maj:t förklarade den dåvarande chefen för civildepartementet att han inte kunde tillstyrka detta förslag eller något annat förslag som byggde på inmutningsrätt. Han hade därför låtit upprätta ett nytt förslag som byggde på principen att jordägaren hade rätt till mineralen och att inmutningsrätten avskaffades helt. Departementschefens förslag möttes emellertid av mycket stark kritik från gruvnäringen¹⁹. Ett flertal möten hölls och resolutioner antogs. I en resolution efter ett möte i Ludvika uttalades att ”de flesta efter inmutningsrättens införande upptagna och bearbetade gruvor hade denna rätt och icke vederbörande jordägare att tacka för sin tillvaro”, samt att den svenska gruvnäringen skulle tillskyndas svår och oersättlig skada, om inmutningsrätten upphävdes, medan dess bibehållande inte kunde anses vara jordägaren till skada utan tvärtom²⁰. Efter protesterna föranledde departementschefens förslag inga ytterligare åtgärder.

I januari 1884 anmälde en ny chef för civildepartementet att departementet utarbetat ännu ett nytt förslag till gruvstadga; denna gång ett förslag som byggde på inmutningsrättens bibehållande. Förslaget innefattade i huvudsak en omarbetning av 1855 års gruvstadga. I förslaget togs inte stenkol upp som inmutningsbart objekt. Istället föreskrevs att 1855 års gruvstadga skulle upphöra att gälla utom just beträffande stenkol. Den år 1872 utfärdade kungörelsen om förbud mot utfärdande av mutsedlar avseende stenkol skulle dock också fortsätta att gälla.

Förslaget till ny gruvstadga antogs av riksdagen och utfärdades i maj 1884.

Samtidigt som 1884 års gruvstadga antogs tillsattes en ny kommitté med uppgift föreslå en särskild lagstiftning för stenkol. Denna lade 1885 fram ett förslag som ledde till lagstiftning i maj påföljande år, då 1886 års lag angående efterforskande och bearbetning av stenkolsfyndigheter (stenkolslagen) antogs. Stenkolslagen byggde inte på inmutningsrätt utan på ett koncessionssystem efter fransk modell.

¹⁸ Utöver de allmänna principdiskussioner som i skilda tider förekommit om inmutningsrättens vara eller inte vara, framfördes beträffande stenkol som skäl för inmutningsrättens upphävande, att intrånget för jordägarna av flera skäl var värre än vid inmutning av annan mineral. Dels förekom kolet i folkrikare och bördigare trakter än andra mineral, dels var stenkolsflötserna horisontellt mera utbedda och tog större areal i anspråk. Dessutom ansågs det vara lättare att hitta stenkol än andra mineral och därför behövde inte upphittaren belönas - ett argument som brukar anföras för att motivera inmutningsrätt. Se Ernberg, s 24.

¹⁹ SOU 1924:16, s 49

²⁰ Ibid

Att ett koncessionssystem infördes motiverades av att jordägarna inte skulle utsättas för de skadeverkningar som inmutningar tidigare hade föranlett. En avvägning skulle göras mellan gruvföretagens och markägarnas intressen då koncessionsfrågan prövades. Den som erhöll koncession ålades en viss arbetskyldighet och skulle även utge avgift till staten och till markägare inom koncessionsområdet. Avgiften till staten var ett fast belopp per hektar medan jordägaren skulle erhålla en andel i de mineral som utvanns. För skada och intrång var koncessionshavaren skyldig att betala 150 % i ersättning.

2.4 Utvecklingen från 1884 års gruvstadga fram till 1938 års gruvlag

Inledning

Som framgått av föregående avsnitt har frågan om kronans äganderätt till mineralfyndigheter utgjort en återkommande tvistefråga. Genom 1723 års plakat och förordning försvann den tidigare regalrätten. Upptäckaren av malmen erhöll $\frac{1}{4}$ andel i gruvan utom om det var guld eller salt, då hälften tillföll denne. Resten tillkom jordägaren. Om fyndet hade gjorts på kronojord tillkom jordägarandelen i princip kronan, men enligt särskilda bestämmelser skulle åbor och deras efterlevande få delta med så stor del som de förmådde. Genom 1757 års förordning utvidgades upptäckarens andel till hälften av alla fyndigheter och jordägarandelen minskade i motsvarande mån. Det visade sig dock snart att kronan mycket sällan gjorde bruk av sin andel, utan överlät denna till inmutaren. Detta lagfästes sedermera i 1855 års gruvstadga, enligt vilken kronand jordägarandel på odisponerad kronojord skulle tillkomma inmutaren medan den på sådan kronojord som var upplåten med ständig besittningsrätt skulle tillkomma åbon, boställshavaren eller arrendatorn. Bestämmelsen behölls oförändrad i 1884 års gruvstadga och härigenom hade alltså kronan inte längre någon rätt alls till rikets mineralförekomster.

1889 års kungörelse till skyddande av kronans rätt

Redan mycket kort tid efter att 1884 års stadga hade utfärdats började frågan om kronans jordägarandel att föras på tal. År 1889 väcktes en motion i riksdagen som föranledde riksdagen att i skrivelse hemställa att "Kungl. Maj:t täcktes taga i övervägande" huruvida det kunde lända till fördel för kronan att kronan tillerkändes rätt att jämte upptäckaren delta till hälften-

del i gruvarbete på odisponerad kronojord och erhålla hälften av vinsten. Riksdagsskrivelsen var en följd av de stora mineraltillgångar, som man börjat hitta på just kronojord i Norrbotten. Främst var riksdagens avsikt att kronan skulle få bättre kontroll över gruvnäringen, även om också möjligheterna till inkomster för kronan hade betydelse.

Kungl. Maj:t uppdrog på hösten 1889 åt kammarkollegium och kommerskollegium att yttra sig över innehållet i riksdagens framställning. I avvaktan på utlåtandena utfärdades den 19 augusti 1889 en kungörelse med provisoriska bestämmelser till skyddande av kronans rätt. I förordningen stadgades att i mutsedlar som utfärdades efter kungörandet skulle ett förbehåll intas för den rätt som kronan genom ny lagstiftning kunde komma att få i fyndigheter på odisponerad kronojord samt att utmål inte fick anvisas på sådan mark.

1899 års ändringar i gruvstadgan.

1889 års kungörelse var avsedd att utgöra ett tillfälligt provisorium men kom att gälla ända till 1899 då en mer omfattande ändring av gruvstadgan genomfördes. Under 1800-talets sista decennium lades dock flera förslag till ny gruvlagstiftning fram. 1890 hemställde riksdagen i en ny skrivelse att Kungl. Maj:t skulle utarbeta och lägga fram förslag om ändringar i gruvlagstiftningen så att mineralfyndigheter som upptäcktes på kronojord "måtte på det för staten gagneligaste sättet kunna disponeras". Riksdagen ville också att fler mineral skulle göras inmutningsbara.

1891-1893 års betänkanden

Kungl. Maj:t uppdrog åt kommerskollegium att, tillsammans med fyra särskilt kommitterade och efter hörande av bruks societetens fullmäktige i järnkontoret, inkomma med underdånigt utlåtande i ämnet. Icke blott ett utan fyra betänkanden avgavs under åren 1891 till 1893. Ett ingavs av de kommitterades flertal, ett annat av kommitterade kommerserådet Nordström, ett tredje av fullmäktige i järnkontoret och ett fjärde av kommerskollegium. Beträffande frågan om kronans rätt till inmutningsbara mineraler på kronojord hade två helt olika ståndpunkter framkommit.

Enligt den ena skolan - företrädd av en av de fyra kommitterade, borgmästaren Hultberg - borde inmutningsrätten helt upphävas på odisponerad kronojord och ett koncessionssystem efter franskt mönster införas. Staten skulle ha frihet att ge koncession till den sökande man föredrog att mot årlig avgift bearbeta fyndigheten; dock skulle upptäckaren ha rätt till

”skäligen gottgörelse” om inte han erhöill koncessionen. Företrädarna för denna linje ansåg att det i riksdagens skrivelse angivna målet att staten skulle få full dispositionsrätt över malmfyndigheterna i deras helhet aldrig skulle kunna uppnås om inmutningssystemet upprätthölls.

Den andra ståndpunkten, som företrädades av de övriga tre kommitterade, fullmäktige i järnkontoret och kommerskollegium, innebar ett bibehållande av inmutningssystemet men samtidigt skulle kronan ges rätt till jordägarandel och ett lämpligt sätt för att utöva och beräkna denna rätt skulle anvisas. Beträffande den sistnämnda frågan förelåg två olika förslag till lösning. Antingen kunde ett avgäldssystem införas, så att inmutaren som hittills fick tillgodogöra sig hela fyndigheten men var skyldig att utge en avgift till kronan för nyttjandet av kronans jordägarandel enligt grunder som bestämdes i lag. Det kunde vara fråga om viss del i brutto- eller nettovinsten eller en avgift per mängd bruten och uppfordrad malm. Enligt det andra förslaget skulle kronan ges tillfälle att under viss tid efter utmålsläggningen - förslaget var fem år - arrendera ut sin jordägarandel. Om någon utarrendering inte kom till stånd skulle kronan förlora jordägarandelen till inmutaren. Kommittémajoriteten föreslog ett arrendesystem, genom vilket kronan mot en i avtal bestämd avgift - ”royalty” - skulle kunna arrendera ut sin jordägarandel. Även majoriteten var dock inom sig oenig beträffande hur ett sådant arrendesystem skulle utformas.

Efter att HD hade yttrat sig och kommit med relativt ingående ändringsförslag lade Kungl. Maj:t i proposition nr 47 till 1894 års riksdag fram ett förslag som byggde på att kronan tillerkändes jordägarandel på odisponerad kronojord och skulle kunna tillgodogöra sig denna andel genom arrendesystemet. Lagutskottet tillstyrkte förslaget men i båda kamrarna avvisades tanken på ett arrendesystem. Man förordade istället ett avgäldssystem och propositionen föll varför 1889 års kungörelse fortsatte att gälla.

Kommerskollegiums förslag 1897

Frågan togs upp på nytt 1897, då kommerskollegium fick i uppdrag att se över det förslag som lagts fram i 1894 års proposition och utreda om några ändringar i förslaget var erforderliga. Kommerskollegium avgav ett yttrande samma år i vilket man uttalade att några ändringar inte behövdes. Sedan förslaget på nytt remitterats till HD lades det fram som proposition²¹ till 1897 års riksdag. Motioner i frågan väcktes av herrar Branting,

²¹ Prop 1898 nr 29 och 30, den senare med hemställan om riksdagens medgivande till utarrendering av kronans jordägarandel under högst 30 år.

Kardell, Dahlstedt och Kronlund²², vilka alla yrkade att ett avgäldssystem borde införas istället för arrendesystemet. Branting ansåg att inmutaren skulle förvärva kronans jordägarandel genom att utge en av riksdagen generellt fastställd avgäld baserad på den brutna malmens värde vilket även Kardell ansåg; dock ansåg han att avgäldens storlek skulle bestämmas individuellt för varje gruvföretag. Sammansatta stats- och lagutskotten förordade också ett avgäldssystem och yrkade att frågan utreddes samt att propositionen avslogs vilket också beslutades.

1899 års lag om ändringar i 17, 22 och 65 §§ i 1884 års gruvstadga samt kungörelse om begagnande av kronans jordägareandel i gruva

Kommerskollegium fick nu i uppdrag att utarbeta ett på avgäldssystemet grundat förslag till ändringar i 1884 års gruvstadga. Kommerskollegiums avgav ett yttrande 1898, enligt vilket avgäld skulle utgå till kronan under 30 år med en av riksdagen bestämd procentsats av gruvdriftens nettoavkastning, dock högst 25 %. HD avstyrkte förslaget, som man ansåg skulle medföra stora tillämpningsproblem. Ärendet anmälades i statsrådet där chefen för justitiedepartementet, statsrådet Annerstedt, instämde i HD:s kritik och menade att det ”låg i öppen dag att detta sätt för avgäldens beräkning skulle kräva så vidlyftiga bestämmelser och så stor administration, att de inte kunde stå i rimlig proportion till ändamålet. Han ansåg därför att avgälden skulle utgå med 1/75 av den brutna malmens värde, vilket lätt kunde beräknas. Han ansåg vidare att arrendetiden borde bestämmas till trettio år från lagens ikraftträdande, ds v s till någon gång år 1930. En proposition med Annerstedts förslag förelades 1898 års riksdag.²³ Det sammansatta stats- och lagutskottet ansåg att en kombination av ett arrende och avgäldssystem vore bättre. Kronan skulle i första hand arrendera ut sin andel genom ett auktionsförfarande. Om ingen spekulant anmälde sig skulle kronan ändå få avgälden på 1/75 av den brutna malmens värde. Arrendetiden borde bestämmas individuellt för varje arrendator och utgöra 20 år. Utskottets förslag antogs av riksdagen i oktober 1899²⁴. Härigenom hade kronan återfått jordägarandelen på odisponerad kronojord. Om kronan inte utnyttjade sin rätt skulle andelen under en viss tid tillfalla inmutaren, som då hade att erlægga viss avgäld.

²² Branting avgav motion nr 155, Kardell motion nr 172 samt Dahlstedt och Kronlund motion nr 213

²³ Prop 1899 nr 50

²⁴ Rskr nr 151.

1902 års lag om inmutningsförbud på kronojord i Norrbottens län

Under den långa tid som den provisoriska kungörelsen från 1889 hade gällt uppkom vissa missförhållanden i form av spekulation i mutsedlar i norra Sverige. Detta väckte frågan om inmutningsrätten ändå inte borde upphävas på kronojord åtminstone i dessa landsändar. Kungl. Maj:t anbefalldes i februari 1902 kommerskollegium att efter hörande av K. B. i Norrbottens län och bergmästaren i norra distriktet, yttra sig i frågan. K. B. tillstyrkte i mars 1902 ett upphävande av inmutningsrätten beträffande järnmalm både på enskild mark och kronojord. som skäl angav landshövdingen Bergström bland annat att det i mellersta Sverige förelåg stort intresse för att nya järnmalmsgruvor upptäcktes och bearbetades så att järnverken där fick tillskott av råmaterial. I Norrbotten fanns ingen malm som lämpade sig för svensk järnhantering, utan den exporterades, och därför var det inte ett allmänt intresse att fler malmer i Norrbotten upptäcktes och bröts. Härtill kom att missbruk av inmutningsrätten uppkommit. Inmutarna utförde inte något egentligt undersökningsarbete, utan mutade bara in samma område år efter år. Mutsedlar var också föremål för "osund spekulation".

Kommerskollegium delade inte K. B:s uppfattning utan ansåg att de problem som uppkommit kunde lösas genom lagstiftning, utan att inmutningsrätten togs bort.

Innan Kungl. Maj:t hade hunnit lämna något förslag i frågan motionerade flera riksdagsmän, vilka läst K. B:s yttrande, i 1902 års riksdag om ett förbud mot inmutningar i Norrbottens län. Motionerna tillstyrktes av sammansatta stats- och lagutskottet och riksdagen antog den 6 juni 1902 en provisorisk lag om inmutningsförbud på kronojord i Norrbottens län, att gälla till den 15 maj 1903 i avvaktan på definitiv lagstiftning.

Förslag till ändringar i gruvlagstiftningen under åren 1904 - 1910

Den provisoriska lagen från 1902 om inmutningsförbud på kronojord i Norrbotten skulle egentligen ha upphört att gälla den 15 maj 1903, men giltighetstiden kom att successivt förlängas så att den upphävdes först i maj 1918. 1918 års lag med särskilda bestämmelser angående rätten till inmutning i vissa län förbjöd liksom sin föregångare inmutning av järnmalm, medan inmutningsrätten beträffande andra mineral återinfördes. 1918 års lag ersattes sedermera av lagen den 28 april 1926 om inskränkning i rätten till inmutning i vissa län, vilken upphörde att gälla först då 1938 års gruvlag trädde i kraft 1940.

Kommerskollegiums utlåtande 1904

Under perioden 1904 – 1910 var gruvlagstiftningen föremål för intensiv debatt och de offentliga utredningarna avlöste varandra i tät följd. I samband med 1903 års förlängning av lagen om inmutningsförbud på kronojord i Norrbotten anmodade Kungl. Maj:t kommerskollegium att – efter vederbörande befallningshavandes och bergmästares hörande samt sedan chefen för SGU fått tillfälle att yttra sig – avge underdånigt utlåtande i frågan om huruvida några olägenheter uppkommit eller kunde befaras på grund av inskränkningen i inmutningsrätten och även i frågan om huruvida några lagändringar borde företas om inmutningsförbudet permanentades.

Av utlåtandet – som avgavs 1904 – framgick att K. B. I Norrbottens län ansåg att inmutningsförbudet borde permanentas vad avsåg järnmalm, men återinföras för alla andra metaller, medan alla andra myndigheter som yttrat sig helt avstyrkte ett inmutningsförbud. K. B. i Norrbottens län motiveerade sitt ställningstagande med att det inte fanns anledning att anta att någon ytterligare järnmalm skulle kunna upptäckas i länet och att inmutningsrätten beträffande denna metall därför endast kunde befaras leda till fortsatt missbruk i form av spekulation m m. Beträffande förekomsten av andra metaller än järn fanns det emellertid endast ofullständiga kunskaper och inmutningsrätten var därför det bästa medlet för att avhjälpa denna brist. Kommerskollegium anförde att inmutningssystemet var nödvändigt för att utforska länets malmtillgångar och att koncessionssystemet inte kunde egga till samma verksamhet samt att eftersökning i statlig regi inte gick att utföra i en omfattning som ens tillnärmelsevis motsvarade vad det privata intresset framkallade. Man ansåg - till skillnad från K. B. I Norrbotten - att det alltjämt var av stor betydelse att fosforhaltig järnmalm eftersöktes i Norrbotten.

1907 års sakkunnigeförslag

Utlåtandet från kommerskollegium föranledde Kungl. Maj:t att – sedan giltighetstiden för 1902 års provisoriska lag förlängts till maj 1905 – hos riksdagen begära ytterligare förlängning till maj 1908. I propositionen motiverades detta med att meningarna var delade om huruvida ett återinförande av inmutningsrätten skulle leda till missbruk. 1905 års riksdag fan emellertid att utredningen i frågan var avslutad och att det därför inte fanns skäl att uppskjuta den definitiva lagstiftningen. Man förlängde därför endast lagens giltighetstid till maj 1906. Regeringen lät dock saken bero ända till slutet av april 1906, då stats- och justitieministern Staaff i en proposition till riksdagen anförde att han ansåg det vara av yttersta vikt att

man utredde huruvida det var möjligt att inom ramen för ett koncessions-system ge upptäckare av malm "sådan uppmuntran" att den enskilda företagsamheten fortfarande lockades att ägna sig åt malmetning. Riksdagen förlängde då lagen giltighetstid till 1907 och en utredning tillsattes.

1907 års sakkunniga underströk inledningsvis att de personligen inte ansåg att inmutningsrätten borde upphävas eftersom den var av största betydelse för att malmer skulle upptäckas. Detta främjade inte endast bergshanteringen utan även hela landets utveckling genom att "obefolkade och öde bygder öppnades för arbete och kolonisation". De ansåg vidare att de missförhållanden som inmutningssystemet lett till i huvudsak var konjunkturberoende och föranledda förbudet mot utmål på kronojord som införts 1889 och att dessa omständigheter inte borde föranleda att inmutningsrätten upphävdes. Eftersom de fått i uppdrag att utarbeta ett förslag byggt på koncessionsystemet presenterade de dock ett sådant. Detta innebar i huvudsak att riksdagen skulle bemyndiga Kungl. Maj:t att åt enskilda personer upplåta rätt att undersöka och bearbeta fyndigheter på kronojord under viss tid och på vissa av riksdagen bestämda grunder. De närmare villkoren för upplåtelsen skulle bestämmas av Kungl. Maj:t från fall till fall. Lagen skulle inte endast gälla de norra delarna av landet, utan all kronojord. Någon skillnad skulle på kronojord heller inte göras mellan inmutningsbara och icke inmutningsbara mineral, utan lagen skulle gälla alla typer av fyndigheter på odisponerad kronojord. Upplåtelsen skulle omfatta högst 50 ha och bestå av två perioder – en försöksperiod på högst tre år och en arbetsperiod på högst 45 år. Koncessionshavaren skulle erlägga en avgäld som bestämdes av Kungl. Maj:t, men som i allmänhet skulle uppgå till en tredjedel av värdet av alla utvunna mineraliska ämnen inom området. För att locka till malmetning skulle den som hittat fyndigheten normalt ges företräde till bearbetning om tillstånd till sådan alls meddelades. Om emellertid någon annan än upptäckaren av malmen gavs koncession, skulle denne erlägga 1 500 kr i belöning till den som hittat malmen. Vid remissbehandlingen av 1907 års sakkunnigförslag var det endast K. B. i Norrbottens och Jämtlands län som tillstyrkte ett upphävande av inmutningsrätten – åtminstone i Norrbotten men då endast beträffande järnmalm. Övriga remissinstanser – K. B. i Västerbottens län, bergmästaren i norra distriktet, professorn Valfrid Petersson, fullmäktige i järnkontoret och kommerskollegium – ansåg att inmutningsrätten borde bibehållas.

1907 års förslag föranledde endast två åtgärder. 1902 års lag om inmutningsförbud utsträcktes till att även gälla Västerbottens och Jämtlands län och förlängdes att gälla ännu ett år. Som tidigare nämnts kom lagen sedan att förlängas med ett år i sänder ända fram till dess en ny lag trädde i kraft 1918. Vidare tillkallades sakkunniga inom justitiedepartementet för

att utarbeta ett nytt förslag som byggde på att inmutningsrätten avskaffades men beaktade den kritik som av riktats mot 1907 års förslag.

1908 års sakkunnigeförslag

Det förslag som utarbetades inom justitiedepartementet 1908 var i flera avseenden mer långtgående än tidigare ändringsförslag. Man ansåg att inmutningssystemet borde tjäna som förebild, men att inom ramen för detta skulle regler uppställas som skyddade kronans äganderätt till mineralfyndigheter på kronojord. Således skulle var och en utan större omgång eller kostnad kunna få rätt att bedriva undersökningsarbete på kronojord och – om en malmfyndighet påträffades – få rätt att på vissa villkor tillgodöra sig denna. Tillståndet skulle gälla utan tidsgräns men kronan skulle å andra sidan ges rätt att lösa in gruvan efter viss tid. Bestämmelserna skulle gälla på all odisponerad kronojord i riket, men endast avse eljest inmutningsbara mineral. Istället för inmutning skulle två nya typer av tillstånd kunna meddelas; *skärpningstillstånd* för undersökningsarbete och *gruvtillstånd* för utvinning av mineralen. Förutsättningarna för att erhålla skärpningstillstånd, vilket skulle meddelas av bergmästaren, var de samma som för erhållande av inmutning på icke kronojord. En begränsning var dock att skärpningstillstånd inte skulle få beviljas på sådana områden som hade förklarats för *statsgruvefält*. Den som erhållit skärpningstillstånd skulle vara skyldig att fullgöra viss arbetskyldighet. Han skulle ges företräde till gruvtillstånd om en malm påträffades, vilket skulle gälla tills vidare utan rätt till uppsägning från kronans sida de första 15 åren. Därefter skulle kronan kunna säga upp tillståndet med fem års uppsägningstid. Om så skedde var kronan skyldig att läsa in gruvanläggningen enligt särskilda bestämmelser. Gruvtillståndshavaren var skyldig att erlagga dels en jordskyld, vilken var beroende av den för gruvverksamheten upplåtna markens värde, dels royalty som – om skärpningstillståndshavare erhållit gruvtillstånd – skulle uppgå till tre procent av saluvärdet av de mineral som tillståndshavaren sålt eller fört bort från området eller – om annan än skärpningstillståndshavare erhållit gruvtillstånd – till den procentsats Kungl. Maj:t bestämde.

Då förslaget remitterades var K. B. i Norrbottens län positiv och ansåg att förslaget hade många och stora fördelar framför inmutningssystemet. Samtliga övriga remissinstanser ansåg att ett bibehållande av inmutningsrätten vore att föredra men att – om denna skulle komma att avskaffas – förslaget var ägnat att läggas till grund för lagstiftning.

Förslaget anmäldes i statsråd av justitieministern som inledningsvis angav vilka grunder han ansåg att gruvlagstiftningen måste vila på. Han

förklarade att kronan redan genom 1723 års förordning hade eftergett sin regalrätt och att det i vart fall var otvivelaktigt att den dåvarande gruvlagstiftningen byggde på uppfattningen att äganderätten till mineralen tillkom jordägaren och att inmutningssystemet alltså var en inskränkning i jordägarens rätt, vilken staten funnit anledning att införa med stöd av sin höghetsrätt på grund av det samhällsintresse som mineralhanteringen utgjorde. De förslag som hade framförts från vissa håll att staten skulle ges äganderätt till mineraler på privat jord och erhålla rätt att förfoga över dessa skulle enligt justitieministern utgöra ett obehörigt ingrepp i jordäganderätten. Det förelåg inte några skäl av så tvingande natur att de kunde motivera ett sådant ingrepp. Frågan om huruvida inmutningssystemet borde upphävas också på privat jord och ersättas av ett koncessionssystem ansåg han inte borde prövas samtidigt med frågan om inmutningssystemet skulle upphävas på kronojord, eftersom detta skulle fördröja ärendet i onödan.

Beträffande frågan om vilket system som borde gälla på kronojord konstaterade justitieministern att gruvföretag i allmänhet var en riskfylld verksamhet och att det var olämpligt att staten drev sådan verksamhet. I allmänhet vore det därför bäst om staten upplät rätten att bearbeta fyndigheter på kronojord åt enskilda men behöll en möjlighet att – om så befanns lämpligt – själv kunna överta gruvdriften. Det förslag som utarbetats av de sakkunniga uppfyllde dessa krav.

1908 års förslag remitterades till HD. Justitierådet Marks von Würtemberg - uttalade sig här för att man borde gå längre än förslaget och ge staten förfoganderätt även över oupptäckta malmer, vilket han inte ansåg skulle utgöra någon rättskränkning. Han motiverade detta med att jordägaren inte kunde anses ha ett berättigat intresse i fyndigheter som var okända för honom. Även fyndigheter som var upptäckta men som inte brukades borde staten kunna ta i anspråk eftersom jordägarens rätt till dessa endast var "villkorlig". Enligt den då gällande gruvstadgan kunde nämligen jordägaren förlora sin jordägarandel om han inte gjorde gällande den inom viss tid och därför ansåg Marks von Würtemberg att en lag som innebar indragning av jordägarandelen endast skulle innebära att tiden för jordägaren att göra gällande sin andel, istället för att gå ut en viss tid efter att gruvbrytning påbörjats, nu skulle gå ut för alltid en viss tid efter att den nya lagen trätt i kraft. Marks von Würtemberg uttalade sig för en sådan indragning av mineraltillgångarna till staten eftersom han ansåg att det skulle strida mot det rådande rättsmedvetandet om enskild gavs frihet att tillägna sig nya mineraltillgångar av "månadens oberäkneligt värde". Om rikedomar på detta sätt hopade sig hos enskilda skulle det kunna väcka en opinionsstorm som tvingade staten att "dra in" rikedomarna, vilket skulle kunna betecknas som ett löftesbrott från statens sida eftersom rikedomerna ju uppkommit i enlighet med gällande rätt. Staten borde givetvis undvika

löftesbrott och det vore därför bättre att förekomma en sådan situation genom att överföra mineraltillgångarna i statlig ägo resonerade Marks von Würtemberg.

Marks von Würtembergs uttalanden föranledde justitieministern att yttra sig då ärendet på nytt kom upp i regeringen. Han uttalade att den svenska minerallagstiftningen utan tvivel vilade på uppfattningen att jordäganderätten omfattade alla i jorden förekommande mineralier och detta givetvis oberoende av huruvida de var kända eller inte. Marks von Würtembergs förslag skulle därför innebära en ”i princip icke oviktig inskränkning” av de befogenheter som jordägaren hade. Tanken på en så genomgripande förändring av gruvlagstiftningen uppbars inte av den allmänna rättsuppfattningen.

En proposition som byggde på 1908 års förslag lades fram för 1909 års riksdag. I motioner från herr Lindhagen m fl yrkades att ett koncessions-system skulle införas på all mark – såväl kronans som den privatägda. Motionärerna motiverade sitt förslag med att staten fortfarande hade regalrätt till mineralen och att ett byte från inmutningssystemet till koncessionssystemet därför inte påverkade jordägarens rättsställning.

Det sammansatta stats- och lagutskottet godtog i sitt utlåtande att inmutningsrätten upphävdes på kronojord. Man ansåg dock att lagen om tillgodogörande av mineralfyndigheter på viss kronojord inte borde antas förrän det var klarlagt vilka områden som skulle förklaras utgöra statsgruvefält. Beträffande motionen från herr Lindhagen m fl hänvisade utskottet till justitieministerns uttalanden i anledning av Marks von Würtembergs förslag och förklarade att man delade statsrådets uppfattning att en ändring i lagstiftningen som innebar att staten tillerkändes äganderätt till mineralerna på privat jord och rätt att förfoga över dessa ”otvivelaktigt skulle innebära ett obehörigt ingrepp i den bestående jordäganderätten”. Man kunde därför inte förorda någon lagstiftning i den riktningen. Herr Lindhagen reserverade sig mot utskottets uttalande.

Riksdagen biföll vad utskottet hemställt i fråga om propositionen om tillgodogörande av mineralfyndigheter på viss kronojord och i anledning av motionen från herr Lindhagen m fl. Beträffande frågan om upphävande av inmutningsrätten på kronojord kom emellertid kamrarna till olika resultat – andra kammaren biföll också i denna del utskottets hemställan medan första kammaren avslög den.

1910 års lagstiftningsärende

Sedan frågan alltså ännu en gång fallit i riksdagen tillsattes ännu en utredning, denna gång av jordbruksministern, med uppdrag att företa en ny

granskning av förslaget. De sakkunniga avlämnade ett betänkande i vilket man bl a föreslog att den avgäld staten skulle erhålla borde bestämmas till 20 procent av nettovinsten, minskad med 150 procent av brytningskostnaderna. Man lämnade också förslag till vilka oråden som skulle utgöra statsgruvefält. Regeringen ställde på nytt proposition i frågan till 1910 års riksdag, vid vilken även herr Lindhagen m fl på nytt motionerade om att ett koncessionssystem borde införas också på privatägd mark. Sammansatta lag- och jordbruksutskottet uttalade i anledning av herr Lindhagens m fl motion att gruvindustrin utgjorde en verksamhet som var riskabel och innebar stora upppoffringar och dryga omkostnader vilka ofta inte ledde till vinst. Det krävdes därför en stark uppmuntran för att investeringsviljan inte skulle försvinna. Lagstiftningen borde uppmuntra till att mineraler och metaller blev upptäckta och därför var det olämpligt att kringskära upptäckarens och bearbetarens rätt på det sätt motionärerna föreslagit. Vidare stod motionärernas förslag i strid med den jordägarrätt till mineralerna, på vilken gruvlagstiftningen vilade.

Då det gällde propositionen uttryckte utskottet allmänt gillande men hade vissa invändningar. Man ansåg att reglerna om undersökning och tillgodogörande av mineralfyndigheter på kronojord var för allmänt hållna och vidare att man borde överväga att inskränka lagen till att gälla Norrbottens, Västerbottens och Jämtlands län. Härutöver hade man en mängd synpunkter på detaljer i lagförslaget. Efter att ha överlämnats till riksdagen återremitterade denna frågan till utskottet, som då tillstyrkte propositionen om statsgruvefält men hemställde om avslag på övriga delar liksom på motionerna. Så skedde i första kammaren, medan andra kammaren även biföll propositionen om tillgodogörande av mineralfyndigheter på viss kronojord. Riksdagsbeslutet medförde således endast att statsgruvefält för första gången inrättades. Detta var områden kring statliga järnmalmsfyndigheter på kronojord inom vilka all inmutning förbjöds. Kiruna, Svappavara, Toppi, Nakerivara, Gellivare och Salmivara statsgruvefält tillskapades 1910 och under de kommande åren tillskapades ytterligare statsgruvefält.

1916 års gruvlagstiftningskommitté

Vid de följande riksdagarna fram till 1916 kom inmutningsförbudet i Norrbotten, Västerbotten och Jämtland att förlängas. Herr Lindhagen m fl lade vid 1914 års riksdag fram samma motion om införande av koncessionssystem på privatägd mark som hade lagts fram till 1909 och 1910 års riksdagar. Det sammansatta lag- och jordbruksutskottet förklarade att man anslöt sig till vad utskottet uttalat vid 1910 års riksdag och avstyrkte mo-

tionen. Så blev fallet i första kammaren, medan andra kammaren biföll en reservation av herr Lindhagen m fl med hemställan att Kungl. Maj:t till nästa riksdag skulle framlägga ett förslag till provisorisk lagstiftning innebärande inmutningsförbud på privat mark. Frågan fick emellertid vila till våren 1916, då Kungl. Maj:t uppdrog till en ny kommitté – 1916 års gruvlagstiftningskommitté – att göra en förnyad granskning av 1910 års förslag. Enligt direktiven skulle kommittén *inte* ta upp frågan om en omläggning av det gruvrättsliga systemet som helhet och således inte behandla frågan om upphävande av inmutningsrätten på enskild mark, utan endast se över bestämmelserna på kronojord.

1916 års gruvlagskommitté lade fram sitt betänkande i juni 1919. Man förklarade att man förstått sitt uppdrag så att man var bunden av inmutningssystemet på enskild jord men hade frihet att föreslå det system man fann lämpligast på kronojord, så länge det hade fördelar so 1910 års förslag innehöll. Man konstaterar därefter att 1910 års förslag visserligen byggde på inmutningssystemet, men att det hade modifierats i så hög grad att det närmade sig inmutningssystemet. Kommittén hade i sitt förslag valt att gå motsatt väg – man föreslog ett inmutningssystem, modifierat så att det hade samma fördelar som 1910 års förslag sades det. Förslaget byggde i huvudsak på att den som erhållit inmutning och utmål endast skulle få bryta 25 000 ton malm utan tillstånd. Ville man sedan fortsätta brytningen krävdes Kungl. Maj:ts tillstånd och i samband med att sådant tillstånd beviljades kunde olika villkor som befanns lämpliga meddelas. Vidare skulle staten ha rätt att överta gruvan trettio år efter utmålsförrättningen och därefter var tionde år, varvid man dock var skyldig att utge ersättning för gruvanläggningen. Kronans jordägarandel skulle tillfalla inmutaren men denne skulle i gengäld utge en årlig jordägaravgäld till kronan som skulle uppgå till 25 % av nettovinsten. Kommittén var inte enig. En av de sakkunniga – bergmästaren Asplund - ansåg att systemet inte bara skulle tillämpas på kronojord, utan även på enskild mark. De ansåg vidare att gränsen 25 000 ton inte borde fastläggas utan att istället bergmästaren vid utmålsläggningen skulle fastställa vilken mängd malm som fick brytas utan tillstånd. Han ville också i andra avseenden stärka statens rätt. En annan av kommitténs ledamöter uttalade sig för införande av ett rent koncessionssystem på all mark – kronans såväl som enskild.

Då 1919 års förslag anmäldes i statsrådet i februari 1920 var föredragande justitieministern mycket kritisk. Han avvisade inmutningssystemet eftersom detta inte tillgodosåg det allmännas krav och lätt ledde till oönskade resultat. Visserligen hade han inget emot att upptäckaren av mineralfyndigheter uppmuntrades genom ekonomisk vinst – detta var viktigt för att landets mineralfyndigheter skulle kunna tillgodogöras. Det var emellertid inte rationellt att man tillgodosåg upptäckarintresset i obegränsad

omfattning genom fri inmutningsrätt, utan nya fyndigheter borde istället mera direkt och i högre grad bringas under statens inflytande. Detta skulle främja uppkomsten och utvecklingen av den svenska metallförädlingsindustrin och förhindra ett förlösande av landets mineraler. Nyupptäckta mineralfyndigheter krävde vidare att arbetskraft drogs samman från olika håll i oländiga trakter och detta kunde lätt leda till betydelsefulla sociala problem, vilka inte kunde lösas om inmutningssystemet bibehölls. Justitieministern - statsrådet Löfgren - avvisade därför det framlagda förslaget och tillkallade en ny utredning - 1920 års gruvlagstiftningssakkunniga - med uppdrag att utarbeta ett förslag till ny gruvlagstiftning. Därvid ansåg han att utredningen skulle ompröva frågan om den nya lagstiftningen inte borde bygga på ett rent koncessionssystem eller i varje fall på ett blandat koncessions- och inmutningssystem.

1920 års gruvlagstiftningssakkunniga

1920 års gruvlagstiftningssakkunniga, lade i 1923 fram ett betänkande med förslag till gruvlag (SOU1924:16) I den allmänna motiveringen till sitt förslag uttalade 1920 års gruvlagstiftningssakkunniga att jordäganderätten enligt svensk rättsuppfattning omfattade allt vad till jorden hörde, i den mån inte inskränkningar gjorts i lag.²⁵ De sakkunniga anförde i denna del:

”Det har, såsom i 1919 års kommittéförslag nämnes, gjorts gällande att i Sverige skulle bestå ett gruvregal i den meningen, att staten skulle vara ägare till mineralfyndigheterna, vare sig dessa vore att finna i statens egen jord eller i enskildas. Möjligheten för den enskilde att genom inmutning eller efter koncession förvärva rätt att tillgodogöra sig mineralfyndigheter skulle enligt denna åsikt innebära ett överflyttande på de enskilda av statens ifrågavarande äganderätt. I likhet med kommittén anse de sakkunniga denna åsikt inte vara riktig och kunna därvid åberopa de resultat vartill rättsvetenskapen kommit i denna fråga. Som framgår av vad som ovan i den rättshistoriska översikten blivit sagt, hav statens med stöd av regalrätt framställda anspråk redan för tvåhundra år sedan av staten övergivits. Detta hindrar emellertid icke, att regalrätten varit av mycket stor betydelse för den historiska utvecklingen på detta område. Visserligen har redan före den period, då regalrätten framträdde, kronan gjort gällande och även åt sig lyckats förbehålla vissa rättigheter i fråga om mineralfyndigheter i riket – rättigheter som framstodo såsom inskränkningar i jordägarens rätt till de i hans jord befintliga mineralen.

²⁵ Prop 1938 nr 40 s 54 ff

Men det var dock först med regalrättens inträde som dessa inskränkningar blevo av större räckvidd. Regalrätten kom på detta sätt att befordra och underlätta inmutningssystemets uppkomst och utveckling; och häri ligger dess största betydelse. I den mån kronans anspråk förflyktigades, kvarstodo endast de två övriga rättsägarna: jordägaren och upptäckaren, envar med sina av lagen reglerade rättigheter.

Hur förhåller det sig nu med ovan angivna utgångspunkter med rätten till själva mineralen i jorden, innan de blivit föremål för någon inmutning?. De olika möjligheter som skulle återstå om staten, enligt vad som redan sagts, icke kan betraktas som ägare till mineralen, vore, att dessa antingen skulle inbegripas under jordägarens äganderätt eller ock vara herrelösa (res nullius). Då enligt svensk rättsuppfattning äganderätten till jorden omfattar allt vad till jorden hör, i den mån ej genom lag inskränkning däri göres, måste man enligt de sakkunnigas uppfattning utgå från att jordägaren principiellt sett äger mineralen i jorden.”²⁶

De sakkunniga utgick alltså från att jordägaren i princip ägde mineralerna i marken på sin fastighet, men ville inte ifrågasätta det rättsligt berättigade i den inskränkning i äganderätten som inmutningssystemet medförde. Att mineralen tillhörde fastighetsägaren var enligt de sakkunnigas uppfattning inte heller avgörande för frågan om inmutningssystem eller koncessionssystem skulle väljas och hindrade inte att det gällande inmutningssystemet utbyttes mot ett koncessionssystem. Efter att ha redovisat argument för och emot de båda systemen och vägt argumenten ²⁷ mot varandra fann majoriteten att inmutningssystemet innebar ”den största lockelsen till efterforskande och undersökning av nya fyndigheter” och att det malmetning i Sverige med den typ av malmer som förekommer här ”även ur rättvisans synpunkt icke [låg] något obilligt i grundsatsen att lagen tillerkänner vederbörande upptäckare en verklig rätt till den upptäckta fyndigheten”. Koncessionssystemet ansågs däremot ha en mängd svagheter och nackdelar, bl a genom att det skulle medföra administrativa svårigheter, osäkerhetsmoment vid tillämpningen beträffande vilka villkor som skulle knytas till koncessionen och svårigheter vid gränsdragningen om endast större gruvor skulle fordra koncession. Man fann vidare att allmänna intressen såsom bevarande av malm för inhemska förädling, hindrande av rovdrift på malmtillgångar, arbetarskydd och tillgodoseende av kronans ”fiskaliska intressen” kunde tillgodoses även med ett bibehållet inmutningssystem. ²⁸ Två av de sju sakkunniga var dock skiljaktiga och förordade en övergång till ett koncessionssystem för att säkerställa det allmännas

²⁶ SOU 1924:16 s 56 f

²⁷ SOU 1924:16 s 58 f

²⁸ ibid s 62 ff

inflytande över utnyttjandet av malmtillgångarna. Förslaget innebar ingen förändring vad avsåg markägarens rätt att delta till hälften i gruvdriften.

Socialiseringsnämndens yttrande

Efter remissbehandling av 1920 års gruvlagstiftningssakkunnigas förslag gav regeringen på våren 1925 socialiseringsnämnden i uppdrag att yttra sig över allmänna principer för en ny gruvlagstiftning och att granska det framlagda förslaget. Nämnden avgav sitt yttrande på hösten 1927 (SOU 1927:14)²⁹ och föreslog i detta att det allmänna skulle ges ökade möjligheter att utöva inflytande över mineralhanteringen och att tillgodogöra sig vinsterna av gruvdrift, bl a genom att äganderätten till oupptäckta malmfyndigheter skulle förklaras tillkomma staten.

Även socialiseringsnämnden synes – om än med viss tvekan – ha ansett att äganderätten till mineralen i princip tillkommer jordägaren.³⁰ Nämndens majoritet föreslog därför att äganderätten till oupptäckta mineralfyndigheter skulle proklameras utgöra statlig egendom och att staten och inmutaren hädanefter skulle få varsin hälftendel i gruva. Beträffande jordägarens ställning anförde nämnden:

” Av det anförda framgår, enligt nämndens mening, att jordägarens andelsrätt icke längre tjänar något för folkhushållet och gruvnäringen gagneligt ändamål, utan att den tvärtom har förvandlats till en onödig börda på ifrågavarande del av den samhälleliga produktionen.

Nämnden vill därför föreslå, att jordägarens andel bortfaller.

Detta förslag innebär, att rätten till själva marken ej längre medför någon laglig företrädesrätt till utnyttjande av den inmutningsbara mineralen.

Från jordägarens andelsrätt bör noga skiljas hans rätt till ersättning för mark och för skada och intrång. Därmed stadgas i gruvlagen, att lösesumman för mark, som avträdes till gruvägaren, skall beräknas efter högsta i orten gällande pris för likvärdig mark, samt att jordägaren för skada och intrång skall äga full ersättning av gruvägaren.

²⁹ Yttrandet redovisas även i sammanfattning i prop 1938:40 s 73 ff

³⁰ Nämnden konkluderar, efter en genomgång av ett antal av olika författare framförda åsikter i frågan, att ”Om meningarna äro delade angående frågan om staten har någon äganderätt till eller någon på regalrätt vilande dispositionsrätt över mineralen, så torde i stort sett enighet råda därom att statens höghetsrätt i varje fall utgör en tillräcklig grund för genomförandet av en gruvlagsstiftning, som till främjande av det allmänna bästa låter enskilda intressen vika.”; Socialiseringsnämndens yttrande, SOU 1927:14 s 103.

Med hänsyn till det affärsmässiga syftet med de till gruvägaren avträdde områden och då dessa ofta kunna ha ett värde för jordägaren utöver det som den avträdde marken i ekonomiskt avseende representerar – ett s. k. ideellt värde – vill nämnden föreslå, att jordägaren tillerkännes ersättning för avträd mark samt för skada och intrång efter i huvudsak samma grunder, som i tillämpliga delar av vattenlagen är stadgat. Huvudregeln bör sålunda vara, att jordägaren skall äga rätt till ersättning med fulla värdet och hälften därutöver för mark, som han avstår för gruvdrift eller för av denna förorsakad skada eller förlust å jordägarens egendom. Vid bestämmande av ersättning skall hänsyn jämväl tagas till värde av annan beskaffenhet än rent ekonomisk.

I detta sammanhang vill nämnden framhålla, att en jordägare alltid torde, oberoende av andelsrätten, kunna påräkna ekonomisk fördel av att ett gruvföretag uppstår å eller invid hans ägande mark. Värdet av kring företaget liggande områden stiger, avsättningsmöjligheterna och därmed priserna för jordbrukets, ladugårdens och skogens produkter förbättras. Allt fortfarande kommer jordägaren säkerligen att vara intresserad av att bearbetningsbara fyndigheter upptäckas på hans marker.”³¹

Socialiseringsnämndens minoritet ansåg att den historiska utvecklingen inte alls kunde åberopas som stöd för införande av statlig äganderätt till mineralfyndigheter. Man ansåg inte att staten borde proklamera sig som ägare till alla oupptäckta mineralfyndigheter och anförde:

”Nämndmajoriteten utgår emellertid ifrån såsom självklart – utan att närmare motivera denna åsikt -, att folkhushållet bäst gagnas av statlig äganderätt på gruvnäringens område. I anslutning härtill föreslås också, att staten skall använda sin lagstiftningsmakt för att göra sig själv till gruvägare.

Vi för vår del kunna icke biträda nämndmajoritetens ifrågavarande ståndpunkt. Det är enligt vår mening långt ifrån säkert, att folkhushållets bästa befordras av att staten är ägare till visst produktionsmedel, och på skäl, som här längre fram skola utvecklas, anse vi, att nämndmajoritetens förslag att göra staten till gruvägare ingalunda skulle gagna folkhushållet utan tvärtom lända gruvnäringen och den därav direkt och indirekt beroende delen av folkhushållet till avsevärd skada. Nämndmajoritetens förslag att proklamera starten såsom ägare till landets oupptäckta mineral-tillgångar finna vi alltså varken rättshistoriskt motiverat eller av några praktiska skäl behövt eller önskeligt.”³²

Nämndmajoriteten föreslog att gruvlagstiftningen även fortsättningsvis skulle bygga på ett inmutningssystem, men att staten i stället för jordäga-

³¹ Socialiseringsnämndens yttrande, SOU 1927:14 s 122 f

³² Socialiseringsnämndens yttrande, SOU 1927:14 s 155 f

ren, skulle äga hälftenrätt i alla gruvor. Inmutarens rätt skulle dock vara begränsad i tiden, så att staten efter tjugofem års drift kunde anmäla att man övertog gruvan med ensamrätt från det trettionde året. Om staten inte nyttjade denna möjlighet första gången skulle den återkomma var femte år. Markägaren skulle inte längre ha någon rätt att delta i gruvbrytningen eller rätt till ersättning för malmen, utan endast erhålla ersättning för skada och intrång enligt expropriationsrättsliga regler. Dessa innebar vid denna tidpunkt att ersättningen utgick med fullt belopp och hälften därtill eller m a o 150 % av skadans storlek. Förslaget innefattade även bestämmelser om att statsgruvefält skulle få läggas ut på enskilt ägd mark.

1936 års förslag till ny gruvlag

Socialiseringsnämndens yttrande remissbehandlades och fick ett blandat mottagande, särskild vad avsåg förslaget att proklamera en statlig äganderätt till oupptäckta malmfyndigheter. Av de sex bergmästarna tillstyrktes förslaget i denna del oreserverat endast av bergmästaren i norra distriktet. De övriga remissinstanserna - Kommerskollegium, Ingejörsvetenskapsakademien, Jernkontoret, Svenska teknologföreningen och Sveriges industriförbund - avstyrkte förslaget i denna del. Jernkontoret ansåg att socialiseringsnämndens förslag måste anses som en omkastning av bestående äganderättsförhållanden eftersom jordägaren principiellt sett ägde mineralet i jorden.

Lagstiftningsarbetet fortsatte dock med socialiseringsnämndens förslag som grund och ett förslag till ny gruvlag remitterades till lagrådet i maj 1929. I lagrådsremissen anförde justitieministern Schlyter³³ bl a att socialiseringsnämndens tankegång att hittills oupptäckta eller ej i bruk tagna mineraltillgångar borde förklaras tillhöra staten sytes värt allt beaktande. Han ansåg det dock inte lämpligt att uttryckligen göra en sådan proklamation i den nya lagen eftersom ett sådant stadgande kunde "rättstekniskt sett vara svårt att förena med den begreppsbildning och de grundsatser, som för närvarande behärskar vår allmänna jordreätt, och synes det fördensskull icke, i varje fall icke i detta sammanhang, böra införas". Han föreslog istället att den rätt som hittills tillkommit jordägaren borde överföras till staten och att jordägarandelen istället skulle göras till en kronoandel. Departementschefen ansåg inte att en sådan åtgärd skulle kränka den privata äganderätten, eftersom kronan tidigare haft en regalrätt som genom lag överlåtits till jordägare och inmutare. Genom förslaget återtog staten såle-

³³ prop 1938:40 s 106

des endast sin urgamla regalrätt menade departementschefen. Förslaget innehöll även bestämmelser om statsgruvefält.

Lagrådet anförde bl a följande.

Om den rättsliga grundvalen för den nuvarande jordägareandelen i gruvföretag hav från historiska och teoretiska utgångspunkter framställts skilda uppfattningar. Med allt det intresse, dessa meningsskiljaktigheter erbjuder såsom ägnade att belysa en lång och växlande utveckling, kunna de dock näppeligen utöva något egentligt inflytande på den lagstiftningsfråga, som här ligger före. Så till vida är gällande rätt fullt klar, att med jordäganderätt följer en rätt till fastighetens mineraltillgångar, låt vara starkt begränsad genom de befogenheter vilka tillerkänts inmutaren. Vål synes vara ifrågasatt om denna rätt icke skulle ha den självständiga karaktär att den kan göras oberoende av att jordägaren själv verkställer inmutning, men detta spörsmål torde sakna nämnvärd praktisk betydelse. Sådan den i verkligheten tillgodogöres, har jordägareandelen ägt bestånd under så lång tid att även emot en avlägsen rättshistorisk bakgrund dess avskaffande måste tilläggas betydelsen av ett ingrepp i obestridlig äganderätt.”

Lagrådet uttalade att förändringar i äganderätten givetvis kunde ske genom ny lagstiftning men att det i så fall måste vara motiverat av verkliga och betydande samhällsintressen som med nödvändighet krävde att den privata äganderätten fick vika för ett ökat statligt ägande. Detta hade inte på ett övertygande sätt visats.

Ett justitieråd anslöt sig i allt väsentligt till majoritetens uppfattning men anförde i ett särskilt yttrande än starkare kritik mot departementschefens resonemang om att jordägarandelen inte skulle utgöra en del av den egentliga jordäganderätten.

Departementschefen lade genom proposition till 1938 års riksdag, trots lagrådets kritik, fram ett i denna del oförändrat förslag till ny gruvlag. Han vidhöll att jordägarandelen enligt hans uppfattning inte kunde anses som ett moment i jordäganderätten, att den inte hade sin grund i allmänna rättsgrundsatser utan ursprungligen skulle ha uppkommit genom ”uttryckliga medgivanden från statsmakternas sida i gruvförfattningarna” och att ett avskaffande av jordägareandelen inte innebar ett inkräktande på någon ”redan existerande, välförvärvad rättighet”. Han anslöt sig till ett uttalande som justitierådet Marks von Würtemberg gjort vid granskning av ett år 1908 framlagt förslag till ny gruvlag om att vägande skäl inte kunde anföras till förmån för en rättsregel om jordägarandel som gjorde det möjligt för en enskild fastighetsägare att utan någon särskild produktiv insats och av ren tillfällighet komma i besittning av naturtillgångar i värde mångdubbelt överstigande det normala priset på fastigheten.

Första lagutskottets utlåtande

Under riksdagsbehandlingen anslöt sig första lagutskottet till de allmänna grunderna i propositionen. Man ville dock inte fullt ut godta departementschefens syn på jordägarens ställning utan anförde:

”När det gäller att bedöma vilken ställning inom gruvlagstiftningen som bör tillerkännas jordägaren, synes emellertid avseende få fästas därvid att mineralen såsom beståndsdelar av marken inryms i jordägarens ägovälde, en omständighet som redan i och för sig giver jordägaren möjlighet att – om än i annan form än genom verklig gruvdrift – utnyttja den substans i vilken mineralen ingå. Härtill kommer att principen om jordägarandel upprätthållits under en jämförelsevis lång tidsperiod. Ehuru det ej kan förnekas, att jordägareandelen i det stora flertalet fall antingen icke begagnas eller ock medför allenast obetydlig vinst, torde med hänsyn till nysnämnda förhållanden förslaget i viss utsträckning böra jämkas till jordägarens förmån.”

I motioner nr 235 i första kammaren och nr 353 i andra kammaren hade föreslagits att man skulle införa en avgäld till jordägaren. Förslagen motiverades med att man härigenom skulle kunna bibehålla jordägarens rätt genom att, i utbyte mot att denne avstod sin jordägarandel till staten, jordägaren istället tillförsäkrades del i avkastningen av varje gruvföretag på hans mark. Utskottet anslöt sig till motionärernas förslag. Härigenom skulle jordägarens ställning enligt utskottets uppfattning i själva verket stärkas, eftersom han skulle erhålla andel i vinsten även i sådana gruvföretag som han – enligt den tidigare ordningen – avstått från att utnyttja sin andel i.

1938 års gruvlag

Riksdagen beslutade i enlighet med utskottets förslag och 1938 års gruvlag ersatte den 1 januari 1940 1884 års gruvstadga. Den byggde liksom sin föregångare på inmutningssystemet. Inmutaren hade rätt att undersöka och bearbeta mineralfyndigheter både på egen och annans mark. Inmutningen gällde i tre år men kunde förlängas i ytterligare två år om det fanns särskilda skäl. Inmutningarna skulle vara utformade som cirklar med 200 meters radie och mittpunkten skulle markeras på marken. Inmutning fick inte ske närmare än 100 meter från tomter med bostadshus. För att få ensamrätten till bearbetning måste dock en anvisning av mark ske genom en utmålsförrättning. Utmålet skulle ligga inom inmutningen men var till skillnad från detta begränsat av raka linjer. Mark som behövdes för vägar, byggnader och upplagsplatser kunde dock anvisas utanför utmålet. Detta

fick vara högst 16 hektar. För att få behålla ensamrätten var utmålshavaren skyldig att erlägga en årlig försvarsavgift om 10 kr/ha, vilken delades mellan staten och markägaren.

Genom 1938 års gruvlag ersattes jordägarandelen i gruvföretag av en kronoandel och jordägaravgäld. Kronoandelen innebar att staten fick samma hälftenrätt som jordägaren förut haft och härigenom också brytningsvitsord, d v s möjlighet att framtvunga brytning. För att bibehålla sin rätt måste dock anmälan göras inom en månad efter det att regelbunden brytning pågått i sex månader, och staten fick då ersätta inmutaren för sin andel i redan nedlagda kostnader. Ersättningen till jordägaren skulle erläggas genom en årlig avgäld. Under riksdagsbehandlingen diskuterades om det var staten eller gruvinnehavaren som borde utge jordägaravgälden; jordägareandelen överfördes ju till kronan i utbyte mot avgälden vilket talade för att staten borde erlägga ersättningen. Det beslutades emellertid att gruvinnehavaren skulle erlägga avgälden. I 53 § i 1938 års gruvlag stadgades sålunda att jordägaren var berättigad att av gruvinnehavaren erhålla en avgäld, motsvarande en procent av värdet av alla de inmutningsbara mineral som inom utmålet brutits och uppfodrats, dock högst 5 000 kronor per år³⁴. Avgälden skulle upphöra att utgå sedan regelbunden brytning pågått inom utmålet under tjugo år.

1938 års gruvlag kom att gälla fram till 1974 utan att några stora ändringar i lagstiftningen skedde. Lagen reviderades visserligen 1952 men endast i detaljer.

Tillämpningsområdet för 1885 års stenkolslag

De mineral som omfattades av stenkolslagen utökades efter hand, så att saltfyndigheter omfattades från 1917 och olja och gas från 1933, alunskiffer från 1942 samt uran och andra radioaktiva mineral från 1953. De sistnämnda mineralerna erhåll en särskild reglering i 1960 års uranlag (1960:679). Stenkolslagen upphävdes först genom tillkomsten av 1974 års lag (1974:890) om vissa mineralfyndigheter.

1969 års förslag till ny gruvlag

I betänkandet SOU 1969:10 ”Ny gruvlag”, vilket i maj 1969 överlämnades av 1963 års gruvrättsutredning, gavs förslag till en ny gruvlagstiftning. Utredningen ansåg³⁵ att 1938 års gruvlag lett till mindre tillfredsställande

³⁴ Maximibeloppet höjdes 1960 till 10 000 kr per år.

³⁵ SOU 1969:10 s 260 ff

resultat i vissa hänseenden, bl a då det gällde undersökningsområdenas utformning och storlek, undersökningstidernas längd och att inte undersökningsresultat bevarades. Också utmålets storlek och utnyttjande ansågs som en brist. Man övervägde för- och nackdelar med en övergång till ett renodlad koncessionssystem men fann att de svagheter som förelåg i den gällande lagstiftningen kunde åtgärdas genom att inslag av tillståndsprövning inom ramen för ett inmutningssystem. behövligen gällde bl. a att prospekteringen borde ökas, att undersökningsområdenas utformning inte var ändamålsenlig, att det fanns ett stort antal vilande utmål. Beträffande jordägarens ställning föreslogs att jordägaravgälden skulle bibehållas och att maximigränsen skulle höjas till 20 000 kr per år. Som skäl för höjningen anförde utredningen att utmålets maximiareal föreslogs utökad från 16 till 50 hektar samt att penningvärdets försämring motiverade en höjning. Systemet med jordägaravgäld borde enligt utredningen bibehållas, bl a eftersom fastighetsägarens rättsställning endast borde rubbas om detta behövdes för att främja allmänna intressen av betydelsen Några sådana skäl förelåg enligt utredningens uppfattning inte. Gruvrättsutredningens betänkande remissbehandlades. En remissinstans anförde att en högre maximigräns än 20 000 kr borde övervägas och Samernas riksförbund ansåg att även samerna och lappfonden borde ges rätt till avgäld.

2.5 1974 års gruvlag och minerallag

Departementschefen hade på flera punkter en annan uppfattning än 1896 års utredning. Han föreslog ett avskaffande av jordägaravgälden. Som motiv anförde han:

”Enligt min mening visar vad som förekommit vid gruvlagens tillkomst att det ingalunda är självklart att fastighetsägaren skall ha rätt till avgäld av gruvinnehavaren vid gruvbrytning. Bestämmelserna infördes i lagen närmast av billighetsskäl i anledning av att jordägarandelen avskaffades. Dessa skäl har alltmer förlorat sin bärkraft.

När frågan om jordägaravgäld bedömts har vikt fästs bl. a. vid att mineralen ingår i fastighetsägarens ägovälde och att fastighetsägaren har möjlighet att använda den substans vari mineralen ingår för annat ändamål än gruvdrift. Ett sådant betraktelsesätt kan möjligen ha visst fog för sig då det gäller ytligt belägna mineral. Utsikterna att påträffa sådana har emellertid minskat. Prospekteringen inriktas nu i allt större utsträckning på djupmalmer. Dessa kan vara belägna på ansenligt djup under markytan. Jag kan för min del inte finna något rimligt skäl till att fastighetsägaren utan egen insats skulle vara berättigad att erhålla ersättning av gruvinnehavaren med betydande belopp.

Jag förordar således att fastighetsägarens rätt till avgäld slopas. I fråga om äldre utmål och utmål som tillkommer eller utvidgas på grund av ansökan som gjorts före den nya lagens ikraftträdande bör dock rätten till avgäld stå kvar. Någon höjning av avgäldens maximibelopp bör emellertid inte ske. Som framgått av vad jag förut nämnt upphör avgälden när regelbunden brytning pågått inom utmålet under sammanlagt 20 år.”³⁶

Departementschefen föreslog samtidigt att ersättningsreglerna på grund av ianspråktagande av mark skulle ändras så att ersättningen med 150 % av värdet togs bort och vanliga expropriationsregler skulle gälla.

Lagrådet granskade förslaget till ny gruvlag. Beträffande förslaget att avskaffa jordägaravgälden påpekade man att detta tillkommit under departementsbehandlingen utan att ändringarna diskuterats under utredningsarbetet eller vid remissbehandlingen. Skälen till ändringarna och verkningarna av dessa hade därför inte fått den belysning som frågan kunnat förtjäna med hänsyn till sin principiella betydelse och den uppmärksamhet den tilldragit sig i tidigare lagstiftningsärenden på gruvrättens område. Man fann emellertid att de föreslagna ändringarna innebar en anpassning till vad som i allmänhet gällde vid tvångsvis ianspråktagande av mark och man fann därför inte anledning till erinran i den delen. I övrigt ansåg lagrådet att frågan om jordägarens ställning vid mineralfynd huvudsakligen var av politisk natur och därför inte föranledde något lagrådets yttrande.³⁷

En ny gruvlag (1974:344) antogs av riksdagen och trädde i kraft den 1 juli 1974. Bortsett från de stora försämringar lagen innebar för markägarnas ställning innebar 1974 års gruvlag i övrigt inte att grunderna för minerallagstiftningen ändrades nämnvärt. Inmutningssystemet bibehölls men det inmutade området behövde inte längre utgöra en cirkelformad yta av viss storlek, utan skulle utgöra ett lämpligt utformat område som inte fick vara större än att inmutaren hann genomföra en ändamålsenlig undersökning under tillståndstiden. För att begränsa storleken av de inmutade områdena infördes också en inmutningsavgift som uppgick till ett visst belopp per hektar och år.

Även bestämmelserna om utmål reformerades. Dessa behövde inte längre vara cirkelformade och ha en viss högsta areal. Utmålets gränser skulle sträcka sig lodrätt ned i marken, utan hänsyn till donläget, d. v. s. malmkroppens lutning. Utmålen hade tidigare gällt för obegränsad tid, så länge innehavaren betalade en årlig försvarsavgift per hektar. Genom 1974 års gruvlag tidsbegränsades de till 25 år, men kunde under vissa förutsätt-

³⁶ prop 1974:32 s 130

³⁷ prop 1974:32 s 292

ningar – bl. a så länge regelbunden gruvdrift pågick – förlängas med 20 år i taget.

1974 års minerallag

1963 års gruvrättsutredning avlämnade 1970 sitt slutbetänkande ”Gruvrättslig speciallagstiftning” (SOU1970:45) i vilket man behandlade stenkolslagen och uranlagen. Man ansåg att koncessionssystemet borde bibehållas. Att markägaren i dessa fall hade rätt till ersättning i form av andel i mineralets värde i form av jordägaravgift förklarade man med att mineralfyndigheterna ytterst tillkom denne, men man ansåg att frågan närmast var av praktisk natur och att det inte förelåg några rättsliga hinder mot att ta bort den. Då det gällde stenkol, alunskiffer, uran och lera ansåg man dock att ersättningen till markägaren borde finnas kvar medan utvinning av olja, gas och saltfyndigheter, som skedde långt under markytan och för övrigt inte förekommit i Sverige, inte borde medföra någon rätt till ersättning för fastighetsägaren.

Med utredningen som grund utarbetades en proposition med förslag till ny minerallag³⁸ vilket nära anslöt till förslaget till ny gruvlag. Liksom i förslaget till gruvlag föreslogs att jordägaravgälden skulle avskaffas och att ersättningen för skada och intrång inte längre skulle beräknas med 50 % tillägg utan enligt vanliga expropriationsrättsliga principer. Under departementsbehandlingen framlades även förslag att torvtäkt för energiändamål skulle omfattas av minerallagen och således bli koncessionspliktigt. Lagen (1974:890) om vissa mineralfyndigheter m m (1974 års minerallag) trädde i kraft den 1 januari 1975 varvid stenkolslagen och uranlagen upphörde att gälla. Lagen.

2.6 Utvecklingen under 1970- och 1980-talen

Mineralpolitiska utredningen

Från 1974 till 1980 arbetade Mineralpolitiska utredningen med frågor om mineralhushållning och försörjningsfrågor mot bakgrund av oljekrisen i början av 1970-talet. I uppdraget ingick att överväga om det på lång sikt fanns anledning att ändra gränsdragningen mellan inmutningsbara mineral och koncessionsmineral. I sitt slutbetänkande ”Mineralpolitik” (SOU

³⁸ prop 1974:146

1980:12) föreslog man en utökning av antalet inmutningsbara mineral och koncessionsmineral både i gruvlagen och i 1974 års minerallag. Man konstaterade att om man gjorde om gruvlagen till en renodlad koncessionslag skulle detta få negativa konsekvenser, bl a genom ett stort merarbete för alla berörda parter, men ansåg att ett mellanting kunde vara till fördel. Med utredningsförslaget som grund lade regeringen fram en proposition om vissa ändringar i minerallagstiftningen 1982³⁹ – bl a krav på koncession för vissa industrimineral – vilken dock till större delen avslogs av riksdagen under hänvisning till att ytterligare utredning av frågorna behövdes.

FRIMO-utredningen

I anledning av riksdagens beslut tillsattes 1982 en utredning om vissa frågor på mineralområdet (FRIMO) som i sitt betänkande ”Inmutningsbara mineral – förslag till ändringar i gruvlagen ” (Ds I 1983:2) lämnade förslag att göra vissa industrimineral inmutningsbara. Sommaren 1983 hade emellertid Minerallagskommittén tillsatts med uppdrag att ta fram en ny enhetlig lagstiftning som skulle ersätta gruvlagen och 1974 års minerallag.

Minerallagskommitténs förslag

I november 1986 avgav Minerallagskommittén under ledning av ordföranden i bostadsdomstolen Hans Svahn sitt slutbetänkande ”Ny minerallag” (SOU 1986:53-54). Utredningen föreslog att en enhetlig lag skulle ersätta 1974 års gruvlag och 1974 års minerallag. Vissa mineral nämligen olja, gas och diamant skulle dock särregleras i lagen. Kretsen av lagreglerade mineral föreslogs bli utvidgad. Inmutningssystemet bibehölls i princip; inmutningen kallades dock undersökningstillstånd. En viss skärpning i förhållande till tidigare bestämmelser utgjorde kravet på att tillståndshavaren skulle kunna utföra en ändamålsenlig undersökning. Till skillnad från inmutning i gruvlagen gav dock inte undersökningstillståndet någon obligatorisk rätt till utvinning om en malm påträffades. Tillståndshavaren skulle dock kunna få ett bindande förhandsbesked om huruvida han före andra skulle få rätten till bearbetning. För bearbetning krävdes särskilt tillstånd i form av bearbetningskoncession.

Förslaget fick ett mycket blandat mottagande.⁴⁰ Med betänkandena som grund lade regeringen dock i mars 1989 fram propositionen ”Ny mineral-

³⁹ prop 1981/82:99

⁴⁰ prop 1988/89:92 s 44

lagstiftning m. m.” (prop 1988/89:92). Propositionen antogs efter vissa smärre justeringar av riksdagen och den nu gällande minerallagen (1991:45) trädde i kraft den 1 juli 1992.

Bestämmelserna i 1991 års minerallag behandlas i följande kapitel.

3 Gällande rätt

3.1 Inledning

Minerallagen (1991:45)⁴¹ trädde i kraft den 1 juli 1992 och ersatte då både gruvlagen (1974:342) och lagen (1974:890) om vissa mineralfyndigheter (gamla minerallagen).

1974 års gruvlag omfattade de flesta metallmalmer samt ett antal andra mineral. Den byggde på ett inmutningssystem, genom vilket envar under vissa objektiva förutsättningar hade rätt att muta in fyndigheter på egen och annans mark.

Gamla minerallagen avsåg bl a olja, stenkol, gas och uranhaltiga mineral och byggde på ett koncessionssystem, där rätten att prospektera och utvinna dessa ämnen förutsatte tillstånd från staten. Sådant tillstånd meddelades efter en lämplighetsprövning och kunde förenas med villkor för att tillgodose allmänna intressen.

Minerallagen föregicks av ett omfattande utredningsarbete. Mineralpolitiska utredningen avlämnade 1980 sitt slutbetänkande ”Mineralpolitik”⁴², i vilket bl a föreslogs en utökning av antalet inmutningsbara mineral. Utredningen ifrågasatte också om inte en översyn av minerallagstiftningen i dess helhet borde genomföras. Utredningens förslag ledde inte till lagstiftning utan frågan om utökningen av antalet inmutningsbara mineral utredes vidare av utredningen om vissa frågor inom mineralområdet, som på våren 1983 i betänkandet ”Inmutningsbara mineral - förslag till ändringar i gruvlagen”⁴³ lämnade förslag att göra fler ämnen inmutningsbara. Samma år tillsattes emellertid Minerallagskommittén som fick i uppdrag att göra en fullständig översyn av hela minerallagstiftningen och lämna förslag till ny lagstiftning. Ett delbetänkande avseende torv för energianvändning avgavs under 1984⁴⁴ och i november 1986 avlämnade kommittén sitt slut-

⁴¹ Prop 1988/89:92, NU 1990/91:7, rskr1990/91:67

⁴² SOU 1980:12

⁴³ Ds I 1983:2

⁴⁴ Ds I 1984:14

betänkande ”Ny minerallagstiftning”.⁴⁵ Förslagen innebar i huvudsak att det tidigare systemet med inmutning och utmål ersattes med undersökningstillstånd och bearbetningskoncession. Lagen föreslogs omfatta både de ämnen som reglerades genom gruvlagen och de som omfattades av gamla minerallagen med en viss utvidgning av antalet lagreglerade mineral. Bestämmelserna om undersökningstillstånd innebar en viss skärpning av kraven på sökanden och dennes aktivitet under undersökningstiden. Villkor skulle kunna uppställas i undersökningstillståndet om detta gällde olja och gas, men inte annars. Viss rapportering av undersökningsresultat skulle ske till Bergsstaten. Undersökningstillstånd skulle inte ge automatisk rätt till bearbetningstillstånd, men ett bindande förhandsbesked skulle kunna erhållas i samband med prövningen av undersökningstillståndet. Vid prövningen av frågan om bearbetningskoncession skulle 2 och 3 kap. naturresurslagen (1987:12) tillämpas och beslutet skulle i denna del vara bindande vid senare tillståndsprövning. Staten skulle, liksom enligt gruvlagen, ha hälftandel i gruvverksamheten. Bearbetningskoncessionen skulle gälla i tio år med rätt till automatisk förlängning om bearbetning pågick då tillståndet gick ut.

Förslaget fick ett blandat mottagande av remissinstanserna. SGU, Svenska gruvföreningen och andra ansåg att koncessionssystemet kunde utgöra en hämmande faktor för gruvindustrin medan bl. a. Planverket och Naturvårdsverket ansåg att det i för hög grad tillgodosåg gruvnäringens önskemål.⁴⁶

Efter lagrådsremiss lade regeringen fram en proposition som i huvudsak byggde på kommitténs förslag. Lagen antogs av riksdagen i december 1990. Lagen har därefter ändrats, bl a såvitt avser avskaffandet av kronoandelen vid bearbetning och bearbetningskoncessionens varaktighet⁴⁷, möjligheten att förlänga giltighetstiden för undersökningstillstånd i upp till 15 år, karenstid vid prövning av nytt undersökningstillstånd, skyddszon runt bearbetningskoncessioner, rapporteringsskyldighet avseende undersökningsresultat⁴⁸ och begränsningar i rätten att bedriva undersökningsarbete inom vissa områden.⁴⁹

⁴⁵ SOU 1986:53 och 54

⁴⁶ Delin s 20.

⁴⁷ SFS 1993:690, prop 1991/92:161

⁴⁸ SFS 1998:165, prop 1997/98:47

⁴⁹ SFS 1998:845

3.2 Koncessionsmineral

Med mineraliska ämnen avses alla på jorden naturligt förekommande material utom levande organismer och produkter som människan framställt. Med mineral avses de fasta och homogena oorganiska substanser som utgör beståndsdelar i berggrunden och i jordarter. Minerallagen omfattar de mineral som uppräknas i 1 kap 1 §. Avsikten har varit att lagen skall omfatta de mineral som är industriellt användbara, som med viss sannolikhet förekommer i Sverige i sådan omfattning och på sådant sätt att utvinning framstår som meningsfull och som kräver systematisk letning och undersökning för att kunna påvisas.⁵⁰ Uppräkningen omfattar

1. vissa grundämnen,
2. ett antal mineral, ett grundämne och vissa industrimineral samt
3. olja, naturgas och diamant.

De mineral uppräknas benämns koncessionsmineral, medan övriga mineral ibland kallas för jordägarmineral.

Lagen gäller inte inom allmänt vattenområde i havet, där istället lagen (1966:314) om kontinentalsockeln är tillämplig.

3.3 Undersökningstillstånd och undersökningsarbete

3.3.1 Undersökningstillstånd

Med undersökning avses enligt 1 kap 3 § minerallagen arbete i syfte att påvisa en fyndighet av ett koncessionsmineral och att utvärdera 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. Begreppet eftersökning brukar användas som beteckning för sådana former av mineralletning.

För att få utföra undersökningsarbete krävs enligt 1 kap 4 § minerallagen i allmänhet undersökningstillstånd, vilket meddelas av bergmästaren. Undantag gäller för fastighetsägaren själv och den som fått fastighetsägarens tillstånd inom område på fastigheten där inte någon annan har erhållit undersökningstillstånd eller bearbetningskoncession samt inom koncessionsområdet för den som har erhållit bearbetningskoncession.

⁵⁰ Prop 1988/98:92 s. 50

Undersökningstillstånd skall enligt 2 kap 2 § minerallagen meddelas om det finns anledning att anta att en undersökning inom området kan leda till fynd av koncessionsmineral och sökanden inte uppenbarligen saknar möjlighet eller avsikt att få till stånd en ändamålsenlig undersökning. För att tillstånd skall beviljas skall det således dels finnas geologiska förutsättningar att finna koncessionsmineral, dels en avsikt hos sökanden att undersöka området och sökanden skall dessutom ha förmåga att göra en ändamålsenlig undersökning. Om ansökan avser olja, naturgas eller diamant krävs dessutom att sökanden visar sig lämplig att utföra undersökningen. Undersökningstillståndet får inte förenas med villkor utom om det gäller olja, gas eller diamant.

Genom en lagändring 1998⁵¹ infördes i 2 kap. 9 a och 9 b §§ minerallagen även en skyddszon om 1 000 meter runt områden där bearbetningskoncession beviljats så att undersökningstillstånd inte får meddelas där.

Om det föreligger flera ansökningar om undersökningstillstånd för samma område har den som först gav in ansökan företräde. Har ansökningarna kommit in samma dag har de sökande dock lika rätt.

Bergmästaren får enligt 8 kap. 1 § andra stycket minerallagen avgöra ärenden om beviljande av undersökningstillstånd utan att annan än sökanden haft tillfälle att yttra sig. Detta innebär att berörda markägare och andra sakägare inte behöver underrättas om att en ansökan om undersökningstillstånd som berör dem har ingivits och att någon kommunikation i enlighet med förvaltningslagens bestämmelser inte sker med dem. Då det gäller ansökningar om undersökningstillstånd som avser olja, naturgas eller diamant skall dessa dock kungöras i Post- och Inrikes Tidningar och i ortstidning och meddelande om ansökningen sändas till dem som berörs. I sådana fall skall bergmästaren även inhämta yttrande från länsstyrelsen och kommunen.

Sedan undersökningstillståndet meddelats delges kända sakägare beslutet och detta kungörs också i Post och Inrikes Tidningar och i ortstidning. Om tillståndet avser alunskiffer, olja, gasformiga kolväten eller diamant sker dock ingen delgivning med fastighetsägare och berörda sakägare.

Undersökningstillståndet gäller i tre år från beslutet. Det kan efter ansökan förlängas i ytterligare tre år om en ändamålsenlig undersökning utförts inom området eller godtagbara skäl för att detta inte skett kan anföras, därefter i ytterligare fyra år om det finns särskilda skäl och slutligen i ytterligare fem år om det föreligger synnerliga skäl. Möjligheten att förlänga undersökningstillståndet under längre tid än tio år infördes 1998. Som skäl för lagändringen anfördes att en ökande andel av prospektering-

⁵¹ prop 1997/98:47

en genomfördes efter djupare belägna malmer, vilket var mer kostnadskrävande och tog längre tid än prospektering efter ytnära malmer.⁵²

För ansökan om undersökningstillstånd skall ansökningsavgift med 500 kr per påbörjat område om 2 000 hektar erläggas. Den som erhållit undersökningstillstånd är vidare skyldig att erlagga årliga avgifter vilkas storlek beror på vilket koncessionsmineral som avses och hur länge tillståndet gällt. Avgiften blir högre ju längre tillståndet varat vilket skall utgöra ett incitament för tillståndshavaren att inte behålla undersökningstillstånd för länge.

Undersökningstillstånd får enligt 6 kap. 1 § överlåtas efter medgivande från bergmästaren. Därvid sker i princip samma prövning av förvärvaren som sker av sökanden vid beviljande av nytt tillstånd.

3.3.2 Undersökningsarbete

Undersökningstillståndet ger tillståndshavaren rätt att bedriva undersökningsarbete inom området. Denne får således uppehålla sig inom området och där ta i anspråk mark för undersökningarna. Det kan vara fråga om åtgärder av skiftande slag, t. ex. mätningar av berggrundens fysikaliska och kemiska egenskaper, provborringar och i ett senare skede även provbrytning. Tillståndshavaren har enligt 3 kap. 3 § minerallagen rätt att ta i anspråk mark för att uppföra byggnader som är oundgängligen nödvändiga för undersökningsarbetet samt får använda och även bygga nödvändiga vägar inom området. Efter bergmästarens tillstånd får han också ta i anspråk mark för att bygga väg till området. Undersökningstillståndet ger även tillståndshavaren rätt att använda och tillgodogöra sig sådant koncessionsmineral som utvinns under undersökningsarbetet.

Enligt 3 kap. 3 § sista stycket skall undersökningsarbetet utföras så att minsta skada och intrång vållas. I övrigt har i 3 kap. 6 och 7 §§ minerallagen uppställt vissa hinder mot undersökningsarbete till skydd för både enskilda och allmänna intressen. Sålunda får enligt 3 kap. 6 § första stycket minerallagen undersökningsarbeten inte äga rum inom nationalpark eller område som statlig myndighet hos regeringen begärt skall avsättas till nationalpark och inte heller i strid med föreskrifter som meddelats för natur- eller kulturresevat. För undersökningsarbete inom befästningsområden, kyrkogårdar och begravningsplatser samt inom de i 4 kap. 5 § miljöbalken uppräknade obrutna fjällområdena erfordras länsstyrelsens medgivande. Enligt 4 kap. 7 § minerallagen får undersökningsarbete inte äga rum inom bl. a. område inom trettio meter från allmän väg, järnväg eller

⁵²prop 1997/98:47 s.11

kanal eller från allmän flygplats, etthundra meter från tomt med byggnad där någon är bosatt under övervägande del av året, inom område med kyrka, undervisningsanstalt, hotell m. fl. inrättningar, om de är avsedda för mer än femtio personer, område med elektrisk kraftstation eller industriell anläggning samt område med detaljplan eller områdesbestämmelser enligt plan- och bygglagen (1987:10) utan bergmästarens tillstånd. Om ägaren till de uppräknade byggnaderna går med på det får undersökningsarbetena dock äga rum utan att bergmästaren lämnar tillstånd.

Minst två veckor innan undersökningsarbetena påbörjas skall tillståndshavaren enligt 3 kap. 5 § minerallagen underrätta bergmästaren, fastighetsägaren och berörda nyttjanderättshavare om när arbetet skall påbörjas. Underrättelser till andra än bergmästaren skall delges.

Tillståndshavaren är enligt 7 kap 1 § minerallagen skyldig att utge ersättning för sådan skada och intrång som föranleds av undersökningsarbetet. Ersättningsbeloppens storlek fastställs enligt bestämmelserna i expropriationslagen. Innan arbetena påbörjas är tillståndshavaren enligt 3 kap. 5 § minerallagen skyldig att ställa säkerhet för sådan ersättning om inte den ersättningsberättigade medger annat.

Sedan ett undersökningstillstånd upphört utan att bearbetningskoncession meddelats, skall tillståndshavaren enligt 14 kap. 3 § inom tre månader inge en redovisning av utförda undersökningsarbeten till bergmästaren. Av redovisningen skall framgå vem som utfört arbetena, vilken typ av arbeten som utförts och hur omfattande de varit samt resultatet av undersökningen i form av rådata. Skyldigheten att redovisa rådata infördes genom lagändring 1998 och motiverades med att den som fått tillstånd att utföra undersökningar på annans mark borde vara skyldig att dela med sig av den kunskap som erhållits i samband med undersökningen om denna inte leder till bearbetningskoncession⁵³. Undersökningsresultaten omfattas dock enligt punkt 58 i bilagan till sekretessförordningen (1980:657) av sekretess under fyra år.

3.4 Bearbetning

3.4.1 Bearbetningskoncession

Av 1 kap. 3 § andra stycket minerallagen framgår att med bearbetning avses utvinning och tillgodogörande av koncessionsmineral. Bearbetning får enligt 1 kap 4 § endast utföras av den som har bearbetningskoncession samt av fastighetsägaren - för husbehov - innan någon annan har erhållit

⁵³ prop 1997/98 s. 17

bearbetningskoncession och även därefter om bearbetningen pågick då koncessionen meddelades och det inte finns särskilda skäl mot det. Vidare får, som tidigare nämnts, viss bearbetning ske utan koncession av den som har undersökningstillstånd.

Bearbetningskoncession skall enligt 4 kap 2 § meddelas om det har påträffats en fyndighet som sannolikt kan tillgodogöras ekonomiskt och fyndighetens belägenhet och art inte gör det olämpligt att sökanden får den begärda koncessionen. Om ansökan avser olja eller gas krävs dessutom att sökanden visar att han är lämplig att bedriva bearbetningen.

Om flera ansökt om bearbetningskoncession skall den som har undersökningstillstånd inom området ges företräde och om ingen av sökandena har sådant skall den som utfört ändamålsenligt undersökningsarbete ges företräde.

En ansökningsavgift om 6 000 kr tas ut för varje koncessionsområde. I övrigt är inga avgifter förknippade med innehavet av bearbetningskoncession.

Vid prövningen av bearbetningskoncession skall bl a 3 och 4 kap. miljöbalken tillämpas. En miljökonsekvensbeskrivning skall bifogas ansökan. Ansökan och miljökonsekvensbeskrivningen skall delges berörda sakägare. Bergmästaren är enligt 8 kap. 1 § även skyldig att samråda med länsstyrelsen som normalt skall inhämta yttrande från berörd kommun. Om detaljplanlagd mark eller områdesbestämmelser berörs skall bergmästaren också inhämta yttrande från kommunen. Koncessionen får inte strida mot sådana planer.

Koncessionen skall enligt 4 kap 5 § förenas med de villkor som behövs för att skydda allmänna intressen och enskild rätt eller som behövs för att naturtillgångarna skall utforskas och tillvaratas på ett ändamålsenligt sätt. Koncessionshavaren skall enligt 4 kap 6 § åläggas att ställa säkerhet för sin skyldighet att utföra efterarbete sedan koncessionen upphört. Om säkerheten visar sig otillräcklig kan länsstyrelsen senare besluta om att ytterligare säkerhet skall ställas.

En bearbetningskoncession gäller i 25 år och skall, utan särskild ansökan, förlängas med tio år i sänder om regelbunden bearbetning pågår när giltighetstiden går ut, samt på ansökan av koncessionshavaren även förlängas i flera andra fall (se närmare 4 kap. 9 och 10 §§).

Bearbetningskoncessionen kan efter bergmästarens medgivande överlåtas. En lämplighetsprövning skall enligt 6 kap. 1 § i sådana fall ske av förvärvaren. Koncessionshavaren kan efter ansökan även frånträda sin rätt till hela eller del av koncessionsområdet.

En bearbetningskoncession kan enligt 6 kap 3 § återkallas om tillståndshavaren åsidosätter sina skyldigheter eller bryter mot villkor i tillståndet. Bergmästaren har enligt 6 kap 4 § minerallagen i vissa fall även

rätt att ändra meddelade villkor eller meddela nya villkor för verksamheten enligt en redan beviljad koncession. Detta förutsätter att verksamheten ger upphov till betydande olägenheter som inte kunde förutses då koncessionen beviljades.

Då koncessionen upphör förlorar koncessionshavaren enligt 13 kap. 1 § minerallagen rätten till den mark som anvisats. Koncessionshavaren förlorar enligt 13 kap. 2 § minerallagen också rätten till koncessionsmineral som han redan brutit men inte tagit hand om inom två år och dessa tillfaller fastighetsägaren. Han är enligt 13 kap. 4 § minerallagen skyldig att utföra efterarbete för att återställa området. Sådant efterbehandlingsansvar föreligger också enligt 2 kap 8 § och 10 kap. miljöbalken.

3.4.2 Bearbetning och markanvisning

Den som erhållit bearbetningskoncession får enligt 5 kap 1 § minerallagen inom koncessionsområdet bedriva bearbetning och därmed sammanhängande verksamhet. Med bearbetning avses - förutom själva brytningen - även sovring och anrikning av malmen.⁵⁴ Verksamhet som äger rum i dagen får dock endast utföras på mark som av bergmästaren anvisats för ändamålet. Mark för verksamhet som hänger samman med bearbetningen kan enligt 9 kap. 1 § minerallagen även anvisas utanför koncessionsområdet. Bearbetning får avse de mineral som omfattas av koncessionen men också andra koncessionsmineral, om det behövs för att arbetet skall kunna bedrivas på ett ändamålsenligt sätt. Koncessionshavaren har alltså rätt att bryta ämnen som inte utgör koncessionsmineral, men endast av ”tekniska” skäl och inte för att tillgodogöra sig det eventuella värdet av dessa. Koncessionshavaren får enligt 5 kap. 3 § minerallagen också bedriva undersökningsarbete både avseende de mineral som omfattas av koncessionen och andra mineral som inte någon annan har undersökningstillstånd eller bearbetningskoncession för.

För att få bedriva verksamhet i dagen krävs, som nämnts, ett beslut om markanvisning. Sådant fattas av bergmästaren, eventuellt tillsammans med två gode män, vid en markanvisningsförrättning som begärs av koncessionshavaren. Om denne träffat överenskommelse med markägare och andra innehavare av särskild rätt skall överenskommelsen läggas till grund för beslutet. I annat fall skall bergmästaren pröva frågan. Markanvisningsbeslutet gäller tills vidare och skall ange den anvisade markens läge, omfattning och ändamål, samt beslut i frågor om ersättning och inlösen av

⁵⁴ Delin s. 116

mark. Gränserna för den anvisade marken skall markeras och en karta över marken skall upprättas.

Koncessionshavaren är enligt 7 kap 2 § minerallagen ersättningsskyldig för skada eller intrång som föranleds av att mark tas i anspråk för bearbetning och därmed sammanhängande verksamhet. Om det uppstår synnerligt men för någon fastighet eller del därav är koncessionshavaren skyldig att lösa in fastigheten eller fastighetsdelen om ägaren begär det. Ersättningen fastställs i enlighet med expropriationslagens bestämmelser. Någon ersättning till markägaren för den brutna malmens värde utgår inte.

3.5 Tillsyn, ansvar, överklagande av beslut m.m.

Bergmästaren skall enligt 15 kap. 1 § utöva tillsyn över efterlevnaden av minerallagen och av villkor och föreskrifter som meddelats med stöd av lagen. Innehavare av undersökningstillstånd eller bearbetningskoncession är skyldiga att på bergmästarens begäran lämna de upplysningar och handlingar som behövs för tillsynen samt att bereda honom tillträde till platser där undersökningsarbete eller bearbetning bedrivs. Bergmästaren får även meddela de förelägganden som behövs för att trygga efterlevnaden av minerallagen och av villkor och föreskrifter som meddelats med stöd av lagen och kan förbjuda sådant arbete som bedrivs så att det uppkommer uppenbar fara för allmänt eller enskilt intresse.

Enligt 15 kap. 6 § kan den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bedriver undersökningsarbete eller utför bearbetning eller därmed sammanhängande verksamhet utan tillstånd eller koncession dömas till böter eller fängelse i högst sex månader. Detsamma gäller den som uppsåtligen eller av oaktsamhet påbörjar undersökningsarbete utan att ha fullgjort sin skyldighet att underrätta berörda fastighetsägare och ställa säkerhet eller lägger igen utfraktsvägar, orter och borrhål eller lägger ned gruva utan tillstånd samt den som lämnar oriktiga uppgifter då han fullgör uppgiftsskyldighet enligt koncessionsvillkor eller efter bergmästarens begäran.

Beslut i med stöd av minerallagen kan i allmänhet överklagas antingen till länsrätten, länsstyrelsen, SGU, fastighetsdomstol eller i vissa fall till regeringen. I 16 kap. 1 § anges i tabellform var olika typer av beslut skall överklagas. Bestämmelserna innebär att bergmästarens beslut skall överklagas på följande sätt.

Beslut	Överklagas hos
Beviljande av undersökningstillstånd (8 kap. 1 §)	Länsrätten
Förlängning av undersökningstillstånd (8 kap. 3 §)	Länsrätten
Tillstånd att ta i anspråk mark för byggande av väg till undersökningsområdet (3 kap. 3 §)	SGU
Tillstånd till undersökningsarbete inom vissa områden (3 kap. 7 §)	Länsstyrelsen
Överlåtelse av undersökningstillstånd (6 kap. 1 §)	Länsrätten
Twister angående tillståndshavarens rättigheter och skyldigheter vid undersökning (8 kap. 7 §)	Fastighets- domstolen
Twister om ersättning för skada och intrång vid undersökningsarbete (8 kap. 8 §)	Fastighets- domstolen
Beviljande av bearbetningskoncession såvida inte bergmästaren bedömer frågan vara särskilt betydelsefull ur allmän synpunkt eller finner skäl att frångå vad länsstyrelsen föreslagit vid prövning enligt 3 eller 4 kap. miljöbalken (8 kap. 1 o 2 §§)	Regeringen
Förlängning av bearbetningskoncession enligt 4 kap. 8 – 9 §§	Länsrätten
Förlängning av bearbetningskoncession enligt 4 kap. 10 §	Regeringen
Förhandsbesked om huruvida planerat undersökningsarbete m. m. skall anses ha större omfattning (4 kap. 9 §)	SGU
Överlåtelse av bearbetningskoncession som bergmästaren beviljat (6 kap. 1 §)	Regeringen
Frånträdande av del av koncessionsområdet (6 kap. 2 §)	Länsrätten
Markanvisning (9 kap.)	Fastighets- domstolen
Twister angående koncessionshavarens rättigheter och skyldigheter vid bearbetning (8 kap. 7 §)	Fastighets- domstolen
Twister om ersättning för skada och intrång vid bearbetning (8 kap. 8 §)	Fastighets- domstolen
Igenläggning av utfraktsvägar, orter eller borrhål (5 kap. 8 § och 13 kap. 6 §)	SGU
Ändring av villkor för bearbetning (6 kap. 4 §)	Regeringen
Skyldighet att utföra efterarbete (13 kap. 6 §)	SGU

Beslut	Överklagas hos
Tillstånd att lägga ner gruva eller motsvarande anläggning (14 kap. 4 §)	SGU
Förelägganden och förbud som behövs för att trygga efterlevnaden av minerallagen (15 kap. 3 §)	Länsrätten

Fastighetsägare, vilkas mark berörs av undersökningstillstånd, har i praxis ansetts ha rätt att överklaga tillståndsbeslutet. Även kommunen har rätt att överklaga vissa beslut, nämligen då det är fråga om undersökningsarbete på mark som omfattas av detaljplan eller områdesbestämmelser samt beslut om bearbetningskoncession.

4 Mineralutvinningsindustrin och mineralpolitiken

4.1 Inledning

Anledningen till att vi har en minerallag och en mineralpolitik är att det finns ett samfällt intresse av att exploatera våra mineraltillgångar och att det sker på ett ansvarsfullt sätt med hänsyn till konsekvenserna för andra näringar och för natur- och kulturmiljön. Rent generellt är det önskvärt att naturtillgångarna utnyttjas på ett sådant sätt att den samhällsekonomiska avkastningen blir så hög som möjligt samtidigt som kostnader och intäkter fördelas på ett rimligt sätt mellan olika grupper i samhället.

Gruvbrytning i större skala har förekommit i Sverige sedan medeltiden och minerallagstiftningen har en lika lång historia. Dess konkreta innehåll har naturligtvis ändrats under århundradenas lopp i takt med grundläggande ekonomiska och sociala förhållanden. I synnerhet på senare år har minerallagen varit föremål för väsentliga förändringar, delvis som en följd av den tekniska och ekonomiska utvecklingen som påverkat betingelserna för prospektering och mineralutvinning i Sverige. Den tilltagande internationaliseringen av näringslivet är en viktig faktor som inverkat på strukturen i den svenska gruvindustrin. Allt detta har satt sina spår vid utformningen av målen och medlen för mineralpolitiken. Dessa frågor ska nu behandlas lite mer utförligt som en allmän bakgrund till diskussionen i följande kapitel av de rättsliga frågorna om minerallagen, markägarna och miljön.

4.2 Mineralutvinningsindustrin i Sverige

Mineral kallas de ämnen som bygger upp jordens bergarter. Flertalet mineral är föreningar mellan två eller flera grundämnen (t.ex. oxider, silikater, fosfater, karbonater och sulfider). Men även rena grundämnen, bl.a. ädelmetaller, uran och svavel, förekommer i berggrunden. Mineralen har, som råvaror för framställning av metaller och mineraliska produkter, en avgörande betydelse för den materiella välfärden i det moderna samhället. Metaller och mineralvaror ingår sålunda i så gott som alla tillverkningsprocesser,

från framställning av papper till mobiltelefoner. Utvinning av mineral är följaktligen en ekonomiskt betydelsefull näring. Och den internationella handeln, särskilt med metallmalmer, är omfattande.

Gruvindustrin har i ett historiskt perspektiv spelat en viktig roll för Sveriges ekonomi samt för utvecklingen av en inhemsk metallindustri och verkstadsindustri. Även stenindustri och annan mineralutvinning har en lång tradition i vårt land.

Perioden efter andra världskriget har präglats av en genomgripande strukturomvandling i näringslivet och en växande internationell ekonomisk integration. Med tiden har den råvarubaserade industrins ekonomiska betydelse minskat relativt sett; industriproduktionen har blivit allt mindre arbetskrafts- och materialintensiv och i stället förskjutits mot kunskapsintensiva varor och tjänster.

Ökat utbud av malmer och metaller på världsmarknaden, konkurrens från andra material och ökad återanvändning har medfört att realpriserna på dessa produkter sjunkit långsiktigt under de senaste decennierna. Gruvföretagen har därför tvingats rationalisera kraftigt för att bli mer effektiva. Även den svenska metallindustrin har krympt och den har dessutom blivit mindre beroende av inhemsk malmråvara. Exempelvis beräknas 80-85 procent av produktionen av rostfritt stål och 40-50 procent av produktionen av kopparprodukter vara baserad på skrot.⁵⁵

Gruvindustrin var förr en viktig exportnäring. Med tiden har dock malmexportens betydelse minskat. För femtio år sedan var Sverige en av världens ledande producenter av järnmalm, men under senare år har Sverige bara svarat för omkring 2 procent av världsproduktionen av järnmalm och uppemot 4 procent av den globala exporten räknat i ton. Sveriges andel av införseln av järnmalm till EU har legat på ca 10 procent. Den dominerande leverantören på europamarknaden är Brasilien som svarat för runt 40 procent av importen, följd av Australien (18 procent) och Canada (11 procent) under senare år.⁵⁶

⁵⁵ Underlagspromemoria från Branschprojektet MITF (Metal Information Task Force), 24 mars 1998s 33.

⁵⁶ *Järnmalmsrevy*, december 1998ss 11.

Tabell 1 Mineralutvinningsindustrin 1997

	Arbets- ställen	Syssel- satta	Förädl.värde Milj. kr
Torvindustri	145	646	351
Utvinning av råpetroleum och naturgas	22	36	143
Malmgruvor	41	518	4 103
		0	
Stenbrott, sand-, grus-, berg- och ler- täkter	615	243	1 393
		5	
Övrig mineralutvinning	22	83	20
Mineralutvinning, totalt	845	8	6 011
		380	

Källa: SCB Företagsstatistik

Mineralutvinningsindustrin svarade 1997 för 1,6 procent av förädlingsvärdet i industrin och för 0,3 procent av den totala produktionen av varor och tjänster (BNP). Antalet sysselsatta uppgick till drygt 8 000, varav drygt 5 000 arbetade i malmgruvor – den bransch som främst berörs av mineralagen. Produktionen av andra koncessionsmineral än malm (t.ex. grafit och klinkrande leror) är av liten omfattning.

Tre företag bedrev vid utgången av 1999 malmutvinning i Sverige: Luossavaara-Kiirunavaara AB (LKAB), Boliden Mineral AB och Zinkgruvan Mining AB. LKAB som ägs till hundra procent av svenska staten är inriktad på järnmalmprodukter. Boliden Mineral AB ingår i Boliden Ltd och har sedan 1997 sin juridiska hemvist i Canada. Gruvproduktionen består av koppar, zink och bly samt ädelmetallerna guld och silver. Zinkgruvan Mining AB, som numera ägs av brittiska Rio Tinto, producerar främst zinkslig. Totalt hade dessa företag tretton gruvor i drift vid utgången av 1999. Prospektering efter malm bedrivs numera av ett stort antal företag vid sidan av de etablerade gruvföretagen. Några av dessa har resurser att i egen regi starta eller delta i gruvföretag; andra har specialiserat sig på att hitta malmer som är potentiellt brytvärda och sälja mineralrättigheter till gruvföretag. Bland prospekterarna märks några av världens största gruvbolag: Rio Tinto, Anglo American, Broken Hill Proprietary, Billiton och Phelps Dodge. Dessutom finns ett stort antal mindre prospekteringsföretag, t.ex. North Atlantic Natural Resources (NAN) och Scandinavian Mining.

Metallmalmsgruvorna är koncentrerade till norra Sverige. Över 80 procent av dem som arbetar i gruvindustrin är verksamma i Norrbottens och Västerbottens län. Branschen är viktig för sysselsättningen i orter som Gällivare, Arjeplog och Kiruna. Utvinning av industrimineral är däremot

huvudsakligen lokaliserad till de södra delarna av Sverige. Den domineras av små företag och är inte geografiskt koncentrerad på samma sätt som övrig gruvindustri. Branschen berörs endast i liten utsträckning av minerallagen. Utvinningen av koncessionspliktiga mineral sker i dag av grafit i Kringelgruvan i Hälsingland. En utvinning av eldfasta och klinkrande leror är nära förestående i Skåne. Tricorona Mineral har fått bearbetningskoncession för utvinning av wollastonit vid Banmossen i Västmanland.

Mineralutvinningsindustrin skapar inte bara arbetstillfällen direkt, utan bidrar också till sysselsättning bland underleverantörer av varor och tjänster. Olika moment i produktionen, t.ex. ortdrivning, interna transporter och diamantborrning, har under senare år i ökad utsträckning lagts ut på underentreprenörer, vilket inneburit att andelen sysselsatta utanför den egentliga gruvindustrin kommit att öka. Det finns ingen statistik över hur många som är sysselsatta av gruvindustrins underleverantörer. Enligt en mycket grov uppskattning skulle det totalt kunna röra sig om runt 5 000 personer. På de orter och i de områden där gruvindustrin är en dominerande arbetsgivare torde branschen ha en avgörande betydelse för möjligheterna att upprätthålla en rimlig servicenivå.

Tabell 2 Mineralutvinningsindustrin och dess viktigaste avnämare: förädlingsvärde och sysselsatta 1997

Bransch	Förädl.värde Milj.kr	Sysselsatta
Mineralutvinningsindustri	6 011	8 380
Stål- och metallverk	13 743	32 322
Mineralvaruindustri	7 590	16 693
Summa	27 344	57 295

Källa: SCB Företagsstatistik

Vidare har gruvindustrin genom att agera som krävande kund bidragit till att ett antal svenska företag nått en stark position på världsmarknaden som leverantörer av maskiner och annan utrustning till gruvindustrin, t.ex. Atlas Copco och Sandvik. Ett tekniskt kunnande har byggts upp i samverkan mellan näringsliv, högskolor och olika forskningsinstitut vilket bidragit till att den svenska gruvindustrin kunnat upprätthålla en hög kompetens som utgör en dynamisk kraft i näringslivet.

4.3 Allmänintresset och mineralutvinningen

Om man betraktar näringslivet enbart som ett instrument för att producera inkomster finns ingen anledning att favorisera någon annan näringsstruktur än den som ger högsta möjliga ekonomiska tillväxt. Alla verksamheter är i princip bra så länge de är *lönsamma* vilket innebär att de i konkurrens med andra näringar kan betala för de resurser som förbrukas och finansiera de investeringar som behövs för verksamhetens förnyelse. Lönsamhet i det här sammanhanget betyder *samhällsekonomisk lönsamhet*. Det innebär bl.a. att priserna för resurserna - inkl. naturresurser som mark, luft och vatten - ska spegla deras alternativutnyttjandevärde för samhället.

Det måste självfallet anses som ett *allmänt intresse* att så många som möjligt har en trygg försörjning genom någon form av förvärvsarbete och att ekonomin utvecklas så att de växande anspråken på privat konsumtion och offentlig service kan tillgodoses. Det betyder att det är önskvärt att det finns goda villkor för företag att etablera sig och växa i Sverige och att landets resurser i form av mänsklig kompetens, naturtillgångar och realkapital utnyttjas så effektivt som möjligt. Därför är det ett allmänt intresse att det bl.a. finns ett regelverk som skapar goda villkor för *olika slags näringar* och som främjar produktivt arbete, företagsamhet och investeringar. Ett sådant regelverk är en kollektiv nytthet som bara staten (som representant för allmänintresset) kan upprätthålla och utveckla. Spelreglerna bör vara klara och rimligt stabila för att göra det lättare för företag och enskilda att fatta långsiktiga beslut om t.ex. investeringar och utbildning. Även om regelsystemet måste anpassas till förändringar i omvärlden bör det inte ske alltför ofta och ändringarna bör vara begripliga och uppfattas som befogade av företagen och allmänheten.

I detta perspektiv framstår minerallagen i första hand som ett *näringspolitiskt instrument* för att främja utvinning av sådana mineral, som av statsmakterna anses vara ”industriellt användbara och samhällsekonomiskt betydelsefulla och vars framletande genom prospektering och utvinning är komplicerad och förenad med stora risker och kostnader.”⁵⁷ Motivet för en särskild minerallagstiftning är att mineralutvinningen skiljer sig på olika sätt från annan näringsverksamhet när det gäller de resurser som behövs för att verksamheten ska kunna bedrivas på ett effektivt sätt. Mineraliseringar finns där de finns och gruvbrytning kan därför – till skillnad från vad som är fallet med annan industriell verksamhet – inte styras till vissa platser. Det behövs alltså särskilda regler som främjar ett samhällsekonomiskt effektivt utnyttjande av mineraltillgångarna, eller – som det sägs i direkti-

⁵⁷ Dir. 1999:11 s 2.

vet till denna utredning – ”en från allmän synpunkt ändamålsenlig undersökning eller utvinning.”⁵⁸

Tillgången till malm är inte given. Att upptäcka malmer är ett både tekniskt och ekonomiskt resurskrävande företag och dessutom förknippat med betydande ekonomisk risk. Den som letar efter mineral måste kunna förvänta sig att få tillgodogöra sig resultatet av sitt arbete. *Undersökningsrätten* kan alltså sägas tjäna ett allmänt intresse eftersom den stimulerar till prospektering efter mineral som markägarna själva normalt saknar både kunskap, vilja och resurser att söka efter.

Själva exploateringen av mineral är också resurskrävande och förknippad med miljöpåverkan, t.ex. ingrepp i naturen, utsläpp av föroreningar i luft och vatten och ibland risk för urlakning av tungmetaller från deponier. En god hushållning med kollektiva nyttigheter som luft, vatten och andra naturresurser samt bevarande av värdefulla kulturmiljöer är ett uppenbart allmänt intresse. Därför behövs särskilda ekonomiska styrmedel eller regler som säkerställer att de negativa effekterna på dessa tillgångar blir så små som möjligt och att det blir en lämplig avvägning mellan exploatörernas och andra gruppers (t.ex. markägares) intressen.

Tidigare ansågs *försörjningsberedskapen* vara ett viktigt motiv för att främja mineralutvinningen i Sverige. Det är naturligtvis ett allmänt intresse att industrin har tillgång till råvaror av olika slag. Denna fråga behandlades bl.a. av 1980 års mineralpolitiska utredning:

”Politiken vad gäller mineralförsörjningen bör i första hand ses som ett led i strävandet att uppnå en integrerad industristruktur på mineralområdet. Detta innebär att man bör sträva efter att så långt möjligt eliminera ’luckor’ i förädlingskedjan för att härigenom skapa en industri som kan motstå påfrestningar och vara flexibel. Självfallet är det inte möjligt att fylla alla de luckor som finns nu genom produktion i Sverige. De geologiska förutsättningarna tillåter inte detta. En utveckling i riktning mot ökad integration kan emellertid främjas på andra sätt, t.ex. genom utbyggda kontakter med utrikes producenter och kunder.”⁵⁹

Det saknas emellertid inte bara geologiska utan också ekonomiska förutsättningar för att Sverige skulle kunna vara självförsörjande på mineralråvaror. Den internationella ekonomiska integrationen har fördjupats och den svenska mineralutvinningsindustrin har utsatts från ett allt starkare internationellt konkurrenstryck, både på avsättningsmarknaderna utomlands och på hemmamarknaden. Ett växande utbud har pressat priserna på malmer och industrimineral. Kostnaderna för att vara självförsörjande

⁵⁸ Dir. 1999:11 s 2.

⁵⁹ Mineralpolitik: Slutbetänkande av mineralpolitiska utredningen (SOU 1980:12), 23 f.

på mineralråvaror har alltså ökat. En utvecklad internationell kostnader-
na för att vara självförsörjande på sådana produkter har ökat. Kostnaderna
för specialisering är till fördel för välfärdsutvecklingen, men förenad med
ett visst ekonomiskt risktagande

Tidigare fanns ett betydande *statsfinansiellt intresse* av att främja
bergsbruket, vilket antagligen spelade en viss roll när mineralrätten först
utvecklades i Sverige. Man kan tänka sig att det långt tillbaka var praktiskt
för kronan att beskatta olika näringar för att skaffa sig inkomster. Idag
finns dock inte samma motiv och staten har avvecklat sina direkta ekono-
miska intressen i gruvindustrin (bl.a. de statliga mineralrättigheterna).
Staten äger visserligen LKAB till hundra procent, men detta ägande är
knappast i första hand motiverat av statsfinansiella skäl.

4.4 Utländska gruvföretags verksamhet i Sverige

Utländskt kapital och utländsk kompetens har under historiens lopp spelat
en viktig roll för det svenska bergsbrukets utveckling även om branschen
under större delen av 1900-talet dominerats av svenska företag. Sedan
början av 1980-talet har emellertid allt fler utländska företag intresserat
sig för prospektering och gruvdrift i Sverige, i synnerhet efter det att kro-
noandelen och kraven på särskilt tillstånd för utlänningar att förvärva fas-
tigheter och mineralrättigheter avvecklats i början av 1990-talet.

I utredningens direktiv sägs å ena sidan att det från näringspolitisk syn-
punkt är ”angeläget att utländska investerare väljer att prospektera i Sveri-
ge i stället för i andra länder”, men å andra sidan att detta inte får ske ”på
ett sådant sätt att vi ställer våra mineraltillgångar till förfogande utan krav
på tillräcklig ersättning.”⁶⁰

Flertalet av de företag som är verksamma i Sverige har både svenska
och utländska delägare. Om ett bolag ska räknas som svensk- eller ut-
landsägt är enligt gängse definition en fråga om vilken av dessa ägarkate-
gorier som har det dominerande inflytandet.⁶¹ Idag är alla malmproducent-
er i Sverige utom LKAB utlandsägda enligt denna definition. De flesta
prospekteringsföretag som är verksamma här är också utlandsägda eller
har utländska minoritetsdelägare. Sammantaget kan alltså sägas att mine-
ralutvinningsindustrin är en bransch som präglas av stark internationalise-

⁶⁰ Dir. 1999:11 s 5.

⁶¹ Enligt OECDs definition betraktas sålunda ett bolag i vilket mer än femtio pro-
cent av aktiernas röstvärde kontrolleras av en utländsk aktieägare som utlandsägt.
Övriga företag räknas som svenskägda.

ring och att det därför framstår som mindre meningsfullt att tala om svenska respektive utländska prospektörer eller gruvföretag. Oavsett om de dominerande ägarintressena är svenska eller utländska bidrar företagen på samma sätt till samhällsekonomin.

Ett utländskt gruvföretag har naturligtvis samma skyldigheter som ett svenskt: det följer samma spelregler och betalar samma löner, skatter och avgifter. Det bidrar vidare på samma sätt som ett svenskt till att förkovra den svenska välfärden: verksamheten skapar sysselsättning och därmed inkomster i Sverige. Under 1990-talet utgjorde ersättning till arbetskraften genom löner och avgifter runt 60 procent av förädlingsvärdet i mineralutvinningsindustrin. Resten är driftöverskott som ska underhålla realkapitalet och betala aktieägare och andra finansiärer. I företag med utländska aktieägare går en del av aktieutdelningen till utlandet. Men utländska aktieägare måste naturligtvis, liksom svenskar som investerar i aktier i utländska företag, ha rätt till avkastning på sitt kapital. Normalt utgör aktieutdelning en rätt liten del av förädlingsvärdet; ersättningen för kapitalförslitning kan däremot vara betydande. När det gäller rörelsens utveckling kan ett utländskt företag precis som ett svenskt välja mellan att underhålla och förnya det realkapital som finns i Sverige eller låta det förfalla och investera utomlands.

Sverige har verkat för fria internationella kapitalrörelser därför att statsmakterna ansett det vara till fördel för svensk ekonomi. Analyser av direktinvesteringar i Sverige pekar på att utländska förvärv av svenska företag hittills haft övervägande positiva effekter: produktiviteten, konkurrenskraften och expansionsmöjligheterna har ökat. De positiva effekterna torde bl. a. bero på tillgången till internationella kontakter och marknader. Nedläggningar av livskraftiga företag eller utflyttning av verksamhet till annat land har – enligt vad analyserna visar – varit sällsynta.⁶² En rapport från Invest in Sweden Agencys ekonomiska råd tonar ned betydelsen av ägarnas nationalitet för hur företag utvecklas: det är snarare kompetensen och innovationsförmågan i Sverige som är avgörande. Förankringen i den lokala ekonomin, t.ex. relationer till kunder och leverantörer gör det svårare och mindre intressant att utlokalisera verksamhet.⁶³ När det gäller gruvindustrin är den lokala förankringen ovanligt stark: malmen är bunden geografiskt, det finns en hög kompetens i Sverige när det gäller t.ex. mineralteknik och bergteknik och det finns starka nätverk mellan gruvföretag och leverantörer. Det är därför naturligt att de utländska investerarna söker utveckla de resurser och den kompetens som finns här.

⁶² *Vad betyder direktinvesteringarna för Sverige?* (Stockholm, 1999), 73.

⁶³ *Spelar det någon roll? Om ökat utlandsägande i svenskt näringsliv* (Stockholm, 1998), 73 f.

1980 års mineralpolitiska utredning ansåg att statsmakterna borde underlätta samarbete mellan svenska och utländska gruvföretag för att trygga råvaruförsörjningen.⁶⁴ Och i 1982 års mineralpolitiska proposition framhölls att det borde finnas utrymme för ”både svenskt och utländskt kunnande samt teknologi och investeringskapital” i samband med ”den breddning och satsning på nya projekt inom svensk mineralutvinning som bör komma till stånd under 80- och 90-talen”.⁶⁵

Avvecklingen 1993 av kronoandelsinstitutet samt det särskilda tillstånd som fordrades för att utländska rättssubjekt skulle få förvärva mineralrättigheter och fast egendom gjordes i det explicita syftet att Sverige skulle bli mer attraktivt för utländska investerare.⁶⁶

Med tanke på vikten för gruvindustrin av att kontinuerligt finna nya malmer för att den svenska gruvindustrin ska kunna leva vidare är det positivt att Sverige på så sätt tillförs kompetens och resurser från utlandet, bl.a. för prospektering. De svenska gruvföretagen kan också få tillgång till en stor marknadsorganisation vilket kan underlätta försäljningen på utlandsmarknaden. I gengäld kan svenskt kunnande bidra till att utveckla gruvindustrin i andra länder.

4.5 Mineralpolitiken och minerallagen

Utvecklingen av gruvrätten från 1500-talet till våra dagar speglar statsmakternas önskan att på olika sätt främja det svenska bergsbruket. Bland annat etablerades under 1700-talet ett *inmutningssystem* för att stimulera enskilda företag att söka efter och exploatera malm. Detta innebar en viss inskränkning i äganderätten till mark. Fastighetsägare hade dock rätt att medverka med viss andel i gruvföretag på deras mark, s.k. *jordägarandel*, mot att de svarade för en motsvarande andel av kostnaderna. Staten hade också betydande ekonomiska intressen i bergsbruket genom jordägarandel på kronojord och olika avgifter.

Under 1800-talet avvecklade emellertid staten sina direkta ekonomiska intressen i gruvindustrin, bl.a. genom att avstå från jordägarandel på kronojord. Genom en lagändring 1899 tog dock kronan tillbaka rätten till jordägarandel på odisponerad kronojord. Och under de första decennierna av 1900-talet ville staten skaffa sig medel att mer direkt ingripa i gruvbranschen; i första hand för att vid behov kunna trygga den svenska industrins försörjning med mineralråvaror och säkerställa ett ansvarsfullt

⁶⁴ *Mineralpolitik* (SOU 1980:12), 271.

⁶⁵ Prop. 1981/82:99s 40.

⁶⁶ Prop. 1992/93:238 s 3.

utnyttjande av landets mineraltillgångar. I 1938 års gruvlag ersattes jordägarandelen med en *kronoandel* i nya gruvföretag. Avvecklingen av jordägarandelen motiverades med att markägarna sällan varit intresserade av att medverka i gruvföretag, att de i praktiken inte haft något större ekonomiskt utbyte av den samt att de i egenskap av jordägare inte kunde antas ”göra några nämnvärda insatser till gruvnäringens fromma”.⁶⁷ Markägarna fick dock kompensation i form av en s.k. *jordägaravgäld* från gruvinnehavaren med en procent av *värdet* av produktionen av inmutningsbara mineral inom ett utmål. Ersättningen var från början maximerad till 5 000 kr per år, men höjdes senare till 10 000 kr. *Kronoandelen* gav staten rätt till femtio procent av nya gruvföretag och var avsedd att utnyttjas på olika sätt beroende på omständigheterna: staten skulle kunna bli delägare i gruvföretag, arrendera ut kronoandelen till privata intressenter eller lösa ut den privata delägaren och förvärva ensamrätt till fyndigheten. Det senare alternativet tänktes kunna bli aktuellt om det var lämpligt att reservera malm för framtiden ”där hänsyn till landets självförsörjning under extraordinära förhållanden gör sig påmind”.⁶⁸ Kronoandelen gav vidare staten ett s.k. *brytningsvitsord* (som tillkom delägare med ett innehav av minst femtio procent), dvs. rätt att mot andra delägars vilja påbörja eller utöka undersökning eller brytning.⁶⁹

Ännu i 1989 års proposition om ny minerallag sägs att staten (”samhället”) måste ”ha någon möjlighet till kontroll av att koncessionshavaren bedriver en ändamålsenlig bearbetning” och att kronoandelen, som ger staten rätt till delägarskap och möjlighet att ”mot övriga delägars vilja [...] framtvinga undersökning och bearbetning inom utmålet”, är ett lämpligt instrument för detta.⁷⁰ Kronoandelsinstitutet utnyttjades dock aldrig som något tvångsmedel i praktiken. I stället arrenderades kronans andel ut till gruvinnehavaren.

Prospekteringen i statlig regi, som inletts mot slutet av första världskriget, expanderade kraftigt under 1970-talet. De privata företagen ansågs nämligen inte ha tillräckliga ekonomiska resurser för att bedriva en långsiktig och uthållig undersökningsverksamhet med tillräckligt hög volym, varför det behövdes ett statligt stöd ”dels i form av direktfinansierad statlig prospektering, dels i form av grundläggande geologisk kartering för att underlätta företagens egen prospektering och dels i form av stöd för forsk-

⁶⁷ Ibid, 110.

⁶⁸ Ibid, 107.

⁶⁹ I princip hade staten två möjligheter i ett sådant läge: att i egen regi träda in eller upplåta kronoandelen till intresserade privata företag.

⁷⁰ Prop. 1988/89:92 s 56.

ning och utveckling inom mineralsektorn.”⁷¹ Statens prospekteringsverksamhet skulle komplettera industrins insatser och bidra till att trygga malmbasen och ”bredda gruvindustrin mot andra än de traditionella malmmineralen.”⁷² Den inriktades främst på att upptäcka nya fyndigheter av bas- och ädelmetaller, legeringsmetaller samt industrimineral, vilka skulle arrenderas ut och tas i drift av privata gruvföretag. År 1983 infördes dessutom ett statligt finansiellt stöd till prospektering som både privata och statliga organisationer hade tillgång till. Sammantaget finansierades runt hälften av prospekteringen i Sverige med statliga medel åren 1982-1992.

Både den statliga prospekteringen och det särskilda prospekteringsstödet avvecklades i samband med reformeringen av näringspolitiken i början av 1990-talet. Även kronoandelen avskaffades, bl.a. med motiveringen att den av gruvföretagen uppfattades som en extra beskattning utan motsvarighet i andra marknadsekonomier och att den därför var ”en konkurrensnackdel för svensk gruvnäring”. Vidare ansågs det överhuvudtaget inte vara förenligt med en väl fungerande marknadsekonomi att ha ”spelregler som innebär att man genom ingripande med statligt deltagande kan framtvunga gruvdrift [...] som koncessionshavaren inte [...] bedömer som lönsam att starta.”⁷³ Ett ytterligare motiv var att kronoandelen av många utländska gruvföretag sågs ”som ett hinder av institutionell karaktär” vid överväganden om etablering i Sverige.⁷⁴ För att underlätta utländska etableringar avskaffades slutligen det särskilda tillstånd som utländska företag tidigare måste ha för att förvärva mineralrättigheter och fast egendom.

Idag är mineralpolitiken inriktad på att med generella medel stödja företagens egna utvecklingsinsatser. De främsta instrumenten för detta är *minerallagen* och den mineralpolitiska *myndighetsorganisationen* (bl.a. Bergsstaten) samt den *geologisk basinformation* som SGU producerar och den *service till prospekterare* som Mineralkontoret i Malå tillhandahåller. Dessutom ger staten bidrag till viss *forskning och utveckling* på mineralområdet.

⁷¹ Prop. 1981/82:99 s 20.

⁷² Prop. 1979/80:100, bil. 17s 123.

⁷³ Prop. 1992/93:238 s 11.

⁷⁴ Ibid s 3.

5 Internationellt perspektiv

5.1 Rätten till mineralfyndigheter

I de länder där det finns utvinningsbara mineraltillgångar har olika principer för den rättsliga regleringen av markägarens, statsmaktens och prospektörens rätt till dessa utbildats. I anslutning till de tre teorier om äganderätt till mineralfyndigheter som presenterades i avsnitt 2.1 (förläningsteorin, res nullius teorin och pars fundi teorin) kan i viss utsträckning tre huvudtyper av system för gruvlagstiftning knytas.

I anslutning till överlåtelse- och förläningsteorierna har ofta *koncessionssystem* utbildats, enligt vilka staten har frihet att utse en lämplig person att ianspråksta mineralfyndigheten. Ett klassiskt exempel på ett utpräglat koncessionssystem är det som uppkom i Frankrike efter revolutionen. Enligt en lag från 1791 skulle hädanefter alla gruvor stå till nationens förfogande och fick inte drivas utan nationens samtycke⁷⁵. Koncessionen gällde i femtio år och var förenad med avgiftsskyldighet. Det franska koncessionssystemet har utgjort förebild för flera andra europeiska länders minerallagstiftning.

Koncessionssystem och lagstiftning som bygger på att staten äger mineraltillgångarna i civilrättslig mening är vanliga i stora delar av världen. Som exempel kan nämnas Brasilien, Chile, Peru, Quebec, Indonesien, Ryssland, ett flertal afrikanska stater och stora delar av den muslimska världen⁷⁶ men också t ex Norge. Koncessionssystem kan också bygga på idén att staten visserligen inte äger mineraltillgångarna i civilrättslig mening men har en rätt att förfoga över olika naturtillgångar och besluta om dessas utnyttjande. Sådana tankegångar torde utgöra den ideologiska grundvalen för bl a den svenska minerallagstiftningen men de har också präglat t ex Italiens, Belgiens, Japans och Indiens minerallagstiftning.

I res nullius-teorin kan *inmutningssystemen* anses ha sina teoretiska grundvalar. Mineralfyndigheten utgör herrelös egendom till dess den

⁷⁵ Digman, Svensk gruvrätt, 1953 s 46

⁷⁶ Guillaume P. Blanc, Overview of the main systems used for the allocation of rights over deposits of mineral substances throughout the world, stencil.

upptäcks och ockuperas av den som hittar den. Olika argument har anförts för att malmfyndigheter skulle vara fria för ockupation och inte ha någon ägare. Ett skäl skulle vara att malmen inte existerar förrän den har visat sig vara lönsam att bryta. Ingen vet således att malmen finns förrän den upptäckts och undersökts och därför skulle den heller inte kunna ha någon ägare. Om principen drevs till sin spets borde upptäckaren tillerkännas ovillkorlig och oinskränkt rätt till fyndigheten, men så har troligen aldrig varit fallet fullt ut. Oftast uppträder inmutningssystemet tillsammans med någon form av regalrätt eller statlig äganderätt. Ett historiskt exempel på ett långtgående inmutningssystem grundat på res nullius-tanken var 1865 års preussiska gruvlag⁷⁷. Regalrätten och annan statlig rätt till mineraltillgångarna hade nästan helt avskaffats i denna lagstiftning och jordägarens ställning var mycket svag - han hade endast rätt till ersättning för liden skada. Under koloniseringen av Afrika utvecklades också minerallagstiftning som byggde på friheten att ockupera malm. Inget land torde idag ha en minerallagstiftning som fullt ut bygger på res nullius-tanken. Däremot kan inslag av detta tankesätt spåras i många rättsordningar.

Jordägarsystem bygger på pars fundi-teorin. De anglosaxiska rättsordningarna har historiskt haft dessa som utgångspunkt. Den engelska gruvrätten bygger - i varje fall i teorin - på den romerskrättsliga grundsatsen om fastighetsägarens rätt till de naturtillgångar som finns i hans mark - den s k accessionsprincipen. Jordägaren har enligt detta system bestämmanderätt över tillgångarna och om någon annan vill tillgodogöra sig dem måste denne i princip sluta avtal med jordägaren om villkoren för detta. Rätten tillkommer både dem som är ägare i egentlig mening och dem som innehar marken med olika former av ständig besittningsrätt. I de flesta länder med anglosaxiskt rättsystem finns delar av accessionsprincipen kvar, även om den inskränkts och i vissa fall helt övergivits. I USA tillämpas principen fullt ut men effekten inskränks av att stora arealer är "public land" som antingen tillhör en delstat eller federationen. I Australien har den övergivits helt (Victoria och South Australia) eller delvis (New South Wales och Tasmanien) till förmån för ett statligt ägande av mineraltillgångarna.

Svensk rätt har under olika perioder varit mer eller mindre influerad av alla de tre systemen. De flesta är eniga om att det som numera kallas pars fundi-teorin, d v s jordägarens oinskränkta rätt till mineraltillgångarna på hans mark - var en förhärskande tanke under medeltiden. Under sextonhundratalet invercade feodalrättsliga idéer på den svenska gruvlagstiftningen och parallellt med detta utbildades en lagstiftning byggd på ett inmutningssystem. Under senare tid - särskilt i början av vårt sekel - har ett

⁷⁷ SOU 1924:16, s 336

avskaffande av inmutningssystemet och en övergång till ett renodlat koncessionssystem ofta aktualiserats i den politiska debatten.

1884 års svenska gruvstadga byggde på grundsatsen om jordägarens rätt till mineralen på sin fastighet och ett inmutningssystem där inmutaren och markägaren hade rätt att delta i gruvföretaget med var sin hälftendel. Genom 1938 års gruvlag övertog staten den rätt att utvinna och tillgodogöra sig mineral som tidigare tillkommit markägaren. Samtidigt tillerkändes emellertid markägaren en kompensation för detta genom införandet av ersättning i form av en jordägaravgäld. Lagen innebar inte något förstatligande av äganderätten till mineral. I 1974 års gruvlag avskaffades jordägaravgälden och markägarens rätt till förhöjd ersättning för skada och intrång togs bort. Inte heller i samband med denna lags tillkomst gjordes några uttalanden av innebörd att malm och andra mineral på privat mark skulle tillhöra någon annan än markägaren. Kronoandelen, d. v. s. statens hälftendel i alla gruvföretag, fanns kvar fram till 1993, då även denna avskaffades. Det torde knappast råda någon tvekan om att enligt svensk rätt, all den materia som finns på fastigheten och som inte tillförts fastigheten av någon annan än denne, med några få speciella undantag också tillhör fastighetsägaren.

I likhet med många andra länders minerallagstiftning kan den svenska sägas utgöra en kompromiss som utvecklats under inflytande av de ovan nämnda teorierna.

För att ge ett internationellt perspektiv på den svenska minerallagen har utredningen studerat minerallagarna i ett antal länder med varierande rättstradition. I det följande skall lagstiftningen i Australien (Victoria), Canada (British Columbia och Ontario), Finland, Irland, Norge och Sydafrika presenteras. Sammanfattningarna är kortfattade och inriktade på äganderätt till mineral, villkor för undersöknings- och bearbetningskoncessioner samt ersättning till staten och markägare. Finsk och norsk minerallagstiftning behandlas något mer ingående.

5.2 Australien

Australien är en av världens största producenter av mineralråvaror. Mineralutvinningen startade med kolbrytning i slutet av 1700-talet. Bly och koppar började brytas på 1840-talet och på 1850-talet startade den stora guldruschen. I början av 1900-talet var gruvindustrin väl etablerad med guld som den dominerande produkten. Idag bryts förutom guld stora kvantiteter järnmalm, nickel, bly, silver, mangan samt diamanter och stenkol. På 1960-talet påträffades olja och gas i Bass Strait mellan Victoria och Tasmanien. Dessa fyndigheter utgör nu basen för Australiens olje- och

gasförsörjning, även om olja och gas sedermera hittats också på andra ställen. Också stora uranfyndigheter har upptäckts. Mineralutvinningen inkl. olja och gas svarade för drygt 4 procent av Australiens BNP 1997 och för runt 45 procent av varuexporten. Större delen av mineralexporten går till Japan och andra länder i Asien.

Australien är en federal stat. Delstaterna har ett långtgående inre självstyre med egna regeringar och lagstiftande församlingar. Bl.a. har varje delstat sin egen minerallagstiftning. Victoria är beläget i Australiens sydöstra hörn. Mineralutvinningen i Victoria domineras av brunkol och guld. Kaolin och gips är andra viktiga produkter. Dessutom finns de nämnda olje- och naturgasfyndigheterna i Bass Strait.

Lagar och institutioner på mineralområdet

Grundläggande bestämmelser om mineralutvinning finns i "Mineral Resources Development Act" (1991) och i ett senare tillägg "MRDA Amendment Act" (1993). Dessa rättsakter omfattar alla ämnen som förekommer naturligt i jordskorpan utom natursten, vatten och råolja.

Ansvar för mineralfrågor vilar på "Department of Natural Resources and Environment". Departementet utfärdar bl.a. undersökningstillstånd och bearbetningskoncessioner.

Äganderätt till mineral

Alla mineral är statens egendom oavsett vem – kronan eller enskild – som äger marken. Äganderätten till mineral kan överföras till enskild medels en s.k. "Miner's Right" eller en bearbetningskoncession.

Både inhemska och utländska bolag kan få tillstånd att leta efter och utvinna mineral.

Miner's Rights

Den som vill leta efter mineral måste först ha en s.k. Miner's Right för att få *äganderätt* till de mineral han eventuellt finner på kronans eller privat mark. En Miner's Right gäller under två år och ger innehavaren rätt leta efter mineral med enkla handverktyg. Innehavaren har också rätt att ta vara på de mineral han hittar. (För kommersiell brytning krävs dock alltid en särskild bearbetningskoncession.)

För att kunna leta efter mineral på *privat mark* krävs fastighetsägarens tillstånd. Det kan vara förenat med förbehåll och kan dras tillbaka när som

helst. Prospekteraren får inte göra åverkan på träd eller buskar och måste reparera eventuella skador på marken.

För att utföra större undersökningsarbeten krävs en ”Exploration License”. Med undersökningsarbeten menas:

- geologiska, geofysiska och geokemiska undersökningar,
- diamanthorning,
- provtagning,
- provbrytning och
- andra arbeten som anges i tillståndet.

Ansökan om en ”Exploration License” ska innehålla en översiktlig arbetsplan som också omfattar efterbehandling. Myndigheterna prövar om den sökande kan antas vara kapabel att genomföra avsedda arbeten på ett lämpligt sätt. Tillstånd beviljas för en period av upp till två år, men kan förlängas (normalt med ett år i sänder) i ytterligare tre år. Delstatsregeringen kan dock bevilja tillstånd för längre tid.

Innehavaren av undersökningstillstånd har rätt att påbörja undersökningsarbeten när som helst på de delar av *kronans mark* som betecknas som ”unrestricted Crown land” under förutsättning att myndigheterna underrättats i förväg och fått möjlighet att rekommendera villkor. På ”restricted Crown land” måste dock myndigheternas tillstånd inhämtas innan arbetena kan påbörjas. Vissa områden är dock helt fredade:

- mark som omfattas av en bearbetningskoncession,
- ”exempted Crown land”, t.ex. nationalparker och s.k. referensområden (enligt ”the Reference Area Act”),
- ursprungsbefolkningens mark (”Aboriginal place”) och
- fornminnesmark (enligt ”the Archeological and Aboriginal Relics Preservation Act”).

Även annan mark som anses skyddsvärd kan fredas.

Vidare får prospektering och gruvbrytning inte förekomma inom en radie av 100 m från vissa i lagen särskilt nämnda byggnader och lokaler (t.ex. bostadshus, industrier, kyrkor, fornminnen, fruktodlingar och vingårdar) om det sker på mindre djup än 100 m. Undantag kan dock beviljas av fastighetsägare eller berörd myndighet.

En Exploration License ger inte innehavaren någon rätt till de mineral han eventuellt hittar. För det krävs en Miner’s Right” (se ovan) eller en bearbetningskoncession.

För att få tillträde till och påbörja arbeten på *privat mark* krävs alltid fastighetsägarens tillstånd och ett avtal med denne om *ersättning* för intrång och åverkan (se nedan).

Bearbetningskoncession

För att få utvinna mineral krävs en bearbetningskoncession ("Mining License"). Ansökan om "Mining License" ska innehålla en översiktlig arbetsplan och – om jordbruksmark berörs – en analys av de ekonomiska effekterna av utvinningen. Myndigheterna prövar om den sökande kan antas vara kapabel att genomföra företaget på ett lämpligt sätt. Tillstånd beviljas för en period av högst 20 år, som emellertid kan förlängas med ytterligare 20 år. Innehavaren får utföra undersökningsarbeten samt bryta och bearbeta mineral på den mark som tillståndet avser. Han får också uppföra de anläggningar som behövs på det sätt som anges i tillståndet.

Innehavaren av en bearbetningskoncession kan dock inte påbörja arbetena förrän han:

- har en godkänd arbetsplan som bl.a. ska innehålla åtgärder för att minimera buller och utsläpp, ett program för miljöövervakning och en plan för efterbehandling,
- ställt säkerhet för efterbehandlingsarbetena ("rehabilitation bond") och
- fått tillstånd av privata markägare att beträda mark och slutit avtal om ersättning för intrång och skada eller löst in marken.

Ersättning till staten

Staten har rätt till royalty på utvinningen av de flesta mineral (inkl. alla metallmineral utom guld) på 2,75 procent av produktionsvärdet. Betalning sker kvartalsvis. Samtidigt med betalningen ska exploitören lämna en detaljerad rapport om produktion, försäljning och produktionskostnader till myndigheterna.

Ersättning till privata markägare

Privata markägarna har rätt till ersättning för intrång och materiella skador som vållas av undersöknings- och exploateringsarbeten samt för värdeminskning på marken. Det gäller även fastigheter som gränsar till en inmutning eller en bearbetningskoncession i den mån de påverkas. Markägaren kan också få ersättning för ideella skador med högst 10 procent av beloppet för intrång och materiella skador. Normalt kommer tillståndsinnehavare och markägare överens om ersättningens storlek. Överenskommelsen ska vara skriftlig och registreras hos myndigheterna. Den kan innefatta en beskrivning om vilka arbeten som får utföras, när arbetena ska påbörjas resp. vara avslutade samt vilka maskiner som ska användas etc.

Om parterna inte kan komma överens kan endera parten överlämna ärendet till en särskild myndighet ("The Land Valuation Board of Review") eller om det rör sig om större belopp till delstatens högsta domstol. Tillståndsinnehavaren kan också lösa in marken. I så fall har markägaren naturligtvis inte rätt till någon ytterligare ersättning.

5.3 Canada

Canada är en av världens ledande exportörer av zink, nickel, guld, uran och titan. Värdemässigt dominerar gruvproduktionen av järnmalm, koppar, nickel och guld. Utvinningen av malmer och industrimineral övertrumpas dock av olje- och naturgassektorn, vars produktionsvärde är dubbelt så stort som gruvornas. Ontario, Quebec, British Columbia, Alberta och Saskatchewan är de viktigaste gruvprovinserna. Stora delar av Canada är ännu relativt outforskat när det gäller mineraltillgångar. Nya fyndigheter upptäcks ständigt. Klimat och transportkostnader försvårar dock exploateringen av många fyndigheter.

Canada är en federal stat. Delstaterna har ett långtgående inre självstyre med egna regeringar och lagstiftande församlingar. Varje delstat har sin egen minerallag. Förbundsregeringen har dock ansvar för vissa övergripande frågor av betydelse för mineralutvinningsindustrin, t.ex. internationell handel och investeringar, forskning och utveckling samt miljöskydd. Den federala mineralpolitiken syftar bl.a. till att främja den inhemska mineralsektorns internationella konkurrenskraft samt att verka för en hållbar utveckling i branschen både i Canada och globalt, bl.a. genom samarbete med andra länder och via internationella organisationer.⁷⁸

5.3.1 British Columbia

Allmänt

British Columbia är beläget i nordvästra Canada vid Stilla Havet. Huvudstad är Vancouver. Ekonomin är råvaruorienterad med skog, mineral, kol och vattenkraft som bastillgångar. Gruvindustrin tog sin början med guldrushen 1858-1865. Idag omfattar malmproduktionen framförallt koppar, zink, bly, molybden, guld och silver. Dessutom utvinns kol, olja och naturgas.

⁷⁸ Se "The Minerals and Metals Policy of the Government of Canada: Partnership for Sustainable Development" (Ottawa, 1996).

Lagar och institutioner på mineralområdet

Bestämmelser om prospektering och mineralutvinning finns i flera författningar bl.a. "Mineral Exploration Code, Mineral Tenure Act" och "Mines Act". Rättsakterna omfattar malmer och mineral som förekommer naturligt i jordskorpan utom kol, olja, naturgas, torv, sand och grus.

Ansvar för mineralfrågor vilar på "Ministry of Energy and Mines". De olika tillstånd som behövs utfärdas dock av en särskild lokala myndighet ("Gold Commissioner") med en central "Chief Gold Commissioner" som överhuvud.

Äganderätt till mineral

Lagen skiljer mellan nyttjanderätt till mark ("surface rights") och nyttjanderätt till mineral ("mining rights"). Både staten och enskilda kan äga mineralrättigheter. Vanligen ägs de dock av staten.

Rätt att söka efter och utvinna mineral

Både inhemska bolag ("Canadian corporations") och enskilda kan få tillstånd att leta efter och utvinna mineral.

Den som vill söka efter eller utvinna mineral måste ha en särskild licens ("free miner license"). Licensen ger innehavaren rätt att leta efter mineral på mark *där staten äger mineralrättigheterna* ("mineral lands") bortsett från vissa fredade områden, bl.a. mark där mineralutvinning redan förekommer, bebyggd mark, uppodlad mark, fornminnesmark och mark av värde för friluftslivet. Flera licensinnehavare kan samtidigt leta efter mineral inom samma område.

En prospekterare kan ansöka om att få ett område inmutat, för att få äganderätten till mineral som påträffas där som lös egendom. En sådan utmätning beviljas för ett år i taget och ger innehavaren rätt att utföra undersökningar och utvinna mineral i mycket begränsad omfattning.

Den som vill utvinna mineral i större skala måste ha en särskild gruvlicens som utfärdas av "Chief Gold Commissioner".

Ersättning till fastighetsägare

Fastighetsägare har rätt till ersättning för *intrång och skada* som vållas vid prospektering och utvinning av mineral. Formerna för ersättning, betalningsvillkor och ersättningens storlek får normalt prospektera-

ren/exploatören och markägaren själva komma överens. Lokal "Gold Commissioner" fungerar vid behov som medlare. Om medlingen misslyckas kan endera parten gå vidare med ärendet till en särskild rättsinstans ("Mediation and Arbitration Board") för beslut. Dess beslutet kan dock överklagas till provinsens Högsta domstol.

5.3.2 Ontario

Allmänt

Ontario är Canadas folkrikaste provins. Näringslivet är väl utvecklat med både skogsbruk, jordbruk och industri. Ontario svarar för mer än hälften av Canadas industriproduktion (bilar, metallvaror, livsmedel och kemiska produkter). Mineralutvinningen omfattar bl.a. nickel och guld.

Lagar och institutioner på mineralområdet

Grundläggande bestämmelser om mineralutvinning finns i "The Mining Act" (1990) som omfattar alla i naturen förekommande mineral utom sand, grus och torv. Lagen reglerar prospektering på statlig mark och på mark i enskild ägo där staten äger mineralrättigheterna. Bestämmelserna om *exploatering* av mineral gäller dock både mineralrättigheter i statlig och enskild ägo.

Huvudansvaret för mineralfrågor vilar på "Ministry of the Northern Development and Mines". Ärenden om utvinning av petroleum och naturgas samt salt handhas av Ministry of Natural Resources.

Äganderätt till mineral

Lagen skiljer mellan nyttjanderätt till mineral ("mining rights") och nyttjanderätt till mark ("surface rights"). Mineralrättigheter kan ägas av såväl staten som enskilda. Staten äger mineralrättigheter på kronojord ("Crown land") men det finns också mineralrättigheter som överförts till staten från annan ägare och mineral som saknar registrerad ägare.

Rätt att söka efter och utvinna mineral

Både inhemska bolag ("Canadian corporations") och enskilda kan få tillstånd att leta efter och utvinna mineral.

Undersökningstillstånd

För att få söka efter mineral krävs en särskild licens ("prospector's license") som i princip vem som helst får som fyllt arton år och betalt anmälningsavgiften. Licensen utfärdas för en period av fem år i sänder. Den som haft licens i sammanlagt 25 år får behålla den på livstid. En "prospector's license" ger innehavaren rätt att söka efter mineral på mark *där staten äger mineralrättigheterna* med undantag för vissa fredade områden, t.ex. nationalparker, områden av värde för friluftslivet och indianreservat samt mark på vilken det finns vattenkraftverk, dammar, vattenreservoarer, industrier, bostadsområden, fruktodlingar och vingårdar m.fl. anläggningar. I vissa fall kan dock dispens ges av berörda myndigheter.

Innan undersökningsarbetena kan påbörjas måste undersökningsområdet mutas in och registreras. Innehavaren av en inmutning ("unpatented mining claim") har rätt att söka efter mineral, men har inte någon rätt att förfoga över de mineral som han finner. Han kan dock få tillstånd att bryta och anrika en viss mängd material under viss tid för att testa dess mineralhalt.

För att få tillägna sig mineral måste innehavaren av en inmutning förvärva utvinningsrätten. I princip kan han arrendera nyttjanderätten till både mineral och mark. Arrendet kan också avse enbart mineralrättigheter. Arrendetiden är 21 år och kan förlängas med lika lång tid. Arrendeavgiftens storlek är fastställd i en särskild författning. Innehavaren av en inmutning har också rätt att arrendera sådan mark utanför inmutningen som behövs för upplag av restprodukter, gruvschakt eller andra anläggningar.

Ersättning till privata markägare

Ägaren av s.k. markrättigheter ("surface rights") har rätt till ersättning för *skada på marken*. Formerna för ersättning, betalningsvillkor och ersättningens storlek får normalt prospekteraren/exploatören och markägaren själva komma överens om. Kan de inte enas kan endera parten begära att ersättningsfrågan ska avgöras av en särskild myndighet (*Mining and Lands Commissioner*).

5.4 Finland

Inledning

Den nu gällande finska gruvlagen, Kavioslaki 503/65, (FGL) är från 1965. Den kompletteras av en gruvförordning, Kaviosasetus 663/ och bygger på

inmutningsprincipen. Någon motsvarighet till den svenska Bergsstaten eller bergmästarämbetet finns inte, utan alla frågor om inmutning och utmål avgörs av Industri- och handelsdepartementet. Departementet svarar också för alla tillsynsfrågor. För att tillföra departementet tillräcklig sakkunskap i gruvfrågor finns ett rådgivande organ, kallat gruvnämnden.

Eftersökning och anmälan om företrädesrätt till inmutning

Vem som helst har rätt att, med stöd av allemansrätten, fritt leta efter inmutningsbara mineral i Finland. Då det gäller provtagning måste dock markägaren och det lokala registreringskontoret informeras först. Begränsningar finns också i rätten att – utan tillstånd från markägare, nyttjanderättshavare och/eller Industri- och Handelsministeriet bedriva eftersökningsarbete i vissa områden, bl a inom annans inmutning eller utmål, på mark som inte är allemansrättsligt tillgänglig, intill brunnar och kyrkogårdar m m.

Prospektören kan – men måste inte – ansöka om företrädesrätt att muta in mineralfyndigheter inom ett visst område. En ansökan kan avse högst nio kvadratkilometer, men i praxis tillåts flera ansökningar från varje prospektör, så att området kan göras betydligt större. Varje ansökan är belagd med en stämpelavgift på 1 000 FIM. Ansökan skickas till Industri- och Handelsministeriet, som fattar beslut i frågan. Företrädesrätten gäller normalt i ett år om inte departementet beslutar om kortare tid, dock minst fyra månader. Sedan tiden för företrädesrätt gått ut är det förbjudet (för någon) att registrera företrädesrätt till inmutning under tre år. Departementet kan dock efter särskild prövning medge ny företrädesrätt redan efter ett år. Det är inte möjligt att överlåta företrädesrätten till annan, och den upphör att gälla sedan undersökningstillstånd meddelats i området.

Avsikten med regleringen är att på ett snabbt, enkelt och billigt sätt skydda en fyndighet. Med företrädesrätten som skydd kan ett stort område undersökas med t ex flyg och därefter kan inmutning ske av ett mindre och mer preciserat område.

Inmutning

Ett undersökningstillstånd (inmutning) ger innehavaren rätt att bedriva undersökningsarbete på annans mark. Han får också ta i anspråk mark för byggnader och vägar och får även bygga väg till inmutningen. En inskränkning är att endast arbete som är nödvändigt för undersökningens genomförande får utföras. Markägaren har rätt till ersättning för all skada.

Frågan om beviljande av inmutningsansökan avgörs av Industri- och Handelsministeriet. Ansökan skall beviljas om den uppfyller vissa formella krav och det inte föreligger något undersökningshinder inom det område den avser. Hindren är bl a att det finns ett giltigt undersöknings-tillstånd eller utmål inom området, eller har funnits ett sådant de senaste fem åren. Departementet kan göra avsteg från femårsgränsen. Vidare utgör militäranläggningar kyrkogårdar och begravningsplatser, områden närmare än 50 meter från permanentbostäder, allmänna byggnader och arbetsplatser, trädgårdar och parker som tillhör sådana byggnader, kraftledningar, industrianläggningar, avfallsupplag samt områden närmare än 30 meter från vägar, järnvägar, kanaler och flygplatser hinder mot inmutning. Departementet gör inte någon lämplighetsprövning av sökanden.

Det inmutade området får vara högst en kvadratkilometer och skall ha en lämplig utformning. Inmutningen gäller för viss tid, som bestäms av departementet och kan vara minst två och högst fem år, med möjlighet till förlängning i ytterligare högst tre år efter särskild prövning.

Ansökningsavgiften (stämpelavgiften) är 2 500 FIM. Tillståndshavaren är vidare skyldig att betala 60 FIM per hektar och år till markägaren och 40 FIM per hektar och år till staten i inmutningsavgift.

Inom ett år från att undersökningstillståndet upphört att gälla skall en rapport enligt 19 § FGL lämnas till Industri- och handelsdepartementet. Rapporten skall innehålla uppgifter om vilken slags undersökningar som gjorts och vem som har ansvarat för dessa. Vidare skall redogörelse lämnas för vilka bergarter som påträffats vid diamantborrning, resultatet av analyser av dessa, resultat av anrikningsprov och andra undersökningar som gjorts för att utreda fyndets användbarhet samt de viktigaste skälen till att någon ansökan om utmål inte gjordes. Till rapporten skall en karta bifogas, vilken skall utvisa de viktigaste resultaten av de geologiska, geofysiska och geokemiska undersökningarna som har utförts i området, var borrhål finns och deras riktning samt de viktigaste provplatserna. Rapporten är offentlig. Borrkärnor skall inom fem år skickas till Geologiska forskningscentralens borrkärnearkiv.

Inom två år från det att undersökningen avslutades skall inmutaren avlägsna de anläggningar han utfört, annars tillfaller dessa markägaren.

Utmål

En förutsättning för att utmål skall beviljas är att inmutaren visar att det finns en brytningsvärd fyndighet. Utmål beviljas av departementet efter ansökan, som endast kan göras av den som har en giltig inmutning. Sedan den 1 september 1994 skall ansökan åtföljas av en miljökonsekvensbe-

skrivning. Om departementet godkänner ansökan ger man föreskrifter om utmålets storlek och förordnar en lantmätare att verkställa utmålsförrättningen. Storleken på utmålet bestäms av praktiska omständigheter – det skall ha en enhetlig form. Gränserna räknas lodrätt.

Sedan förrättningen slutförts utfärdar departementet en utmålsedel vilken medför gruvrätt. Gruvrättsinnehavaren får bearbeta mineralfyndigheten och har rätt till alla inmutningsbara mineraler inom utmålets gränser. Han har även nyttjanderätt till marken men endast för gruvdrift och därmed sammanhängande verksamhet. Gruvrätten kan överlåtas.

Gruvrättsinnehavaren skall avge en årlig rapport om vilket brytningsarbete som skett inom utmålet. Om bearbetningen inte påbörjats inom tio år från det att gruvrätten uppkom, skall departementet – efter att ha hört gruvrättsinnehavaren - förelägga honom att påbörja brytningen inom två år. Sker detta inte kan gruvrätten gå förlorad. Departementet kan dock ge upp till fem års uppskov. Uppskov kan meddelas flera gånger. Motsvarande bestämmelser gäller om brytningen visserligen påbörjats inom tioårsfristen, men sedan upphört i mer än fem år.

Gruvrättsinnehavaren är skyldig att utge intrångsersättning till markägaren. Ersättningen bestäms vid utmålsförrättningen. För skador som inte kunde förutses vid denna, kan fastighetsägaren senare begära ersättning. Tvister om sådana oförutsedda skador avgörs av allmän domstol.

Ansökningsavgiften uppgår till 5 800 FIM. Härutöver skall gruvrättsinnehavaren betala fastighetsägaren dels en årlig tillståndsavgift, f n 120 FIM per hektar, dels en brytningsavgift som beräknas med ledning av värdet av den utvunna mineralen. Den sistnämnda ersättningens storlek bestäms av departementet efter yttrande från gruvnämnden.

Sedan gruvrätten upphört återgår marken till fastighetsägaren. Gruvrättshavaren är dock fortsatt ansvarig för säkerhetsanordningar.

I september 1999 beslutade Industri- och Handelsministeriet att göra en översyn över den finska minerallagstiftningen. En utredningsordförande är vidtalad, men direktiven är ännu inte klara.

5.5 Irland

Allmänt

Irlands näringsliv dominerades länge av jordbruk och livsmedelsindustri. Men under de senaste decennierna har det skett en snabb utbyggnad av andra industrier. Irland är idag en av de största producenterna av bly och zink i Europa och har tre gruvor som anses vara av världsklass (Tara Mi-

nes, Galmoy och Lisheen). Gas utvinns till havs utanför Kinsale på Irlands sydöstkust.

Lagar och institutioner på mineralområdet

Bestämmelser om mineralutvinning finns fem författningar ("Minerals Development Acts"). De berör dock inte utvinning av natursten, grus, sand och lera. En översyn av minerallagstiftningen har nyligen påbörjats, som bl.a. omfattar ersättningsregler och skatter.

Ansvar för mineralfrågor vilar på "Department of Marine and Natural Resources" (DMNR) som har en särskild enhet för mineralfrågor ("Exploration and Mining Division")

Äganderätt till mineral

Äganderätt till mineral tillkommer både staten och privata. Men staten disponerar *utvinningsrätten* till samtliga mineral som omfattas av minerallagarna.

Rätt att leta efter och utvinna mineral

Alla medborgare och företag inom EU har rätt att leta efter och utvinna de mineral som anges i minerallagen.

Undersökningstillstånd

Den som vill göra *översiktliga undersökningar* ("regional surveying"), t.ex. flygmätning och provtagning av sediment, på mark som inte är inmutad behöver inget särskilt tillstånd. Prospekteraren får dock inte beträda marken utan markägarens tillstånd.

Den som vill göra mer *detaljerade undersökningar* måste dock ha ett undersökningstillstånd ("prospecting license"). Tillståndet utfärdas för en period av sex år (kan förlängas?).

Tillståndsinnehavaren har rätt att beträda marken inom inmutningen och får utföra de arbeten som behövs utan att fråga fastighetsägaren om lov. Fastighetsägaren har inte rätt till ersättning för själva intrånget, men för skador som vållas av undersökningsarbetena.

Bearbetningskoncession

Den som önskar utvinna mineral måste ha tre olika slag av tillstånd: "State Mining Facility", "Planning Permisson" och "Integrated Pollution Control License". Till alla tre ansökningarna måste en miljökonsekvensbeskrivning som omfattar effekter på människor, djur, växter, mark, vatten, kulturminnen mm bifogas.

Det finns tre olika varianter av "State Mining Facilities": "State Mining Lease" och "State Mining Permission" som avser *statligt ägda mineral* samt "State Mining License" som gäller *privatägda mineral*. En "State Mining Lease" ger vanligen utnyttjanderätt under gruvans hela ekonomiska livstid medan "State Mining Permission" ger en begränsad utviningsrätt (viss mängd under viss tid). "Planning Permisson" är ett slags bygglov och utfärdas av lokala planmyndigheter.

"Integrated Pollution Control License" är en miljölicens som utfärdas av den statliga "Environmental Protection Agency".

Ersättning till staten

Staten har rätt till ersättning för statligt ägda mineral ("State Mining Lease"). Ersättningen består av en årlig fast avgift ("Dead Rent") samt en rörlig avgift (royalty) som basera på nettovinst, intäkter eller produktionsvolym. Ersättningsvillkoren bestäms genom en förhandling mellan staten (DMNR) och exploatören och varierar alltså mellan olika gruvor. Staten får också ersättning vid utvinning privatägda koncessionsmineral ("State Mining License") som beräknas på i princip samma sätt. Men procentandelen är vanligen lägre eftersom staten endast äger utvinningsrätten.

Ersättning till privata markägare

Markägaren har rätt till ersättning för skada på marken men inte för intrånget som sådant. Enligt lag behöver innehavare av bearbetningskoncession bara förvärva mark som behövs för fasta anläggningar ovan jord. Kommer exploatören inte överens med markägaren kan han ansöka om tvångsförvärv hos DMNR. Departementet tar då över förhandlingen med markägaren. Kan parterna inte enas fastställs ersättningen av en särskild gruvnämnd (engelskt namn?). I praktiken förekommer dock tvångsförvärv mycket sällan. Den officiella linjen är att exploatörerna och markägarna själva ska komma överens om villkoren.

5.6 Norge

Allmänt

I jämförelse med utvinningen av olja och naturgas i Nordsjön spelar malmbrytning och annan mineralutvinning en blygsam roll för den norska ekonomin. Malmproduktionen har sjunkit under senare år. Järnmalm bryts i Sør-Varanger, Dunderlandsdalen vid Mo i Rana och i Fosdalen. Endast en sulfidmalmsgruva är i drift Ballangen.

Lagar och institutioner på mineralområdet

Den norska minerallagstiftningen utgörs av lov 3 juli 1914 nr 5 om erverv av kalksensforekomster (kalkstensloven), lov 14 desember 1917 nr 16 om erverv av vannfall, bergverk og annen fast egendom (industrikonsesjonsloven), lov 17 juni 1949 nr 3 om erverv av kvartsforekomster (kvartsloven), lov 21 mars 1952 nr 1 om avståing av grunn m v til drift av ikke-mutbare mineralske forekomster (avståingsloven) samt lov 30 juni 1972 nr 70 om bergverk (bergverksloven, BL). 1972 års lag bygger i väsentliga delar på 1842 års bergverksordning. Lagstiftningen skiljer sig på flera sätt från den svenska.

En offentlig utredning (Minerallovutvalget), vilken tillsattes i september 1993, lade fram ett betänkande med förslag till ny minerallag (NOU 1996:11) i augusti 1996. Efter remissbehandlig förelades en proposition i ämnet (Ot prp nr 35) odalstinget i februari 1999. Propositionen har emellertid återkallats genom en stortingsmelding den 31 mars 2000. Enligt uppgift från det norska närings- och handelsdepartementet torde inte något nytt förslag till reformering av den norska minerallagstiftningen komma att läggas fram under nu överskådlig tid.

Rättshistorisk bakgrund

Den första samlade norska minerallagstiftningen utgjordes av Christian III:s bergsordning från 1539. Lagen – som var skriven på tyska – byggde på regalrättsliga principer där kronan ansågs som ägare till alla gruvor och mineralförekomster. För att skapa incitament till gruvdrift och mineralletning utvecklades dock snabbt ett inmutningssystem som byggde på ”bergfrihet” dvs rätt för var och en att söka efter mineral också på annans mark och rätt för upphittaren att prospektera och utvinna fyndigheten.

Systemet bekräftades i Christian IV:s bergsordning från 1644, i vilken all gruvdrift dock förutsatte kungligt privilegium.

Den första mera kompletta norska gruvlagen var 1812 års bergsordning. Enligt denna tilläts eftersökning (skärpning) och undersökning (inmutning) samt ensamrätt till utvinnig (utmål) av alla metaller och saltsten. Sjö- och myrmalm samt andra mineral tillkom fastighetsägaren, men om han inte tog i anspråk fyndigheten inom natt och år från det den anmäls till bergmästaren, stod det upphittaren fritt att utvinna dessa tillgångar mot ”rimlig” ersättning till markägaren.

1812 års lag genomgick en omfattande revision 1842. 1842 års bergsordning bygger också på principen om ”bergfrihet” och den tillät alla – oavsett nationalitet – att utföra skärpning på annans mark efter ”Metaller og Ertser” samt att inmuta fyndigheter. I praxis tilläts dock endast inmutning av metaller med en specifik vikt över fem. 1842 års lag innehöll samma system med skärpning, inmutning och utmål som 1812 års lag, men tredje mans sekundära rätt till icke-inmutningsbara mineral upphävdes.

1842 års bergsordning gällde fram till 1972, men ändrades flera gånger genom olika tillägg och genom en särskild koncessionslagstiftning. Någon systematisk omarbetning av lagen skedde dock aldrig under de 130 år den var i kraft. 1914 infördes koncessionsplikt för kalksten. Genom lagen den 14 december 1917 om förvärv av vattenfall, bergverk och annan fast egendom infördes koncessionsplikt för utländska medborgare och juridiska personer för rätt till skärpning, inmutning eller andra förvärv av ägande- eller nyttjanderätt till malmförekomster eller gruvor. Lagen innebar också att ingen utom kommuner och staten kunde påbörja gruvdrift utan statlig koncession. 1949 infördes koncessionsplikt för utvinnig av kvarts i syfte att hindra ett befarat monopol i denna bransch 1952 infördes en särskild expropriationslag för icke-inmutningsbara mineraler och en kontinentalsockellag antogs 1963.

Den senaste större ändringen av den norska minerallagstiftningen var införandet av lov 30 juni 1972 nr 70 om bergverk (bergverksloven, BL). Denna lag har i huvudsak inte genomgått några förändringar sedan ikraftträdandet. Den bygger i väsentliga delar på 1842 års bergsordning men innebar bl a att det tidigare systemet med ”skjerpeseddel” det vill säga undersökningstillstånd, togs bort och att markägaren fick rätt att kräva säkerhet för skador och intrång. Vidare innebar lagen betydande förändringar i systemet med inmutning och utmål.

Den nu gällande minerallagstiftningen utgörs således av bergverksloven från 1972 samt de ovan angivna lagarna från 1914, 1917, 1949, 1952 och 1963 års kontinentalsockellag.

Den norska minerallagstiftningen skiljer sig på flera punkter från den svenska. En grundläggande princip är liksom i Sverige indelningen i inmutningsbara och icke-inmutningsbara mineraler men i Norge är det sedan lång tid tillbaka fastställt att de inmutningsbara mineralerna tillhör staten,

medan övriga tillhör jordägaren. Genom ett särskilt expropriationsförfarande kan dock även icke-inmutningsbara mineral tas i anspråk av tredje man.

Inmutningsbara mineral

Inmutningsbara mineral är enligt norsk rätt alla metaller med högre specifik vikt än fem⁷⁹, malm av sådan metall, samt titan, arsenik, magnet- och svavelkis. Förklaringen till gränsdragningen vid specifika vikten fem är att de lättare metallerna vid lagstiftningens (1842 års bergordnings) tillkomst inte hade någon praktisk användning och att flera lättmetaller dessutom var okända vid lagens tillkomst. Myr- och sjömalm liksom alluvialt guld har uttryckligen undantagits från mutbarhet.

Skärpning

Genom 2 § BL fastslås principen om ”bergfrihet” vilken ger alla norska medborgare och medborgare i EES-länder rätt att fritt skärpa, d v s eftersöka inmutningsbara mineral, även på annans mark. För personer från andra länder krävs koncession. Skärpning får dock enligt 3 § BL inte ske i vissa uppräknade områden, såsom inom tätbebyggt område, vid vägar, järnvägar och flygplatser m m. Vidare finns det regler om hinder mot skärpning i de norska naturvårds- och plan- och bygglagarna. Skärparen har rätt att göra vissa ingrepp på marken, men dessa får inte vara till väsentlig olägenhet för fastighetsägaren. Han skall om möjligt underrätta markägaren innan han företar arbeten som kan medföra skada och måste inhämta markägarens och brukarens samtycke om ingreppet på marken medför skada av väsentlig betydelse. Skärparen har strikt skadeståndsskyldighet, d v s ansvar oberoende av culpa, för all skada som skärpningen vållar. Om fastighetsägaren så kräver måste skärparen ställa säkerhet för den skada som kan uppstå.

⁷⁹ Numera används enligt SI-systemet begreppet densitet. Specifika vikten är det tal som anger förhållandet mellan massan av en volym av ett ämne och massan av samma volym rent vatten vid dess största täthet (4 °C) Bland metallerna kan följande specifika vikt nämnas: platina 21,4; guld 19,2; bly 11,3; silver 10,5; koppar 8,9; järn 7,7 och aluminium 2,7.

Inmutning

Den som så önskar kan hos Bergvesendet begära inmutning av ett visst område. Detta ger företrädesrätt till undersökning av området och företrädesrätt till bearbetningskoncession. Flera inmutningar kan ske på samma område, varvid dock den äldsta har bästa rätt. Inmutning ger dock en längre gående rätt att undersöka marken än vad som kan bli fallet vid skärpning. Inmutaren får med stöd av mutsedeln företa de undersökningar inom det inmutade området som är nödvändiga för att få klarlagt om det där finns en mineralisering som med hänsyn till sitt metallinnehåll, storlek och beskaffenhet är eller kan förväntas bli brytvärd inom rimlig tid. Bl a kan provbrytning göras. Enligt 18 § BL får dock inte inmutaren göra ingrepp i marken som medför skada av väsentlig betydelse för markägaren eller brukaren av fastigheten utan deras tillstånd. Precis som vid skärpning måste han underrätta markägare och brukare innan han företar åtgärder som kan medgöra skada och är - om ägaren eller brukaren kräver det - skyldig att ställa säkerhet för eventuella skador. Det är heller inte tillåtet att utföra undersökningsarbeten på ställen där det enligt 3 § BL inte är tillåtet att skärpa.

Inmutningen upphör att gälla om inte utmål söks inom 7 år från det att mutsedeln utfärdades. Denna tid kan dock förlängas efter ansökan.

Utmål

Efter att ha erhållit inmutning kan den som funnit utvinningsbara mineral ansöka om utmål. Bergvesendet beslutar om utmål efter att ha undersökt mineralförekomsten. Utmålet ger ensamrätt till gruvdrift inom utmålsområdet. Endast den inmutare som har den äldsta inmutningen kan söka utmål och för att få sådant måste inmutaren visa att det sannolikt finns en mineralisering som med hänsyn till sitt metallinnehåll, storlek och beskaffenhet är eller kan förväntas bli brytvärd inom rimlig tid. Om förutsättningarna föreligger skall utmål beviljas.

För att utmålshavaren skall kunna påbörja brytning krävs även tillstånd enligt Industrikoncessionsloven, Plan- och bygningsloven och Forureningsloven. Driftskoncessionen enligt Industrikoncessionsloven förenas med villkor som regeringen bestämmer. För att ta i anspråk mark kan utmålshavaren begära expropriation av mark och rättigheter enligt 5 kap BL. Även vägmark m m kan tas i anspråk på detta sätt.

Markägaren har ingen rätt till ersättning för mineralens värde.

Inmutares och utmålshavares rätt att expropriera mark och rättigheter.

Enligt de ovannämnda bestämmelserna krävs markägarens och brukarens samtycke för att en inmutare eller utmålshavare skall kunna vidta åtgärder som medför skada av väsentlig betydelse. Om samtycke inte kan erhållas finns det dock möjlighet att med stöd av bestämmelser i 5 kapitlet BL expropriera sådan ägande- eller nyttjanderätt till området som krävs för undersökningsarbeten och gruvbrytning.

Enligt 40 § BL kan den som innehar mutsedel eller utmål kräva att markägaren avstår den mark och de rättigheter som krävs för att undersökningsarbeten och gruvbrytning skall kunna ske. På områden där skärpning enligt 3 § BL är förbjuden kan dock endast rätt till väg exproprieras. Huruvida expropriation skall ske avgörs vid ”skjön”, en särskild form av skiljeförfarande. I 41 § BL finns en särskild expropriationsregel för utmålshavare, vilka kan kräva mark- och rättighetsexpropriation även på områden där detta inte kan ske enligt 40 §, t ex på annans utmål eller äldre inmutningar. Beslut om expropriation enligt 41 § meddelas av Kongen och kan förenas med de villkor som behövs för att verksamheten skall drivas på det mest rationella sättet och för att säkerställa markägares, grannars och allmänhetens intressen. I lagtexten sägs inte om expropriationen skall avse äganderätt eller endast nyttjanderätt till området, men en grundsats är att expropriation inte bör ske i större omfattning än nödvändigt. Den som får avstå mark eller rättighet har rätt till full ersättning från inmutaren eller utmålshavaren.

Icke-inmutningsbara mineraler

De icke inmutningsbara mineralerna tillhör markägaren och kan överlåtas till tredjeman genom frivilliga avtal. Markägaren begär och erhåller då ofta ersättning i ören per ton eller kubikmeter. Om det inte är möjligt att åstadkomma en frivillig överenskommelse kan expropriation under vissa förutsättningar ske enligt 1952 års avståingslov. Enligt denna exproprieras själva mineralen samt rätten att utvinna förekomsten. Även rätten att undersöka ett område kan exproprieras. När utvinningen avslutats återfaller marken till fastighetsägaren. I expropriationsbeslutet meddelas villkor om driften. Ersättning bestäms enligt särskilda regler o avståingslagen som kompletterar vanliga expropriationsrättsliga bestämmelser.

5.7 Sydafrika

Allmänt

Sydafrika har mycket stora mineraltillgångar. Malmerna förekommer i ett brett bälte från västkusten genom Oranjefristaten till Transvaal, där de viktigaste gruvorna är belägna. Söder och öster om detta bälte finns reserver av stenkol som hör till världens största. Sydafrika är fortfarande världens största gruvproducent av guld även om andelen av världsproduktionen har minskat stadigt sedan 1970-talet. De rikaste guldgruvorna har sinat och guldinnehållet i malmen blivit allt lägre. Vid flera guldgruvor utvinns silver och uran som biprodukter. Sydafrika är också en betydande diamanterproducent (de första diamanterna i fast berg hittades i Kimberleyområdet 1870 och moderbergarten döptes till kimberlit). Sydafrika tillhör vidare världens främsta producenter av lätta och tunga platinametaller, som vid sidan av guld, kol och diamanter svarar för en betydande andel av landets export. Järnmalmsbrytning utvecklades snabbt under 1970-talet. Sydafrika har mer än 70 procent av världens kända reserver av krommalm, världens största manganfyndigheter och runt 30 procent av världens vanadinreserver.

Lagar och institutioner på mineralområdet

Grundläggande bestämmelser om mineralutvinning finns i "the Minerals Act" (1991). Lagen omfattar alla ämnen som förekommer naturligt i jordskorpan eller i vatten.

En kommitté har tillsatts med uppdrag att lämna förslag till ny minerallag. En fråga som övervägs är möjligheterna att i framtiden (på ca 20 års sikt) överföra rätten till oexploaterad mineral till staten. Då ska också staten ha en royalty på mineralutvinningen.

Äganderätt till mineral

Alla mineral är fastighetsägarens egendom. Rätten till dessa kan dock genom avtal överlåtas till en annan person. Staten kan med stöd av "Minerals Act" exproprieras rätten till mark eller mineral om det anses vara ett allmänt intresse. Vid expropriering lämnas ersättning för beslagtagna egendom (se nedan).

Undersökningstillstånd

Den som vill söka efter mineral måste ha ett undersökningstillstånd. För att få ett sådant måste sökanden styrka att han äger rätten till de mineral som ansökan avser och beskriva hur han tänker reparera de skador på marken som undersökningsarbetena vållar. Tillstånd beviljas för en period av 12 månader, som emellertid kan förlängas.

Bearbetningskoncession

För att få bearbetningskoncession måste sökanden visa att det finns mineraltillgångar som är ekonomiskt brytvärda och att han äger rätten till dem. Han måste också visa en plan för hur exploateringen och efterbehandlingen är tänkt att ske. Sökanden måste dessutom göra troligt att han är kapabel att genomföra arbetena. En bearbetningskoncession gäller under så lång tid som behörig myndighet bestämmer. Om exploitören inte uppfyller alla villkor kan tillståndet dras in.

Ersättning till staten

För närvarande behöver exploitörerna inte betala någon ersättning till staten.

Ersättning till privata markägare

Ersättningens storlek bestäms genom en frivillig överenskommelse mellan exploitören och markägare. Kan parterna inte komma överens eller endera parten begär det avgörs frågan i domstol. Ersättningens storlek bestäms då med hänsyn till markens marknadsvärde och andra faktorer. Förutom marknadsvärdet ska kompensation utgå för annan förlust eller olägenhet som expropriationen.

6 Skyddet för värdefulla natur- och kulturmiljöer

6.1 Miljöbalkens bestämmelser

Genom miljöbalken (1998:808) har en central miljölagstiftning införts, som ersätter en rad olika lagar vilka delvis har haft betydelse för gruv- och mineralindustrin; bl. a. kan nämnas naturvårdslagen (1964:822), miljöskyddslagen (1969:387) och lagen (1987:12) om hushållning med naturresurser m. m. I samband med detta genomfördes vissa ändringar i minerallagen. Lagstiftningen har emellertid större betydelse för mineralhanteringen än så; genom miljöbalken har vissa allmänna principer slagits fast som skall tillämpas vid all verksamhet som påverkar miljön och således även vid den verksamhet mineralagen reglerar.

Förhållandet mellan miljöbalken och mineralagen har behandlats ganska kortfattat i miljölagstiftningens förarbeten och det finns ett antal oklara punkter.

De allmänna regler i miljöbalken som får betydelse också för mineralhanteringen del finns huvudsakligen i 1 – 6 kap. Reglerna tar sikte på skydd för både människors hälsa och miljön; i fortsättningen talas dock bara om miljön.

I 1 kap. 1 § fastslås målsättningen för balken i anslutning till vissa internationellt vedertagna principer för miljöpolitiken. Bestämmelserna skall främja en hållbar utveckling, som innebär att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö. Vad tillämpningen närmare skall gå ut på anges i paragrafens andra stycke; bl. a. skall människors hälsa och miljön skyddas mot skador och olägenheter, värdefulla natur- och kulturmiljöer skyddas och vårdas, den biologiska mångfalden bevaras och miljön användas så att en långsiktigt god hushållning tryggas.

I 2 kap. finns vissa s. k. allmänna hänsynsregler, som skall iaktas av alla som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet. Bl. a. skall de skaffa sig behövlig kunskap för att skydda miljön mot skada eller olägenhet (2 kap. 2 §). De skall vidta behövliga försiktighetsmått för att förebygga skada eller olägenhet för miljön, och i yrkesverksamhet använda bästa

möjliga teknik (2 kap. 3 §). För verksamheter som tar mark- och vattenområden i anspråk annat än helt tillfälligt skall väljas en plats som är lämplig, bl. a. med hänsyn till 1 kap. 1 § och där ändamålet kan uppnås med minsta intrång och olägenhet för miljön (2 kap. 4 §). Man skall hushålla med råvaror och energi samt utnyttja möjligheterna till återanvändning och återvinning (2 kap. 5 §). Alla dessa hänsynskrav gäller i den utsträckning det inte är orimligt att uppfylla dem, varvid bl. a. nyttan med försiktighetsmått skall jämföras med kostnaderna för försiktighetsmåten (2 kap. 7 §); bevisbördan för att kraven är orimliga ligger på den som driver verksamheten. En särskild hänsynsregel föreskriver ansvar för alla som bedriver eller har bedrivit en verksamhet att avhjälpa uppkomna skador och olägenheter i skälig omfattning (2 kap. 8 §). Beträffande dessa hänsynsregler gäller, att bl. a. i tillståndsärenden och vid tillsyn verksamhetsutövaren är skyldig att bevisa att förpliktelserna enligt kapitlet iakttas (2 kap. 1 §).

Enligt den s k stoppregeln i 2 kap. 9 § får en verksamhet, som kan befaras föranleda skada eller olägenhet av väsentlig betydelse för miljön även om hänsynsreglerna iakttas, tillåtas bara om det finns särskilda skäl, något som endast regeringen kan avgöra. Medför verksamheten risk för att ett stort antal människor får sina levnadsförhållanden väsentligt försämrade eller att miljön försämrats avsevärt får den inte bedrivas. Regeringen kan dock tillåta detta om verksamheten är av synnerlig betydelse från allmän synpunkt.

De regler som nu har omtalats har visserligen haft en del motsvarigheter i äldre lagstiftning, men genom miljöbalken har de fått en mera allmän räckvidd och på flera punkter skärpts. Bestämmelserna får antas ställa strängare krav också på den som bedriver mineralprospektering eller gruvbrytning.

I 3 och 4 kap. miljöbalken finns bestämmelser om hushållning med mark och vattenområden, som i det väsentliga motsvarar den tidigare lagen om hushållning med naturresurser. Enligt vissa allmänna bestämmelser i 3 kap. miljöbalken skall värdefull miljö och värdefulla naturresurser skyddas mot skadliga åtgärder, varvid skyddet är särskilt starkt för områden av riksintresse. Bl. a. sägs att mark- och vattenområden som innehåller värdefulla ämnen eller material skall så långt möjligt skyddas mot åtgärder som kan påtagligt försvåra deras utvinning och områden som innehåller fyndigheter av ämnen eller material som är av riksintresse skall utan vidare skyddas (3 kap. 7 §). Om ett område är av riksintresse för flera oförenliga ändamål – exempelvis om hänsyn till mineralhanteringen kolliderar med miljöhänsyn – skall företräde ges åt det eller de ändamål som på lämpligaste sätt främjar en långsiktig hushållning med marken, vattnet och den fysiska miljön i övrigt (se närmare 3 kap. 10 §). Om ett område är av riksintresse eller ej avgörs i varje särskilt fall av den myndighet som har att

tillämpa 3 kap. miljöbalken vid planläggning eller något tillståndsbeslut. Vissa centrala förvaltningsmyndigheter – bl. a. Naturvårdsverket, SGU och NUTEK – har ålagts att upprätta listor över områden som de bedömer som riksintressanta. Dessa listor ger vägledning för den myndighet som i det enskilda fallet ska avgöra om området är av riksintresse för något ändamål, men är inte bindande för myndigheten.

I 4 kap. miljöbalken finns särskilda geografiskt anknutna bestämmelser om hushållning med mark och vatten, vilka ger ett starkare skydd för de utpekade områdena med speciellt värdefull miljö. Detaljerna skall inte behandlas här.

I 5 kap. miljöbalken finns vissa bestämmelser utan motsvarighet i äldre rätt om miljö kvalitetsnormer. Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om kvaliteten på mark, vatten, luft eller miljön i övrigt för vissa geografiska områden, eller för hela landet. En förutsättning är att det behövs för att varaktigt skydda eller avhjälpa skador på eller olägenheter för människors hälsa eller miljön (5 kap. 1 §). Normerna skall ange förorenings- eller störningsnivåer som kan tolereras.

Bestämmelserna om s k miljökonsekvensbeskrivningar i 6 kap. miljöbalken har motsvarighet i tidigare lagstiftning, fast reglerna numera skärpts. De går ut på att en beskrivning och analys av följderna för miljö och naturresurser skall finnas, när en myndighet överväger om en verksamhet eller åtgärd skall tillåtas. Bl. a. skall en miljökonsekvensbeskrivning ingå i ansökan om tillstånd till miljöfarlig verksamhet – exempelvis provbrytning av en mineralfyndighet eller fullskalig gruvbrytning. Även vid vattenverksamhet och enligt regeringens föreskrift i andra ärenden enligt miljöbalken eller annan kan en miljökonsekvensbeskrivning krävas för att bedöma miljöpåverkan (se närmare 6 kap. 1 och 2 §§).

Andra regler som är av intresse i sammanhanget finns i 7 kap. miljöbalken, som handlar om olika former av områdesskydd – bl. a. nationalparker samt natur- och kulturresevat. Vidare kan nämnas 12 kap. 6 § miljöbalken, som föreskriver anmälan för samråd hos tillsynsmyndigheten när en verksamhet eller åtgärd som inte omfattas av tillstånds- eller anmälningsplikt enligt andra bestämmelser i balken kan komma att väsentligt ändra naturmiljön. Myndigheten kan då meddela föreskrifter om åtgärder till skydd för naturmiljön eller i yttersta fall förbjuda verksamheten.

6.2 Skyddet för kulturmiljön

6.2.1 Begreppet kulturmiljö

I utredningens uppdrag ingår att utreda behovet av ett förstärkt skydd för värdefulla natur- och kulturmiljöer. Med begreppet kulturmiljö torde i allmänhet avses kulturbetingade element i ett av människan påverkat och utnyttjat landskap. Ett sådant landskap brukar betecknas kulturlandskap¹. Naturmiljön åtnjuter visst skydd genom bestämmelser bl a i miljöbalken. Miljöbalken innehåller också vissa bestämmelser till skydd för kulturmiljön, främst bestämmelsen om kulturresevat i 7 kap 9 § miljöbalken. Bestämmelsen har i förarbetena motiverats av behovet av att kunna tillämpa miljöbalkens bestämmelser på kulturlandskap som präglats av äldre tiders hävd och bruksformer eller som innehåller värdefulla kulturlandskapselement.² Då det gäller kulturmiljöer som inte skyddas på detta sätt åtnjuter kulturmiljön emellertid inte samma skydd som naturmiljön. Således är t ex skyldigheten att göra anmälan för samråd enligt 12 kap 6 § miljöbalken endast tillämplig då det finns risk för skada på naturmiljön.

6.2.2 Kulturminneslagen

Utgångspunkten i lagen (1988:950) om kulturminnen m.m. (kulturminneslagen) är att det är en nationell angelägenhet att skydda och vårda vår kulturmiljö och att ansvaret för detta delas av *alla*, dvs. såväl enskilda som stat och kommun (1 kap. 1 §). Riksantikvarieämbetet (RAÄ) har överinseende över kulturminnesvården i landet, medan länsstyrelserna ansvarar för tillsynen i länen. Förutom vissa inledande bestämmelser innehåller kulturminneslagen föreskrifter om fornminnen, byggnadsminnen, kyrkliga kulturminnen samt om utförelse av kulturföremål. Det är i första hand bestämmelserna om fornminnen (fasta fornlämningar och fornfynd) i 2 kap. kulturminneslagen som kan vara aktuella när det gäller mineralhantering. Även bestämmelserna om byggnadsminnen (3 kap.) kan vara tillämpliga i vissa fall, vilket framgår av enkäten till länsstyrelserna. Kulturminneslagen innehåller inte några särskilda bestämmelser om områdeskydd, exempelvis för kulturlandskap.

¹ Sveriges Nationalatlas, "Kulturminnen och kulturmiljövård", s 155.

² Prop 1997/98:45, del 1 s 324-325 och del 2 s 78.

Skyddsbestämmelser för fornminnen

I 2 kap. 1 § kulturminneslagen anges att *fasta fornlämningar* är lämningar efter människors verksamhet under forna tider, som har tillkommit genom äldre tiders bruk och som är varaktigt övergivna. Som exempel på fasta fornlämningar kan nämnas gravar, gravfält, stenar och bergytor med bl.a. ristningar eller målningar, lämningar av bostäder, boplatser och arbetsplatser samt ruiner av märkliga byggnader och byggnadsverk. Även naturbildningar till vilka ålderdomliga bruk, sägner eller märkliga historiska minnen är knutna liksom lämningar efter äldre folklig kult är fasta fornlämningar. Till en fast fornlämning hör ett så stort område på marken som behövs för att bevara fornlämningen (*fornlämningsområde*). Området skall vara så stort som behövs för att bevara fornlämningen och bereda den ett tillräckligt utrymme med hänsyn till dess art och beskaffenhet. I det ligger att området inte bara skall dimensioneras efter vad som behövs för fornlämningens direkta skydd, utan det finns också ett krav på att fornlämningen skall bevaras i en lämplig miljö. Det är en uppgift för länsstyrelsen att bestämma omfattningen av ett fornlämningsområde.

Fornfynd definieras som föremål som saknar ägare när de hittas och som antingen påträffas i eller vid en fast fornlämning och har samband med denna eller påträffas i annat sammanhang och som antas vara minst etthundra år gamla (2 kap. 3 §). Fornfynd som har direkt anknytning till en fast fornlämning tillfaller staten. Övriga fynd tillfaller upphittaren, vars rätt dock inskränks genom en skyldighet att i vissa fall erbjuda staten att lösa in föremålen. Sådan hembudspflicht gäller dels i fråga om föremål av guld, silver, koppar, brons eller annan legering med koppar, dels beträffande två eller flera föremål som kan antas ha blivit nedlagda tillsammans.

Skyddet för fasta fornlämningar är generellt och gäller utan någon myndighets beslut (2 kap. 1 §). Det är förbjudet att utan länsstyrelsens tillstånd rubba, ta bort, gräva ut, täcka över eller genom bebyggelse, plantering eller på annat sätt ändra eller skada en fast fornlämning (2 kap. 6 och 12 §§). Skyddet gäller även för fornlämningar utan synligt märke ovan jord. Vidare skyddas också sådana fornlämningar som är okända, men som upptäcks under arbetet. Skyddet för fornlämningar omfattar inte bara själva fornlämningen utan också fornlämningsområdet (se ovan).

Ansvar för att ta reda på om någon fast fornlämning kan beröras av ett planerat arbetsföretag vilar på arbetsföretagaren. Var och en som tänker uppföra en byggnad, en anläggning eller genomföra ett annat arbetsföretag bör i god tid ta reda på om någon fast fornlämning kan beröras av arbetsföretaget (2 kap. 10 §). Uppgifter om registrerade fornlämningar finns i fornlämningsregistret. Om en fast fornlämning berörs av ett arbetsföretag skall arbetsföretagaren samråda med länsstyrelsen. Påträffas en fornläm-

ning under grävning eller annat arbete skall den del av arbetet som berör fornlämningen omedelbart avbrytas och den som leder arbetet skall omedelbart ta kontakt med länsstyrelsen.

Vid en planerad exploatering av ett större markområde kan länsstyrelsen besluta om en *särskild utredning* för att ta reda på om någon fast fornlämning berörs (2 kap. 11 §). Det är i så fall arbetsföretagaren som svarar för kostnaden för utredningen. Syftet med en särskild utredning är att ge länsstyrelsen ett fördjupat beslutsunderlag. Den kunskap som erhålls kan också vara ett hjälpmedel för arbetsföretagaren i den fortsatta planeringen.

Det är alltså förbjudet att utan länsstyrelsens tillstånd rubba, ändra eller ta bort en fast fornlämning (2 kap. 12 §). Ett tillstånd till ingrepp får lämnas endast om fornlämningen medför hinder eller olägenhet som inte står i rimligt förhållande till dess betydelse. Vid prövningen skall länsstyrelsen väga intresset av att bevara fornlämningen mot intresset av att utföra ingreppet. Vid bedömningen av exploateringsintresset skall man väga in arbetsföretagets betydelse ur såväl enskild som allmän synpunkt. Tillstånd skall lämnas bara om exploateringsintresset väsentligt väger över bevarandointresset (se prop. 1987/88:104 s. 79). Varje ingrepp bör begränsas i så stor utsträckning som möjligt. Om någon annan än markägaren begär tillstånd, skall ansökningen avslås om ägaren motsätter sig åtgärden och synnerliga skäl inte föreligger.

Länsstyrelsen har möjlighet att förena ett tillstånd till ingrepp i en fast fornlämning med villkor om en *särskild undersökning* för att dokumentera fornlämningen (2 kap. 13 §). Vidare kan länsstyrelsen ställa krav på särskilda åtgärder för att bevara fornlämningen. För att skaffa ett bättre beslutsunderlag inför prövningen i ett tillståndsärende kan länsstyrelsen besluta om en *arkeologisk förundersökning* för att fastställa en redan känd fornlämnings art och beskaffenhet. Beslut om förundersökning kan också meddelas om det behövs för att bedöma behovet av villkor om särskild undersökning. Av 2 kap. 14 § framgår att en särskild undersökning eller förundersökning skall bekostas av den som utför arbetsföretaget som berör den fasta fornlämningen. Under vissa särskilt angivna förutsättningar kan länsstyrelsen befria arbetsföretagaren från kostnaden (2 kap. 14 § andra stycket). Detta gäller exempelvis i fråga om en kostnad som hänförs till en fornlämning som inte tidigare var känd eller om det skulle visa sig vid undersökningen att någon fornlämning inte berörs av arbetsföretaget.

Mineralhantering och fornminnen

Bestämmelserna till skydd för fasta fornlämningar gäller parallellt med bestämmelserna i minerallagen. Kulturminneslagens krav på tillstånd till ingrepp i en fast fornlämning gäller alltså oberoende av om tillstånd enligt minerallagen har lämnats till undersökning eller bearbetning av mineral. Även sådan eftersökning av mineral som inte kräver tillstånd enligt minerallagen kan, i vart fall teoretiskt, innefatta en åtgärd som utgör ingrepp i fast fornlämning och därför kräver ett tillstånd enligt kulturminneslagen.

Som framgår ovan har arbetsföretagaren ansvar för att ta reda på om ett arbetsföretag kan komma att beröra fasta fornlämningar. Syftet med bestämmelsen är att tillvarata kulturminnesvårdens intresse, men den bör också tjäna arbetsföretagarens ekonomiska intressen, eftersom förekomsten av fornlämningar kan utgöra ett hinder mot framtida verksamhet.

Fornminnesinformation

Riksantikvarieämbetet arbetar för närvarande med att bygga upp ett geografiskt informationssystem som skall innehålla information om landets kända kulturhistoriska lämningar. Det framtida systemet kommer att ersätta dagens manuellt förda fornminnesregister och liksom detta kommer det att innehålla lägesuppgifter samt beskrivande text.

Informationssystemet planeras vara driftklart år 2002. I första skedet kommer det att vara tillgängligt för dem som är verksamma inom kulturmiljövården samt inom planering och beslutsfattande som rör markanvändning. Utvecklingsarbetet sker inom ramen för Projekt Fornminnesinformation som är ett samverkansprojekt mellan Riksantikvarieämbetet och berörda organisationer.

Skyddsbestämmelser för byggnadsminnen

Det skydd som finns för byggnadsminnen är – till skillnad från skyddet för fornminnen – inte generellt. Byggnadsminnesskydd förutsätter nämligen ett särskilt beslut av länsstyrelsen. En byggnad kan förklaras som *byggnadsminne* om den är synnerligen märklig genom sitt kulturhistoriska värde eller som ingår i ett synnerligen märkligt bebyggelseområde (3 kap. 1 §). Bestämmelserna om byggnadsminnen kan även tillämpas på kulturhistoriskt synnerligen märkliga parker, trädgårdar och liknande anläggningar. I samband med att en byggnad förklaras som byggnadsminne skall länsstyrelsen besluta om skyddsföreskrifterna..

Riksintresseområden m.m.

Riksantikvarieämbetet har i enlighet med bestämmelserna i 3 kap. 6 § miljöbalken angett områden som bedöms vara av riksintresse för kulturmiljön. Dessa områdena skall så långt som möjligt skyddas mot åtgärder som kan skada kulturmiljön. För att få reda på vilka områden av riksintresse för kulturmiljön som utpekats, kan man vända sig antingen till länsstyrelsen eller till kommunen (översiktsplanen). I detta sammanhang skall också nämnas den möjlighet som finns att förklara ett område som kulturreservat i syfte att bevara värdefulla kulturpräglade landskap (7 kap. 9 § miljöbalken).

6.3 Annan lagstiftning

6.3.1 Plan och bygglagen (1987:10)

Genom plan- och bygglagens (PBL:s) bestämmelser om planläggning och prövning av bygglov har kommunen givits det dominerande myndighetsinflytandet över användningen av mark- och vattenområden.

Då det gäller planläggning ankommer det på varje kommun att ha en aktuell översiktsplan. I denna skall kommunen bl. a. ange grunddragen i den framtida användningen av mark samt vilka områden kommunen anser vara av riksintresse enligt 3 kap. miljöbalken.³ Översiktsplanen är visserligen inte bindande för kommunen eller för markägarna men har ändå en mycket stor betydelse genom att den visar hur kommunen sannolikt kommer att förhålla sig vid ett framtida detaljplaneärende eller en bygglovsprövning. Genom att länsstyrelsen granskar alla översiktsplaner och avger ett granskningsyttrande som skall bifogas den antagna planen, synliggörs även skillnader mellan kommunens och länsstyrelsens bedömningar då det gäller vilka områden som är av riksintresse.

Vid planeringen av mineralprospektering torde de kommunala översiktsplanerna vara av stor betydelse för den som ansöker om undersökningstillstånd, dels genom att de utvisar särskilt skyddsvärda natur- och kulturmiljöer m m , dels genom att de kan ge vissa möjligheter att bedöma huruvida en framtida gruvbrytning i områden är förenlig med motstående allmänna intressen.

Kommunen har i planarbetet också möjlighet att mera direkt och med bindande verkan styra markanvändningen. Genom att anta områdesbestämmelser kan man säkerställa att syftet med översiktsplanen uppnås och

³ se 4 kap 1 § PBL

skydda områden som man bedömt vara av riksintresse.⁴ Områdesbestämmelserna kan vara mer eller mindre långtgående; såväl bygglovsplikt som placering och utförande av byggnader kan regleras men bestämmelserna kan också reglera användning och utformning av allmänna platser och innehålla skyddsbestämmelser för sådana platser som är särskilt värdefulla från historisk, kulturhistorisk, miljömässig eller konstnärlig synpunkt. Områdesbestämmelser är juridiskt bindande. Även genom detaljplanläggning kan ett starkt skydd för t ex en värdefull miljö åstadkommas.

Undersökningsarbete får enligt 3 kap. 7 § minerallagen som huvudregel inte äga rum inom område med detaljplan eller områdesbestämmelser. Bergmästaren får heller inte lämna medgivande till sådana undersökningsarbeten i strid med planen eller bestämmelserna.

Det bör i detta sammanhang även erinras om att bestämmelserna om bygglov och bygglovsplikt gäller fullt ut vid mineralprospektering. Ett undersökningstillstånd ger således inte rätt att vidta bygglovspliktiga åtgärder utan bygglov.

6.3.2 Terrängkörningslagen (1975:1313)

Av terrängkörningslagens första paragraf framgår att körning i terräng med motordrivet fordon för annat ändamål än jordbruk eller skogsbruk är förbjuden i hela landet på barmark, på snötäckt skogsmark med plant- och ungskog om det inte är uppenbart att körningen kan ske utan risk för skada på skogen samt på snötäckt jordbruksmark om det inte är uppenbart att körningen kan ske utan risk för skada på marken. Länsstyrelsen kan medge undantag från förbudet. Den som bryter mot förbudet kan dömas till böter.

Bestämmelsen är tillämplig även vid undersökningsarbeten enligt minerallagen. Den som erhållit undersökningstillstånd och vill använda sig av fordon i terrängen måste alltså ansöka om särskilt tillstånd till detta hos länsstyrelsen.

⁴ se 5 kap. 16 § PBL

6.4 Minerallagens bestämmelser om miljöskydd

6.4.1 Miljöskyddet vid eftersökning

Miljöbalkens och kulturminneslagens bestämmelser gäller – som framgått ovan – parallellt med minerallagen och är tillämpliga såväl på undersökningsarbete som vid mineralbrytning. Redan vid eftersökning kan miljöbalken spela viss roll, bl a genom den allmänt hållna bestämmelsen i 7 kap. 1 § miljöbalken om att var och en som utnyttjar allemansrätten eller annars vistas i naturen är skyldig att visa hänsyn och varsamhet i sitt umgänge med den och genom straffstadgandet mot nedskräpning i 29 kap. 7 § miljöbalken. De undersökningsarbeten som här är aktuella, såsom flygmätningar, mätningar med handburna instrument, blockletning och ytliga undersökningar av marken samt sten och moränprovtagning i mindre omfattning medför dock normalt inte någon miljöpåverkan. Även kulturminneslagens bestämmelser om tillstånd för ingrepp i fast fornlämning är tillämpliga.

6.4.2 Bestämmelser i minerallagen som är av betydelse för miljöskyddet

Undersökningsarbeten som innefattar mer ingripande åtgärder omfattas bl a. av bestämmelserna i miljöbalken och – i vissa fall – kulturminneslagen. Många gånger innebär inte heller sådant undersökningsarbete några större ingrepp i miljön. Det kan vara fråga om mer omfattande moränprovtagning, mätningar som kräver nyttjande av fordon i terrängen eller som förutsätter en längre tids uppehåll på en begränsad del av fastigheten än vad allemansrätten medger. I ett senare skede av prospekteringen kan provborrningar förekomma, vilka innebär ett större intrång. I ett fåtal fall kan undersökningsarbetena omfatta provbrytning och byggande av väg. Sådana åtgärder innebär betydande påverkan på natur- och kulturmiljön. Minerallagen innehåller, beträffande de nu nämnda typerna av arbeten, vissa bestämmelser som är av betydelse för natur- och kulturmiljöskyddet.

För att få utföra undersökningsarbeten som innebär intrång i annans rätt erfordras enligt 3 kap. 1 och 2 §§ minerallagen som huvudregel undersökningstillstånd, vilket meddelas av bergmästaren. Fastighetsägaren själv och den som han givit lov, får dock bedriva undersökningsarbete utan tillstånd på områden där inte någon annan erhållit undersökningstillstånd

eller bearbetningskoncession, om detta kan ske utan intrång i annans nyttjanderätt, servitut eller annan särskild rätt till fastigheten.

Vid prövningen av ansökningar om undersökningstillstånd är inte de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken tillämpliga⁵, vilket de där- emot är vid själva undersökningsarbetena. Detta har i förarbetena motive- rats med att denna prövning sker på ett så tidigt stadium att verksamhetens närmare utformning och miljöeffekterna av denna är oklara. Sedan ut- formningen bestämts och miljöeffekterna närmare kan förutses skall verk- samheten tillståndsprövas enligt miljöbalken. Om hänsynsreglerna skulle tillämpas två gånger ansåg departementschefen att det förelåg risk för motstridiga bedömningar.

I 3 kap. 3 § 3 stycket minerallagen sägs allmänt att undersökningsar- betena skall utföras så att minsta intrång och skada vållas. Vidare inne- håller 3 kap. 6 och 7 §§ begränsningar i rätten att utföra undersökningsar- beten. Enligt 3 kap. 6 § får undersökningsarbeten inte äga rum inom nation- alparker eller områden som en statlig myndighet hos regeringen har be- gärt skall avsättas till nationalpark och inte heller i strid med natur- eller kulturresevatsföreskrifter. För undersökningsarbeten inom befästnings- områden, på kyrkogårdar och andra begravningsplatser samt i områden som avses i 4 kap. 5 § miljöbalken, d v s de obrutna fjällområdena, krävs länsstyrelsens medgivande. Om tillståndet avser den sistnämnda kategorin områden, skall det förenas med de villkor som är nödvändiga för att för- hindra att påtaglig skada uppkommer för området natur- och kulturvär- den. Länsstyrelsen får även i övrigt förena ett medgivande med villkor.

Av 7 b § förordningen (1998:904) om täkter och anmälan för samråd framgår, att innan undersökningsarbete påbörjas i de obrutna fjällområde- na skall anmälan för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken alltid göras. I 3 kap. 7 § minerallagen finns begränsningar i rätten att utföra undersök- ningsarbeten i närheten av allmän väg, flygplats, järnväg, kanal, elektrisk anläggning, allmänna byggnader och industrilokaler, permanentbostäder samt inom detaljplanlagt område eller område som omfattas av områdes- bestämmelser. För att undersökningsarbeten skall få äga rum inom sådana områden krävs bergmästarens tillstånd. Inom område som omfattas av detaljplan eller områdesbestämmelser får medgivande inte lämnas i strid med planen eller bestämmelserna; om syftet med planen eller bestämmel- serna inte motverkas får dock mindre avvikelser göras.

⁵ Prop. 1997/98:90 s. 219

6.5 Tänkbara reformer

6.5.1 Inledning

I minerallagen finns – som framgått ovan – inte några bestämmelser om miljöprövning innan ett undersökningstillstånd beviljas. Prospekteringsverksamheten omfattas dock bl. a. av de allmänna hänsynsregler som finns i miljöbalken. I allmänhet innebär undersökningsarbetet dock inte någon nämnvärd miljöpåverkan.

I samband med minerallagens tillkomst diskuterades relativt ingående frågan om en prövning enligt dåvarande naturresurslagen – nuvarande 3 och 4 kap. miljöbalken – borde ske redan i samband med prövningen av ansökan om undersökningstillstånd⁶. Detta skulle kunna ske på två olika sätt. Ett alternativ var att den tidiga miljöprövningen gavs bindande verkan för framtiden, vilket skulle ge gruvföretagen trygghet och möjlighet att undvika onödiga prospekteringskostnader samt skydda områden från påverkan av undersökningsarbeten. Ett annat alternativ var att visserligen göra en preliminär prövning enligt NRL, men inte ge denna bindande verkan, vilket skulle medföra att undersökningsarbeten inte sattes igång förrän en översiktlig prövning av markanvändningsfrågan och frågan om motstående intressen gjorts. Denna tanke avvisades dock av flera skäl.

Departementschefen redogjorde först för vissa grundläggande förutsättningar.

”En gruva är inte lokaliseringsbar, vilket innebär att valet står mellan att utvinna en fyndighet eller låta bli. En prospekteringsverksamhet är nödvändig för att få fram malmreserver. Sådan verksamhet är mycket kostnadskrävande och kostnaderna tenderar att öka. Det ekonomiska utfallet är osäkert, eftersom man inte vet vad man kommer att finna. Det är mycket få undersökningsrättigheter som leder till bearbetning. Lönsam gruvdrift måste täcka kostnaderna även för all prospektering som inte leder till gruvdrift. För prospektören är det mot denna bakgrund oerhört betydelsefullt att få så säkra garantier som möjligt för att påträffade fyndigheter skall kunna utvinnas.

Om markanvändningsfrågan fortlöpande kan förutsättningslöst omprövas, kommer företaget att leva under mycket osäkra förhållanden. Någon ovillkorlig rätt att alltid få utvinna påträffade mineralfyndigheter kan dock inte komma ifråga, eftersom andra, med mineralintresset oförenliga intressen kan ha stor tyngd. Ibland kan bevarandeintresset eller behovet av en alternativ markanvändning vara så stort att en fyndighet inte bör

⁶ prop 1988/89 s 52 ff

utvinnas. *NRL-prövningen syftar till att göra denna grundläggande avvägning i markanvändningsfrågan.*"

Av betydelse är vidare att gruvdrift, som kommer till stånd, bedrivs under skäligen hänsynstagande till miljön och andra intressen som påverkas. Detta regleras genom vissa bestämmelser i minerallagstiftningen, men främst genom att annan lagstiftning också är tillämplig på verksamheten. Något formellt hinder finns enligt nuvarande ordning inte mot att med stöd av denna lagstiftning omöjliggöra utnyttjandet av en gruvfyndighet."⁷ I propositionen behandlas därefter frågan om när prövningen enligt dåvarande NRL lämpligen bör ske.

Departementschefen anförde i denna del följande.

"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 i stället 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 förutsättningar skulle uppkomma för prospektörerna, eftersom de redan på detta stadium måste prestera ett ordentligt underlag för en sådan prövning. Trots detta skulle prövningen uppenbarligen ändå ske på en 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."

Även de följande två styckena i propositionstexten förtjänar att citeras.

"Det är främst två skäl som ligger bakom önskemålet om en prövning med hänsyn till motstående intressen på undersökningsstadiet. Det är dels det behov som bl a kommuner har att inordna gruvverksamheten i sin planering på ett ändamålsenligt sätt, dels det behov som finns att så väl som möjligt skydda vissa områden som bör bevaras från gruvdrift. Om bevarandeintresset aktualiseras sent i beslutsprocessen, då kanske stora pengar lagts ner på prospektering, blir det svårare att skydda områden som bör bevaras.

Enligt min mening måste en ordning skapas som så väl som möjligt tillgodoser dessa behov utan att en omfattande administrativ process till-

⁷ Se prop 1988/89:92 s 58 f

skapas vid prövning av undersökningstillstånd. Det bör kunna ske genom administrativa förfaranden som säkerställer att både kommuner, länsstyrelser och andra får kännedom om planerade undersökningsarbeten och att innehavare av undersökningsrättigheter får kännedom om kommunens planering och särskilt skyddsvärda områden. I viss utsträckning finns sådana rutiner redan idag. Som redan har framgått gäller annan lagstiftning, som naturvårdslagen och kulturminneslagen för undersökningsarbete. Det är givetvis angeläget att, i den mån det inom ett område finns delar som är särskilt skyddsvärda, detta står klart för undersökaren så tidigt som möjligt. Jag avser därför att senare återkomma till regeringen med ett förslag om att bergmästaren skall sända underrättelse om meddelade undersökningstillstånd till länsstyrelsen och till berörd kommun. Därigenom kan på ett tidigt stadium kontakt etableras mellan prospektör och berörda samhällsorgan, som därmed kan inleda diskussioner om hur prospekteringen lämpligen bör samordnas med den samhälleliga planeringen.”

Under de år som förflutit sedan de nu citerade förarbetsuttalandena gjordes, har betydelsefulla förändringar gjorts i minerallagstiftningen, vilka i förening med en allmänt fortgående internationalisering av industrin fått till följd att branschen nu har en annan struktur än den hade i slutet av 1980-talet. Lagstiftningen har gjort det möjligt för utländska företag att förvärva mark i Sverige och kronoandelen har avskaffats. Mineralprospektering är numera i allt väsentligt privatfinansierad och utförs ofta av multinationella företag som har varierande grad av kännedom om svenska förhållanden. Det får antas att verksamheten också i framtiden kommer att variera i omfattning och att den vid ökade metallpriser kan komma att uppgå till minst samma omfattning som under andra hälften av 1990-talet. Utvecklingen har fått till följd att prospektering kommit att påbörjas även i andra regioner än de traditionella gruvdistrikten i Bergslagen, Norr- och Västerbotten. I andra regioner har länsstyrelser och kommuner inte någon större erfarenhet av mineralletning. Vissa av de områden där undersökningstillstånd meddelats är synnerligen skyddsvärda med hänsyn till sina natur- och kulturvärden. Även om undersökningsverksamheten i sig – som tidigare sagts – ofta inte medför någon större miljöpåverkan, har risken ökat för att prospekteringsföretag påbörjar mineralletning i områden där möjligheterna till framtida gruvbrytning med hänsyn till motstående intressen får anses mycket små. Detta är inte bara till skada för företaget som i onödan investerar i dyrbara undersökningar utan är också ägnat att oroa Ortsbefolkningen.

Miljölagstiftningen har genomgått omfattande förändringar sedan minerallagens tillkomst. Kraven på verksamhetsutövare har skärpts i och med miljöbalkens tillkomst. Som exempel kan nämnas de allmänna hänsyns-

reglerna i 2 kap. miljöbalken och då särskilt kunskapskravet i 2 kap. 2 §, kravet på bästa möjliga teknik i 2 kap. 3 § och kravet på lämplig lokalisering av all verksamhet i 2 kap. 4 § miljöbalken. Det kan ibland vara förknipat med vissa svårigheter att på ett tidigt stadium inhämta tillräckliga upplysningar om vilka delar av ett prospekteringsområde som är särskilt skyddsvärt, bl a på grund av de många olika former av områdesskydd som den moderna miljölagstiftningen innehåller och det faktum att informationen ännu inte finns samlad och lätt tillgänglig i något centralt register. Detta har påtalats både av företrädare för gruvindustrin och av bergmästaren. Departementschefens förhoppning i förarbetena till minerallagen att den underrättelse som bergmästaren skickar till berörd länsstyrelse och kommun sedan han meddelat ett undersökningstillstånd skulle leda till att berörda samhällsorgan därmed skulle inleda diskussioner om hur "prospekteringen lämpligen bör samordnas med den samhälleliga planeringen" synes inte ha infriats. Den enkätundersökning utredningen genomfört hos landets länsstyrelser (se bilaga 5) visar snarare att det endast är de länsstyrelser som har störst erfarenhet av mineralletning som aktivt söker skapa kontakt med prospekteringsföretagen medan anmälan i övriga fall inte leder till någon åtgärd alls.

Vidare har miljöfrågorna fått en starkare ställning under senare år. Miljömedvetandet, både hos den breda allmänheten och hos myndigheter, har blivit större och kraven på att olika verksamheters miljöpåverkan redovisas och beaktas på ett så tidigt stadium som möjligt har ökat. Generellt kan sägas att natur- och kulturmiljövärden beaktas i större utsträckning vid ianspråktagande av mark- och vattenområden för nya ändamål än vad som tidigare var fallet.

Även om förhållandena vid mineralprospektering i vissa hänseenden är speciella, bl a genom att det inte går att i förväg "lokalisera" mineraliseringsarna och genom att det inte förrän efter omfattande, långvarigt och dyrbart undersökningsarbete går att göra någon mera konkret bedömning av vilka miljökonsekvenser en gruvdrift skulle få, bör möjligheterna att i högre grad anpassa minerallagstiftningen till miljölagstiftningen, utan att detta avsevärt försvårar eller fördyrar prospekteringsverksamheten, noga undersökas.

I det följande skall ett antal tänkbara åtgärder, ägnade att stärka skyddet för värdefulla natur- och kulturmiljöer presenteras, samt för- och nackdelar med åtgärderna redovisas.

6.5.2 Möjligheterna till prospektering begränsas eller avskaffas helt i vissa områden

I den allmänna debatten har ibland framförts krav på att vissa geografiska områden i landet helt skall undantas från prospektering.

Som anförts ovan får undersökningsarbete inte äga rum i nationalparker eller områden som en statlig myndighet hos regeringen har begärt skall avsättas till nationalpark eller i strid med föreskrifter som har meddelats för natur- och kulturresevat med stöd av 7 kap. miljöbalken. Förbudet tillkom 1993⁸ och motiverades med att bearbetningskoncession aldrig skulle kunna meddelas i dessa områden och att det därför var lämpligt att också förbjuda prospektering, som i vissa fall kunde innebära kraftiga ingrepp i miljön. Vidare får enligt 3 kap. 7 § p 5 undersökningsarbete inte utan medgivande av bergmästaren äga rum inom område för vilket områdesbestämmelser eller detaljplan gäller. Bergmästaren får därvid inte lämna medgivande i strid med planen eller områdesbestämmelserna utan endast göra mindre avvikelser om syftet med planen eller bestämmelserna inte motverkas.

Inledningsvis kan alltså konstateras att det redan enligt den nuvarande lagstiftningen – miljöbalken, PBL och minerallagen – är möjligt att vid inrättande av nationalpark eller natur- eller kulturresevat samt vid antagande av områdesbestämmelser eller detaljplan reglera var mineralprospektering inte får äga rum.

Nationalpark får inrättas på statligt ägd mark i syfte att bevara ett större sammanhängande område av viss landskapstyp i dess naturliga tillstånd eller i väsentligt oförändrat skick.

Naturresevat kan enligt 7 kap. 4 § miljöbalken inrättas av länsstyrelsen eller av en kommun i syfte att bevara biologisk mångfald, vårda och bevara värdefulla naturmiljöer eller tillgodose behov av områden för friluftslivet. Vidare kan ett område som behövs för att skydda, återställa eller nyskapa värdefulla naturmiljöer eller livsmiljöer för skyddsvärda arter förklaras som naturresevat.

Kulturresevat får enligt 7 kap. 9 § miljöbalken inrättas för att bevara värdefulla kulturpräglade landskap.

Områdesbestämmelser kan enligt 5 kap. 16 § PBL antas för att säkerställa att syftet med en översiktsplan uppnås eller att ett riksintresse enligt 3 eller 4 kap. miljöbalken tillgodoses. Enligt bestämmelsens femte punkt får därvid skyddsbestämmelser meddelas för sådana platser som är särskilt värdefulla från historisk, kulturhistorisk, miljömässig eller konstnärlig synpunkt. Det kan inte uteslutas att det med stöd av denna bestämmelse är

⁸ prop 1992/93:238

möjligt förbjuda t. ex. provborrningar, om detta anses erforderligt för att säkerställa syftet med en detaljplan eller för att tillgodose riksintressen enligt miljöbalken.

6.5.3 Utvidgning av förbudet mot undersökningsarbete i geografiskt bestämda områden

En möjlig lagstiftningsåtgärd i syfte att ytterligare stärka skyddet för värdefulla natur- och kulturmiljöer är att utvidga förbudet i 3 kap. 6 § 1 stycket minerallagen mot undersökningsarbeten i vissa geografiskt bestämda områden. Dessa kan antingen utpekade direkt i minerallagen eller bestämmas genom hänvisningar till bestämmelserna i 4 kap. miljöbalken. I detta kapitel utpekade geografiskt bestämda områden som är riksintressanta med hänsyn till sina natur- och kulturvärden. De områden som berörs är sådana som har stor betydelse för turism och friluftsliv (2 §), orörda kuster (3 §), starkt exploaterade kuster (4 §), de obrutna fjällområdena (5 §), vissa vattendrag (6 §) och nationalstadsparkerna (7 §). Här skall dessutom erinras om att gällande bestämmelser innebär att undersökningsarbete inte utan länsstyrelsens medgivande får äga rum i de obrutna fjällområdena.

Fördelarna med en reglering som innebär att undersökningsarbete förbjuds i geografiskt utpekade områden är främst att dessa erhåller ett mycket starkt skydd mot den påverkan som gruvbrytning i området skulle kunna medföra. Lagstiftningen skulle också ge klara och tydliga regler för prospektörerna, så att någon tvekan inte behöver råda i frågan om det är meningsfullt att investera i undersökningsarbeten inom området.

Flera invändningar kan dock göras. Som tidigare konstaterats medför undersökningsarbeten som sådana i allmänhet inte någon stor miljöpåverkan. Vidare finns – förutom företagsintresset – också ett allmänt intresse av att erhålla ökad kunskap om berggrunden. En geologisk kartläggning kan därför vara viktig även om inte någon utvinning av mineral bör komma till stånd i området. Det finns knappast anledning att vidta långtgående lagstiftningsåtgärder för att hindra undersökningsarbetena som sådana, om dessa inte förorsakar skador på miljön.

Utvinning av mineral har ofta en negativ inverkan på natur- och kulturmiljön. Det finns emellertid exempel – bl a från Australien – på utvinning av mineral som skett i mycket känsliga områden och som – med iakttagande av erforderliga begränsningar och försiktighetsmått – kunnat ske utan att miljön tagit någon beaktansvärd skada. En saklig bedömningen av huruvida ett visst markområde bör användas för mineralutvinning eller för andra ändamål kan normalt inte göras förrän det står någorlunda klart var malmen är belägen, med vilken metod utvinningen skulle ske,

vart malmen skulle transporteras, hur anrikningen skulle göras och vilken miljöpåverkan dessa verksamheter kan få.

I de områden som utgör nationalparker eller sådana natur- eller kulturreservat där föreskrifter förbjuder mineralprospektering har redan de olika typer av markanvändning som kan komma i fråga för området beaktats och en avvägning gjorts mellan motstående intressen. De områden som omnämns i 4 kap. miljöbalken skall på grund av sina natur- och kulturvärden skyddas mot påtaglig skada. Någon definitiv bedömning i markanvändningsfrågan har däremot inte gjorts. Det är förenat med stora svårigheter att finna lämpliga urvalskriterier för att bestämma i vilka områden som mineralutvinning eventuellt borde hindras genom att undersökningsarbeten förbjuds.

6.5.4 Natura 2000 - områden.

Utredningen har övervägt om det i 3 kap. 6 § 1 eller 2 stycket minerallagen bör tillföras ytterligare områden inom vilka undersökningsarbete inte får ske eller endast får ske efter länsstyrelsens tillstånd. Därvid har s k Natura 2000-områden aktualiserats. Nedan följer en redogörelse för vad Natura 2000 - områden är.

Medlemsländerna inom Europeiska Unionen bygger för närvarande upp ett nätverk av värdefulla naturområden som är av särskilt intresse från naturvårdssynpunkt. Nätverket kallas Natura 2000. Syftet är att värna om naturtyper och livsmiljöer (habitat) för de arter som är av gemensamt intresse. Natura 2000 har tillkommit som en följd av EG:s habitat- och fågeldirektiv. Direktiven binder medlemsstaterna till ett visst mål men ger de nationella myndigheterna rätt att välja hur målen skall uppnås. Nätverket skall vara färdigutbyggt år 2004, då flera tusen naturområden inom EU kommer att ingå. I dessa skall bevarandevärda arter och naturtyper bevaras för framtiden. Sverige måste, liksom övriga medlemsländer, se till att nödvändiga bevarandeåtgärder vidtas i områdena så att de naturtyper och arter som finns i områdena upprätthålls i ”gynnsam bevarandestatus”. Vad detta innebär är närmare beskrivet i direktivet. I Sverige kommer merparten av områdena – dock långt ifrån alla – på ett eller annat sätt att vara skyddade med stöd av miljöbalken.

Nätverket Natura 2000, sådant det beskrivs i habitatdirektivet, byggs upp i tre etapper:

1. I etapp 1 skall medlemsländerna till EU-kommissionen föreslå ett antal naturområden där de berörda arterna eller naturtyperna förekommer. Tillsammans skall dessa områden rymma en så stor del av arter-

nas/naturtypernas totala utbredning att ett gynnsamt tillstånd för dem kan bibehållas (alternativt återställas) när områdena skyddas.

2. I etapp 2 antar kommissionen formellt en lista över områden av gemenskapsintresse, efter samråd med respektive medlemsland.

3. Under den avslutande etapp 3 skall respektive land, omedelbart efter det att kommissionen har antagit listan över områden av gemenskap intresse, vidta de åtgärder som behövs (om detta inte redan är gjort) för att bevara de naturtyper och arter som nämns i habitatdirektivets bilaga 1 respektive 2 och som förekommer i dessa områden. Åtgärderna skall svara mot naturtypernas och arternas ekologiska behov. Dessa åtgärder kan utföras med stöd av lagstiftning, genom avtal eller genom utarbetande av lämpliga skötsel- och förvaltningsplaner.

Om kommissionen inte är nöjd med hur medlemsländerna genomför de två direktiven får länderna påpekanden om detta. Om inte förbättringar sker kan kommissionen dra ett land inför EG-domstolen..

Sverige är liksom övriga medlemsländer i slutet av ”förslagsfasen”, dvs etapp 1.

Genom beslut av regeringen har Sverige hittills (augusti 2000) bidragit till Natura 2000 enligt följande: Totalt 2453 områden har föreslagits som Sites of Community Importance (SCI-områden) i enlighet med habitatdirektivet. Dessa skall övervägas av kommissionen (etapp 2). Totalt 391 områden har utpekats som Special Protection Areas (SPA-områden) i enlighet med fågeldirektivet. Dessa ingår redan i Natura 2000. Det är ännu något ovisst hur många områden och hur stora arealer det slutligen kommer att bli fråga om, men allt tyder på att ett mycket stort antal områden av olika karaktär kommer att listas.

Enligt 7 kap. 28 och 29 §§ miljöbalken har regeringen rätt att förklara bl. a. SCI- och SPA- områden som särskilt skydds- eller bevarandeområde, varefter upphävande av eller dispens från befintligt områdesskydd eller dispens från skyddsföreskrifter eller beslut om tillstånd enligt sådana föreskrifter endast får ske med regeringens tillåtelse. Det nuvarande regelverket har emellertid kritiserats av EU-kommissionen och i en departementspromemoria (Ds 2000:29) har föreslagits relativt långtgående ändringar för att tillgodose kommissionens krav.

Förslaget innebär i huvudsak att ett principiellt förbud införs i 7 kap. 29 § miljöbalken mot verksamheter och åtgärder som kan befaras varaktigt skada områdets naturvärden eller medföra störningar av betydelse på området; sådana verksamheter och åtgärder skall bara tillåtas om de framstår som nödvändiga på grund av ett väsentligt allmänt intresse, och i så fall efter en prövning av regeringen. Detta skall gälla både beslut om tillstånd i särskilda fall och planbeslut om markanvändning, ifall följer av det angivna slaget kan befaras. I samband med beslutet måste förlorade miljö-

värden kompenseras genom förbättring av miljö på annat håll eller genom att annan jämförbar mark skyddas. Enligt en ny 7 kap. 29 a § miljöbalken skall dessutom tillsynsmyndigheten vidta lämpliga åtgärder för att förhindra skada på områdenas naturvärden och störningar av betydelse. I samma syfte har vissa tillägg föreslagits i 12 kap. 6 § miljöbalken, som bl.a. kräver samråd med myndigheten i sådana fall.

I fråga om tilltänkta skydds- och bevarandeområden innehåller miljöbalken en särskild regel i 7 kap. 27 § om skyddsvärda områden uppförda på en särskild förteckning; dessa skall prioriteras i det fortsatta skyddsarbetet. Kommissionen har anmärkt att förtecknandet inte i och för sig medför något skydd för miljön på området i fråga. Av sådana skäl föreslås att i paragrafen tas in en regel som innebär att ett principiellt förbud att påverka miljön inträder redan när området förs in på förteckningen och att länsstyrelsen omedelbart därpå skall ta upp frågan om interimistiskt beslut beträffande området enligt 7 kap. 24 § miljöbalken – något som enligt en övergångsregel skall gälla även beträffande förtecknade områden som vid lagstiftningens ikraftträdande saknar skydd. – Också dessa blivande skydds- och bevarandeområden omfattas av den föreslagna regeln i 7 kap. 29 §.

En liknande reglering föreslås enligt promemorian så snart ett bilateralt samråd inleds rörande skydd för en prioriterad livsmiljö eller art; det aktuella området skall omedelbart uppföras på förteckningen och få ett skydd i enlighet härmed.

Bestämmelsen i 7 kap. 29 § miljöbalken skall bli tillämplig även när en domstol eller myndighet med stöd av andra lagar meddelar tillstånds- eller planbeslut av det angivna slaget. Detta föreslås för tydlighetens skull bli föreskrivet både i en ny bestämmelse i 1 kap. 2 § andra stycket miljöbalken och genom vissa tillägg i de aktuella lagarna. Bl.a. skall i plan- och bygglagen tas in regler om att 7 kap. 29 § miljöbalken skall tillämpas vid planeringen.

Beträffande förtecknade områden tar förslaget upp en ny regel i 31 kap. 4 §, som ger ägaren till ett förtecknat område möjlighet till ersättning när han drabbas av ett förbud att påverka områdets miljö. Såvitt avser minerallagen förslås ett tillägg till 1 kap. 7 § enligt vilket den nya 7 kap. 29 § miljöbalken skall tillämpas vid prövning av tillstånd enligt lagen.

Om departementspromemorias förslag genomförs kommer således dels skyldigheten att göra anmälan för samråd väsentligt att utvidgas i skydds- eller bevarandeområden. Sådan anmälan kommer att krävas då en verksamhet "kan påverka" miljön där. Vidare kommer måste bergmästaren beakta 7 kap. 29 § miljöbalken vid all tillståndsprövning och således ta ställning bl a till om undersökningsarbeten inom skydds- eller bevarande-

områden kan befaras varaktigt skada områdets naturvärden eller medföra störningar av betydelse, varvid i sådana fall regeringens tillstånd måste inhämtas.

6.5.5 MKB, plan eller beskrivning av undersökningsarbeten

Som framgått ovan har frågan om huruvida en fullständig miljöprövning av eventuell mineralutvinning bör göras redan i samband med att frågan om undersökningstillstånd avgörs, behandlats i minerallagens förarbeten och där avvisats. Det är förenat med svårigheter att i detalj redogöra för vilka åtgärder som kommer att vidtas i samband med undersökningsarbetena och vilka effekter dessa kan komma att få på natur- och kulturmiljön och därför inte ändamålsenligt att kräva en fullständig miljökonsekvensbeskrivning redan då ansökan om undersökningstillstånd prövas.

Ofta torde det emellertid vara både möjligt och lämpligt att den som ansöker om undersökningstillstånd i samband med ansökan ger in en så detaljerad beskrivning som möjligt av de undersökningsmetoder som kan komma att användas och vilka effekter användningen av dessa typiskt sett kan medföra på natur- och kulturmiljön.

De risker som kan vara förknippade med undersökningsmetoderna vid t ex handhavandefel eller olyckshändelser bör också kunna redovisas. Vidare kan beskrivningen innehålla en redogörelse för vilka särskilt skyddsvärda natur- och kulturmiljöer och andra allmänna intressen som kan antas bli föremål för miljöpåverkande undersökningsmetoder inom det område ansökan avser.

Om undersökningsområdet är stort och sökanden vid ansökningstillfället inte kan precisera inom vilka delar av området som mera ingripande undersökningsmetoder kan bli aktuella kan sökanden ange att upplysningar om skyddsvärda natur- och kulturmiljöer i ett senare skede kommer att inhämtas.

En beskrivning av nu skisserat slag skulle kunna utgöra ett underlag för länsstyrelsen och för sakägare som önskar yttra sig över ansökan. De kan genom beskrivningen få en klarare bild av vad prospekteringen kommer att medföra och vilka omständigheter som sökanden redan har beaktat. Om det i beskrivningen anges vilka särskilt skyddsvärda natur- och kulturmiljöer sökanden har uppmärksammat inom undersökningsområdet underlättas också ett framtida samråd med länsstyrelsen. Beskrivningen kan också utgöra underlag för bergmästarens bedömning huruvida tillståndet bör förenas med villkor (se avsnitt 8.5.9) eller om det är erforderligt med en plan för undersökningsarbetena (se nedan).

I de fall ansökan avser undersökningstillstånd inom ett område där natur- eller kulturmiljön är särskilt känslig, kan en mera detaljerad plan för undersökningsarbetena behöva upprättas. I en sådan kan t ex anges under vilka tidsperioder undersökningsarbeten planeras i olika delar av undersökningsområdet för att undvika skador på känslig mark eller t ex störningar av fågelliv och renskötsel.

6.5.6 Yttrande från länsstyrelsen i samband med ansökan om undersökningstillstånd

Trots att det inte finns tillräckligt underlag för att bedöma lämpligheten eller tillåtligheten av en blivande gruvverksamhet redan då ansökan om undersökningstillstånd ges in, kan det ändå finnas beaktansvärda skäl för att länsstyrelsen inte bara bör informeras om prospektörens planer utan också ges möjlighet att själv informera om motstående intressen. På länsstyrelserna finns kunskap om områdesskydd och planförhållanden som kan vara av betydelse. Det framstår inte som rationellt att prospektören lägger ner stora kostnader på prospekteringsverksamhet vilken kanske leder till ett mineralfynd som visar sig omöjligt att utvinna på grund av motstående intressen som kanske var kända då undersökningsarbetena inleddes. Genom att tidigt få kännedom om vilka överväganden länsstyrelsen gör avseende bl. a. motstående intressen, kan prospektören säkrare bedöma lönsamheten av fortsatta undersökningsarbeten.

Härtill kommer att – enligt 2 kap. 2 § miljöbalken – var och en som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd är skyldig 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 eller olägenhet. Detta sk kunskapskrav innebär bl a att den som genom sin verksamhet orsakat skador på miljön och ställs till ansvar för detta, normalt inte får framgång med invändningen att han inte kände till t ex risken för skada eller förekomsten av den skyddade arten. Detta innebär att företaget måste inhämta information från länsstyrelsen om exempelvis vilka områden som är skyddade med stöd av bestämmelser i miljöbalken och vad som föreskrivits i områdesbestämmelser och andra kommunala planer, innan de vidtar åtgärder som kan påverka miljön. Att den som avser att genomföra ett större arbetsföretag har ansvar för att ta reda på om någon fast fornlämning kan komma att beröras framgår av 2 kap. 10 § kulturminneslagen.

Om en verksamhet eller åtgärd, som inte omfattas av tillstånds- eller anmälningsplikt enligt någon annan bestämmelse i miljöbalken, kan komma att väsentligt ändra naturmiljön skall enligt 12 kap. 6 § miljöbalken en

anmälan göras hos tillsynsmyndigheten – i allmänhet kommunens miljö- och hälsoskyddsnämnd eller länsstyrelsen. Tillsynsmyndigheten är oförhindrad att själv ta initiativet till sådant samråd om den får kännedom om att någon avser att påbörja en anmälningspliktig verksamhet eller åtgärd. En verksamhet eller åtgärd som skall anmälas för samråd får påbörjas tidigast sex veckor efter det att anmälan har gjorts, om inte tillsynsmyndigheten medger annat. Tillsynsmyndigheten får också förelägga den anmälningskyldige att vidta de åtgärder som behövs för att begränsa eller motverka skada på naturmiljön.

Enligt den nuvarande minerallagstiftningen skall bergmästaren enligt 6 § mineralförordningen tillställa berörd länsstyrelse och kommun en kopia av meddelade undersökningstillstånd. Länsstyrelsen och kommunen har naturligtvis möjlighet att därefter kontakta tillståndshavaren och inleda en dialog med denne.

Av den enkätundersökning utredningen gjort hos landets länsstyrelser framgår att handläggningen av minerallagsärendena sker på olika sätt. I vissa län kontaktas den som erhållit undersökningstillstånd och informeras om gällande bestämmelser, medan den kopia länsstyrelsen erhåller av beviljade undersökningstillstånd i andra län endast arkiveras. Skillnaderna i rutiner kan delvis förklaras av att många länsstyrelser saknar eller endast har liten erfarenhet av denna typ av ärenden och också av vilka resurser länsstyrelsen har för att bevaka denna typ av ärenden.

Det får antas att de företag som bedriver yrkesmässig malmprospektering i ett relativt tidigt skede gör en allmän bedömning av vilka möjligheter det finns att utvinna en eventuell malm inom undersökningsområdet. Det bör därvid vara av intresse för företaget att inhämta kunskaper om de miljökrav som kan komma att ställas på en framtida bearbetning med hänsyn till områdets natur- och kulturvärden. Det kan ju inte ligga i företagets intresse att investera stora belopp i undersökningsarbeten om en eventuell malm på grund av berättigade miljöskyddskrav inte alls kan utvinnas eller om kostnaderna för åtgärder till skydd för miljön blir orimligt höga.

Även om det således fullt ut är prospektörens skyldighet att inhämta den ovan nämnda informationen, kan det finnas anledning för berörd länsstyrelse att informera sig på ett så tidigt stadium som möjligt. Om en ansökan om undersökningstillstånd avser ett särskilt skyddsvärt område kan det finnas anledning att kontakta tillståndshavaren och ta reda på vilken typ av undersökningsarbeten som är aktuella. I vissa fall kan de aktuella myndigheterna helt sakna kunskap om hur malmletning går till och de bör då i god tid ges möjlighet att inhämta information i detta avseende. Undantagsvis kan det finnas anledning att, med stöd av miljöbalkens samrådsbestämmelse och det allmänna tillsynsansvar som åvilar länsstyrelsen och kommunen, lämna råd och anvisningar om hur undersökningsarbetena

skall genomföras, t. ex. om hur skador på en viktig biotop eller fast fornlämning skall undvikas.

Då ansökan om undersökningstillstånd görs saknas i allmänhet tillräckligt underlag för att länsstyrelsen skall kunna göra någon prövning av de kommande undersökningsarbetena. Det kan däremot vara lämpligt att de ges tillfälle att yttra sig över ansökan redan på detta tidiga stadium. De kan då – om de så önskar – informera om vilka områdesskydd som finns i undersökningsområdet, vilka delar av området som i den kommunala övervakningsplanen utpekats som riksintressanta för olika ändamål, förekomst av fasta fornlämningar och liknande. Länsstyrelsen ges härigenom också möjlighet att starta en dialog med prospekteringsföretaget och följa undersökningsarbetenas gång, vilket kan vara fruktbart för båda parter.

6.5.7 Krav på anmälan för samråd innan miljöpåverkande undersökningsarbeten inleds

Även om ett kunskapskrav åvilar tillståndshavaren och denne är skyldig att hålla sig informerad om vilken särskilt skyddsvärd natur- och kulturmiljö som finns i undersökningsområdet liksom om vilken påverkan undersökningsarbetena kan komma att medföra, kan skador ändå uppkomma genom oaksamhet. Då det gäller undersökningsarbeten är det främst användningen av fordon vid borringar som kan tänkas orsaka skador på natur- och kulturmiljön. En möjlighet att begränsa risken för att sådana skador skall uppstå är att generellt kräva att anmälan för samråd med länsstyrelsen sker innan provborringar inleds.

Provboringar utgör en av de kostsammaste formerna av undersökningsarbeten. Ett generellt krav på samråd innan sådana påbörjas skulle ge möjlighet till en fördjupad dialog med de natur- och kulturmiljövårdande myndigheterna innan alltför stora investeringar gjorts i undersökningsarbetena.

Mot ett generellt krav på anmälan för samråd innan provborringar inleds talar främst att detta kan medföra ett onödigt betungande byråkratiskt system. Såvitt framgått av den enkät utredningen gjort bland landets länsstyrelser har provborrningsverksamheten vid undersökningsarbeten inte uppfattats som något problem. Användning av terrängfordon kräver tillstånd enligt terrängkörningslagen och länsstyrelsen har således redan nu har möjlighet att ingripa för att förhindra att nyttjandet av fordon skadar natur- och kulturmiljön. Det finns också en risk för att ett krav på obligatorisk anmälan för samråd onödigt fördröjer undersökningsarbetena. Enligt 12 kap. 6 § 3 stycket miljöbalken får en verksamhet eller åtgärd som skall anmälas för samråd påbörjas tidigast sex veckor efter att anmä-

lan gjorts. Visserligen skulle detta problem i viss mån kunna undvikas om det i minerallagen stadgades en kortare "karenstid" då anmälan för samråd avser provborrning – något som även kan motiveras med att länsstyrelsen redan är förberedd på att sådan verksamhet kan bli aktuell – och genom att anmälan för samråd på ett tidigt stadium görs för ett antal provborrningar inom ett visst område.

Härtill kommer att – om förslaget i departementspromemorian Ds 2000:29 genomförs – anmälan för samråd kommer att krävas så snart en verksamhet eller åtgärd "kan påverka" miljön inom ett skydds- eller bevarandeområde. Detta torde medföra att samrådsskyldigheten vid provborrningar utökas ytterligare.

6.5.8 Utökade möjligheter för bergmästaren att pröva sökandens lämplighet vid ansökan om undersökningstillstånd.

Bergmästaren skall enligt 2 kap. 2 § minerallagen meddela undersökningstillstånd om det finns anledning att anta att fynd av koncessionspliktigt mineral kan göras i området och sökanden inte uppenbarligen saknar möjlighet eller avsikt att få till stånd en ändamålsenlig undersökning. I prövningen av sökandens möjlighet och avsikt ligger enligt förarbetena även en viss prövning av om sökanden är seriös eller inte, i syfte att hindra att rätten till undersökning missbrukas. I de fall en prospektör vid tidigare undersökningsarbete misskött sig genom att till exempel underlåta att skaffa erforderliga tillstånd enligt miljölagstiftningen, färdas i terrängen utan tillstånd, och detta kommer till bergmästarens kännedom bör det påverka dennes bedömning av huruvida prospektören är seriös eller inte.

En åtgärd som är ägnad att stärka skyddet för värdefulla natur- och kulturmiljöer vore att genom en uttrycklig bestämmelse i minerallagen ge bergmästaren möjlighet att vid tillståndsprövningen beakta prospektörens vilja och förmåga att utföra undersökningsarbetena i enlighet med de krav som lagstiftningen ställer. Tidigare misskötsamhet i detta hänseende bör kunna få till följd att en ansökan om undersökningstillstånd avslås, trots att förutsättningarna i övrigt är uppfyllda.

6.5.9 Utökade möjligheter för bergmästaren att uppställa villkor i samband med undersökningstillstånd

Enligt 2 kap 10 § minerallagen får bergmästaren förena undersökningstillstånd beträffande olja, gasformiga kolväten och diamant med de villkor som behövs för att skydda allmänna intressen eller enskild rätt. Däremot kan undersökningstillstånd beträffande övriga koncessionsmineral inte förenas med villkor. I förarbetena till minerallagen⁹ har som skäl för den nuvarande ordningen anförts att inmutningsrätt enligt gruvlagen inte kunde förenas med villkor samt att prövning av frågan om villkor i samband med undersökningstillstånd skulle medföra en ordentlig utredning i tillståndsfrågan, vilket inte var avsett. Att villkor ändå kan uppställas vid prospektering efter olja och gas motiverades av de risker som är förenade med sådan prospektering och då det gäller diamant av de stora ytor som berörs.

De ändringar i miljölagstiftningen som ägt rum under senare år och det faktum att prospektering kan komma att äga rum i från miljösynpunkt relativt känsliga områden gör att en utökad möjlighet för bergmästaren att uppställa villkor till skydd för miljön numera framstår som motiverad.

Som exempel på villkor som skulle kunna uppställas till skydd för värdefulla natur- och kulturmiljöer kan nämnas att vissa områden inte får beträdas under viss tid eller att samråd skall ske med länsstyrelse eller kommun innan vissa former av undersökningsarbeten påbörjas. Villkoren kan också avse vilka åtgärder som skall vidtas sedan undersökningsarbetena avslutats.

Om länsstyrelsen bereds tillfälle att yttra sig över ansökan om undersökningstillstånd torde innehållet i yttrandet ofta kunna ligga till grund för bedömningen av behovet av villkor till skydd för natur- och kulturmiljön. Vidare kan en beskrivning av undersökningsarbetena utgöra ett underlag för bedömningen av om det erfordras särskilda villkor.

6.5.10 Bestämmelser till skydd för kulturmiljön

Enligt kulturminneslagen åvilar det den som avser att vidta åtgärder eller bedriva verksamhet som planerar eller utför ett arbete att se till att skador på kulturmiljön inte uppstår. Enligt 2 kap. 10 § kulturminneslagen bör var och en som tänker uppföra byggnader eller anläggningar eller utföra arbetsföretag i god tid ta reda på om någon fast fornlämning kan beröras av

⁹ Prop. 1988/89:92 s 54 och 94

arbetsföretaget och i sådant fall samråda med länsstyrelsen. Den som under grävning eller liknande arbete påträffar en fast fornlämning är vidare skyldig att genast avbryta arbetet och kontakta länsstyrelsen. Någon motsvarighet till 12 kap. 6 § miljöbalken återfinns emellertid inte i kulturminneslagen. Enligt ordalydelsen av 12 kap. 6 § miljöbalken är det endast verksamheter eller åtgärder som väsentligen kan komma att ändra naturmiljön som medför skyldighet att göra anmälan för samråd. Vidare skall erinras om att kulturminneslagen inte innehåller några särskilda bestämmelser om skyddsvärda områden. Områden med stora kulturmiljövärden kan dock omfattas av bestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken eller vara skyddade som kulturreservat.

I förarbetena till samrådsparagrafen i miljöbalken diskuterades även skyddet för kulturmiljön¹⁰. Departementschefen konstaterade att naturmiljöfrågor ofta hör ihop med kulturmiljöfrågor. Även om bestämmelsen endast innehöll begreppet naturmiljön skulle det ankomma på samrådsmyndigheten, om denna fann att verksamheten eller åtgärden kunde komma att skada också kulturvärden, att underrätta den myndighet som ansvarar för kulturmiljöfrågor.

Det sagda torde innebära att sådana verksamheter eller åtgärder som endast medför en risk för skada på kulturmiljön inte omfattas av samrådsbestämmelsen. Inte heller är det möjligt för länsstyrelsen att i sådana fall ta initiativ till samråd. Det kan ifrågasättas om detta är förenligt med de utgångspunkter som i övrigt gäller enligt miljöbalken.

¹⁰ prop 1997/98:45 s 151-152

7 Sakägarnas ställning vid prospektering

7.1 Minerallagens bestämmelser om undersökningstillstånd och undersökningsarbeten

7.1.1 Undersökningstillstånd

Innan undersökningstillstånd har beviljats på en fastighet får fastighetsägaren själv eller den han givit tillstånd bedriva undersökningsarbete på fastigheten utom vad avser olja, gas och diamant, allt under förutsättning att detta kan ske utan intrång i annans nyttjanderätt, servitut eller annan särskild rätt till fastigheten¹¹. Detta torde dock vara mycket ovanligt. Fastighetsägaren får också utan koncession, för husbehov bearbeta fyndigheter av koncessionsmineral så länge ingen annan har bearbetningskoncession, något som dock knappast förekommer. Om emellertid någon annan erhåller undersökningstillstånd har fastighetsägaren inte längre rätt att leta efter malm på sin fastighet och om ett bearbetningstillstånd beviljas får fastighetsägaren inte längre påbörja någon egen bearbetning. Han har dock rätt att i skäligen omfattning fortsätta en påbörjad "husbehovstäkt", om det inte finns särskilda skäl till något annat.¹² De rättigheter som fastighetsägaren enligt lag har att söka efter och bearbeta mineralfyndigheter på sin mark är, med hänsyn till de kostnader som är förknippade med denna verksamhet, inte av någon praktisk betydelse.

Enligt 2 kap 2 § minerallagen skall undersökningstillstånd meddelas 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 till stånd en ändamålsenlig undersökning. Rekvisiten för att ett undersökningstillstånd skall meddelas kan kortfattat uttryckas så att det skall finnas *geologisk anledning*, *möjlighet* och *avsikt* att få till stånd en ändamålsenlig undersökning. Det ankommer på sökanden

¹¹ 1 kap 4 § 2 st och 3 kap 2 § MinL

¹² 1 kap 4 § 3 st och 5 kap 2 § MinL

att visa att det finns anledning att anta att en undersökning kan leda till fynd av koncessionsmineral. I vissa regioner där fynd av mineraliseringar varit vanliga torde detta närmast vara ett notoriskt faktum, medan det i andra delar av Sverige kan krävas att sökanden styrker att det finns skäl att tro att undersökningsarbetena skall leda till resultat. Utredningen i denna fråga kan bestå i t. ex. fynd av stenblock på platsen, resultat från tidigare undersökningsarbeten eller en geologisk teori grundad på allmänt kända fakta om berggrunden. Av det nu sagda följer att lagstiftaren förutsatt att sökanden skall ha haft möjlighet att göra vissa efterforskningar på platsen redan innan ansökan om undersökningstillstånd inges, vilket brukar sägas ske på allemansrättslig grund.

Att undersökningstillstånd inte skall beviljas om det är uppenbart att sökanden saknar möjlighet eller avsikt att få till stånd en ändamålsenlig undersökning motiveras av att lagstiftaren velat förhindra missbruk av rätten att erhålla undersökningstillstånd. Det skulle annars vara möjligt att erhålla undersökningstillstånd enbart i syfte att hindra undersökningsarbeten på platsen¹³. Prövningen av sökandens förmåga och avsikt är dock inte särskilt ingående och hindrar inte att privatpersoner och amatörgeologer kan erhålla undersökningstillstånd.

Någon prövning av sökandens lämplighet att bedriva undersökningsarbeten sker inte då det gäller flertalet koncessionsmineral. Endast om ansökan avser tillstånd att söka efter olja, gasformiga kolväten och diamant krävs att sökanden visar att han är lämplig att bedriva sådan undersökning. Detta har i förarbetena motiverats med att olja och gas kan förekomma under stort tryck i berggrunden och att undersökningsarbetet därför kan vara farligt samt att diamantprospektering kräver större ekonomiska och tekniska resurser än andra former av mineralletning. Lagstiftaren har ansett att amatörprospektering varken är möjlig eller önskvärd i dessa fall.¹⁴

Tidigare fanns i minerallagen inga begränsningar beträffande var undersökningstillstånd kunde beviljas. För att skydda vissa områden från undersökningsarbeten finns däremot – om närmare kommer att beröras i nästa avsnitt – bestämmelser om hinder mot undersökningsarbete inom vissa områden. Sedan 1998 får emellertid undersökningstillstånd inte meddelas inom en skyddszon om ettusen meter runt ett område som omfattas av bearbetningskoncession.

Ett undersökningstillstånd ger tillståndshavaren ensamrätt att inom området bedriva undersökningsarbeten avseende det minerat tillståndet avser och det krävs särskilda skäl för att någon annan skall beviljas under-

¹³ prop 1988/89:92 s 53

¹⁴ ibid.

sökningstillstånd avseende andra mineral inom området¹⁵. Undersökningstillståndet ger också företräde vid en framtida prövning av ansökningar om bearbetningskoncession för det fall flera sådana skulle avse samma område.¹⁶

Bergmästaren får avgöra ärenden om beviljande av undersökningstillstånd utan att någon annan än sökanden haft tillfälle att yttra sig. Så sker beträffande ansökningar avseende alla koncessionsmineral utom alunskiffer, olja, gas och diamant. Om ansökan emellertid gäller något av dessa mineral skall bergmästaren kungöra ansökan och underrätta dem som berörs av den.¹⁷ Det normala är emellertid att undersökningstillstånd prövas utan att berörda markägare eller någon annan har underrättats om ansökan. Beslutet om undersökningstillstånd skall kungöras av bergmästaren inom två månader i ortstidning samt i Post och Inrikes Tidningar och skall delges alla fastighetsägare och andra kända sakägare.¹⁸

Undersökningstillståndet gäller i tre år från beslutet.¹⁹ Det kan därefter under vissa förutsättningar förlängas, om tillståndshavaren ansöker om detta. Den första förlängningsperioden omfattar ytterligare tre år och förutsätter att tillståndshavaren visar att ändamålsenlig undersökning har utförts i området eller har godtagbara skäl till att inte undersökning skett men gör sannolikt att undersökning kommer att ske under den kommande treårsperioden.²⁰ Om det finns särskilda skäl kan tillståndet därefter förlängas i ytterligare fyra år.²¹ Med särskilda skäl avses bl a fyndighetens beskaffenhet, särskilda naturförhållanden och liknande omständigheter som hindrar eller försvårar undersökningsarbetet.²² Ett undersökningstillstånd kan slutligen förlängas i ytterligare fem år om det finns synnerliga skäl för detta, såsom att tillståndshavaren lagt ned betydande arbete inom området och visar att vidare undersökningar sannolikt kommer att leda till att bearbetningskoncession beviljas.²³

¹⁵ 2 kap. 4 § MinL

¹⁶ 4 kap. 3 § MinL

¹⁷ 3 § MinF

¹⁸ 6 § MinF

¹⁹ 2 kap. 5 § MinL

²⁰ 2 kap. 6 § MinL

²¹ 2 kap. 7 § första stycket MinL

²² prop 1997/98:47 s.

²³ 2 kap. 7 § andra stycket

7.1.2 Undersökningsarbeten

Sedan beslutet om undersökningstillstånd meddelats erhåller tillståndshavaren rådighet att bedriva undersökningsarbeten på alla fastigheter inom undersökningsområdet. Minst två veckor innan arbetena påbörjas är tillståndshavaren skyldig att delge fastighetsägaren liksom nyttjanderätts- och servitutshavare en underrättelse om när arbetena skall påbörjas²⁴. Även bergmästaren skall underrättas.

Med undersökning avses i minerallagen sådana arbeten som innebär ett intrång i markägarens eller annan rättsinnehavares rätt.²⁵ Undersökningstillståndet ger alltså tillståndshavaren en viss rådighet över fastigheter inom området. Några närmare bestämmelser om hur långt tillståndshavarens befogenheter sträcker sig ges inte i minerallagen. En allmän begränsning är dock att arbetet skall utföras så, att minsta skada och intrång vållas. Tillståndshavaren får använda befintliga vägar och har rätt att i den utsträckning det behövs ta i anspråk mark för att bygga väg.²⁶ Bergmästaren kan även ge tillståndshavaren rätt att ta i anspråk mark för att bygga väg till området. Tillståndshavaren får vidare ta i anspråk mark för att uppföra sådana byggnader som är oundgängligen nödvändiga för undersökningsarbetena. Själva undersökningsarbetena kan vara mer eller mindre ingripande. Det rör sig normalt om elektriska mätningar och olika former av provtagningar på markytan samt diamanborrning för att undersöka berggrunden på djupet. Genom undersökningstillståndet har emellertid tillståndshavaren i förhållande till fastighetsägaren även rätt att vidta mera ingripande åtgärder, såsom t. ex grävnings- och schaktningsarbeten, jordavrymning, sprängning och provbrytning om detta erfordras. Som nämnts i föregående kapitel är dock bl. a. miljöbalken, plan- och bygglagen och kulturminneslagen tillämpliga vid undersökningsarbeten så att ytterligare tillstånd eller dispenser ofta torde krävas vid ingripande åtgärder. Provbrytning kräver alltid tillstånd enligt miljöbalken.

Minerallagen innehåller – förutom den allmänna regeln att minsta skada och intrång skall vållas – ytterligare några bestämmelser som utgör skydd för markägarens rätt. Arbetena får bedrivas endast för att visa att sådant mineral som omfattas av tillståndet finns inom området och för att fastställa storlek, beskaffenhet och brytvärdhet av detta.²⁷

Det krävs bergmästarens tillstånd för att bedriva undersökningsarbete inom etthundra meter från tomt med byggnad där någon är bosatt under

²⁴ 3 kap 5 § MinL

²⁵ 1 kap 3 § MinL

²⁶ 3 kap 3 § 2 st MinL

²⁷ 3 kap 3 § 1 st MinL

övervägande del av året, samt inom områden med kyrka eller annan samlingslokal, skola, hotell eller pensionat samt vårdanstalt, elevhem eller liknande inrättning om den är avsedd för mer än femtio personer samt områden med elektriska kraftstationer eller industriella anläggningar. I minerallagen stadgas även begränsningar i rätten till undersökningsarbete, vilka främst uppställts för att värna allmänna intressen men som också erbjuder enskilda sakägare visst skydd. Inom områden närmare än trettio meter från vägar, järnvägar, kanaler och flygplatser liksom inom områden med detaljplan eller områdesbestämmelser krävs också bergmästarens tillstånd för att undersökningsarbeten skall få äga rum.²⁸

Det skall även i detta sammanhang nämnas att det, förutom undersökningstillstånd, kan krävas tillstånd enligt annan lagstiftning, till exempel miljöbalken, terrängkörningslagen och lagen (1988:950) om kulturminnen m. m., för att undersökningsarbete skall kunna bedrivas.

Fastighetsägaren och övriga sakägare har enligt 7 kap 1 § MinL rätt till ersättning för skada eller intrång som föranleds av undersökningsarbetena. Beträffande ersättningens storlek gäller expropriationslagens bestämmelser. Innan arbetet påbörjas skall tillståndshavaren ställa säkerhet för eventuell ersättning om inte den ersättningsberättigade medger annat²⁹.

Innehavare av undersökningstillstånd skall enligt 14 kap 2 § MinL också betala en avgift till staten. Avgiftens storlek är beroende av hur många hektar undersökningstillståndet omfattar och skall erläggas förskottsvis för hela undersökningstiden eller förlängningsperioden. Om tillståndshavaren frånträder sitt undersökningstillstånd i förtid skall den del av avgiften som avser outnyttjad tillståndstid återbetalas. Som framgår av nedanstående tabell ökar avgiftens storlek med tiden. Detta är ägnat att förmå tillståndshavaren att utföra undersökningsarbetena skyndsamt och efter hand minska undersökningsområdets storlek.

²⁸ 3 kap 7 § MinL

²⁹ 3 kap 5 § 4 st MinL

Årlig avgift för undersökningstillstånd (10 och 10 a-c §§ MinF).

	T o m år 3	År 4-6	År 7-10	År 11-15
Diamant	1.50 kr / ha (20 öre avser år 1, 40 öre år 2 och 90 öre år 3.)	1 kr/ha	5 kr/ha	100 kr/ha
Olja/ gas	3.00 kr/ha (40 öre avser år 1, 80 öre år 2 och 1.80 kr år 3.)	2 kr/ha	4 kr/ha	10 kr/ha
Övriga mi- neral	15 kr/ha (2 kr avser år 1, 4 kr år 2 och 9 kr år 3.)	21 kr/ha	50 kr/ha	100 kr/ha

7.2 Kritik mot det nuvarande regelverket

Som framgått av avsnitt 9.1 får innehavaren av undersökningstillstånd rådighet över fastigheterna inom undersökningsområdet. För ägare, nyttjanderättshavare och andra sakägare innebär detta ett intrång i deras rätt till fastigheten. Minerallagens bestämmelser i detta hänseende har i den allmänna debatten kritiserats utifrån olika utgångspunkter. I utredarens direktiv ingår att göra en översyn huruvida markägarnas rättigheter behöver utvidgas och hur detta på ett lämpligt sätt skall balanseras mot exploatörens behov och samhällets krav. I det följande skall de frågor som under senare tid främst väckt uppmärksamhet behandlas.

Viss mineralletning sker redan innan något undersökningstillstånd beviljats. Denna verksamhet brukar betecknas som eftersökning för att skilja den från undersökning i minerallagens mening. Det kan vara fråga om intresserade amatörer som har som hobby att söka efter intressanta mineral. Detta sker oftast individuellt genom att enskilda personer beger sig ut i markerna för att leta efter spår av mineraliseringar. I vissa fall har denna form av amatörprospektering skett i mer organiserade former; den i norra Sverige årligen återkommande "Mineraljakten" är ett exempel på detta. Även vid yrkesmässig mineralprospektering är det emellertid vanligt att blockletning, moränprovtagning och liknande åtgärder utförs på områden där någon ansökan om undersökningstillstånd ännu inte gjorts. Vissa markägare har upplevt dessa åtgärder som ett intrång på deras fastigheter och ifrågasatt om förfarandet kan anses lagligt.

En i den allmänna debatten vanligt förekommande kritik mot mineralagens nuvarande regler har varit att sakägarna helt saknar inflytande vid

prövningen av ansökningar om undersökningstillstånd. Det har upplevts som kränkande att tillståndet kan meddelas utan att de berörda fastighetsägarna och nyttjanderättshavarna informerats om att en ansökan som berör deras fastigheter har gjorts. Vissa företrädare för markägare har därvid intagit den ståndpunkten att undersökningsarbeten endast borde få äga rum efter särskilt tillstånd från markägaren. Även den information som lämnats sedan undersökningstillståndet beviljats har av vissa betecknats som bristfällig. Vidare har kritik riktats mot att lagstiftningen inte ger sakägarna rätt till inflytande över hur undersökningsarbetena bedrivs sedan tillstånd väl har beviljats.

Kritik har även riktats mot det faktum att enligt minerallagen ersättning, även i samband med mera ingripande undersökningsarbeten, endast utgår för den skada och det intrång undersökningarna medför. Representer för markägare har gjort gällande att detta avviker från vad som gäller vid andra former av upplåtelse av nyttjanderätt till fast egendom åt enskilda. Man har ansett att ersättning borde utgå efter frivilliga förhandlingar mellan fastighetsägaren och prospektören.

7.3 Möjliga reformer

7.3.1 Markägarens rättigheter vid eftersökning

Vilka rättigheter en prospektör har enligt allemansrätten vid t ex blockletning och moränprovtagning är inte helt klart. Allemansrätten är inte positivt reglerad; bestämmelsen i 2 kap 18 § tredje stycket regeringsformen skapar ingen klarhet om vad rätten innebär, lika litet som det andra ställe i lagstiftningen där rätten omtalas nämligen 7 kap 1 § miljöbalken. Allemansrätten brukar beskrivas så att ett uppträdande på annans mark som inte är förbjudet i lag får anses tillåtet, varvid man framför allt hänvisar till brottsbalkens regler. Denna beskrivning är dock inte helt träffande; här kan hänvisas till rättsfallet NJA 1996 s. 495, där det ansågs otillåtet att arrangera besvärande forsränning på annans fastighet trots att förfarandet inte var kriminaliserat eller annars förbjudet. Vid kommersiell verksamhet brukar man anta att befogenheterna på annans mark är mindre än annars. Trots det sagda har vissa bestämmelser i brottsbalken betydelse i sammanhanget.

Vad gäller rätten att passera över annans mark är bestämmelsen om tagande av olovlig väg i 12 kap 4 § brottsbalken av intresse. Enligt denna är det straffbart att ta olovlig väg över tomt, plantering eller annan äga som kan skadas därav. På sådana ställen får man alltså inte söka efter mineral, medan detta motsättningsvis anses möjligt på annan mark.

Beträffande rätten att ta naturprodukter ger bestämmelsen om åverkan i 12 kap 2 § andra stycket viss ledning. Där sägs att den som i skog eller mark olovligen tar bl a ”vindfäll, sten, grus, torv eller annat sådant som ej är berett till bruk” kan dömas till straff. Skälet till att sten och grus togs med i uppräknningen, vilket skedde genom en lagändring år 1948, var att man ville anknyta till viss äldre rättspraxis.³⁰ Enligt denna paragraf skall det alltså vara förbjudet att ta just det som är av intresse för en prospektör, nämligen sten- och grusprover. Av sådana skäl har det gjorts gällande att bestämmelsen inte får tolkas efter sin ordalydelse: man skulle bl a få ta med sig mindre stenar och liknande av litet eller ringa värde.³¹ I praxis tillämpas också bestämmelsen på detta sätt, men var gränsen går för prospektörens befogenheter är omstritt.

I sammanhanget kan också bestämmelsen i 8 kap 11 § andra stycket brottsbalken, som föreskriver att om någon gör intrång i annans besittning av fastighet bl a genom att olovligen gräva, vad som sägs om egenmäktigt förfarande eller självtäkt skall äga tillämpning. Förbudet mot grävning anses dock avse tämligen ingripande åtgärder³² och lär inte bli tillämpligt när någon tar med sig mindre markprover.

Brottsbalkens regler ger alltså knappast ett tydligt besked om vad som får göras i detta skede av prospekteringen. Annan lagstiftning ger heller ingen ledning. Det finns därför anledning att söka klarlägga rättsläget på denna punkt genom att ange vad som är tillåtet att göra på annans fastighet vid eftersökning av mineral utan markägarens tillstånd. Detta kan antingen ske genom att de straffbestämmelser som anger var gränsen för det tillåtna går – främst 12 kap. 2 § andra stycket brottsbalken – ändras så att ordalydelsen kommer att stämma överens med vad som får anses utgöra gällande rätt. En annan möjlighet är att en uttrycklig lagregel i frågan tas in i minerallagen.

7.3.2 Markägarens rätt till inflytande vid prövning av frågor om undersökningstillstånd

Ett undersökningstillstånd omfattar ofta stora arealer och ett betydande antal fastigheter. Endast ett litet antal av dessa kommer över huvud taget att beröras av några undersökningsarbeten. Genom de översiktliga under-

³⁰ Se NJA II 1949 s 43.

³¹ Se Undén, Sakrätt I, 6 uppl. 1969 s 78 f; jfr även Bengtsson, Allemansrätt och markägarskydd, 2 uppl 1966 s 104, SOU 1983:50 s 149 f, uttalandet i HD:s domskäl i NJA 1986 s 673 samt Delin, Minerallagen och kontinentalsockellagen, s 35.

³² Se Jareborg, Brotten, Andra häftet, Förmögenhetsbrotten (1978) s 91.

sökningsmetoder som används i inledningsskedet av prospekteringen – t.ex. flygmätningar och studier av allmänna geologiska förhållanden i området – söker prospektören finna de platser som i ett senare skede mera ingripande och därmed kostsamma undersökningsarbeten bör inriktas på. Att ett undersökningstillstånd har meddelats torde av markägare ibland ha uppfattas så att gruvbrytning är nära förestående. Att i själva verket endast en mycket liten andel av beviljade undersökningstillstånd leder till fynd av brytningsvärda mineraliseringar³³ är okänt för många.

Att prospektören är intresserad av att få undersökningstillstånd på områden där några undersökningsarbeten faktiskt aldrig kommer att bedrivas beror på att den närmare lokaliseringen av en eventuell mineralisering inom området är okänd vid den tidpunkt undersökningstillståndet söks. Genom undersökningstillståndet ges prospektören skydd mot att någon annan finner och tar i anspråk den eventuella malmfyndigheten, vilket ofta torde vara en förutsättning för de ofta mycket stora investeringar som yrkesmässig mineralprospektering innebär.

Om prospektören – som föreslagits i den allmänna debatten – skulle vara tvungen att träffa en särskild med varje enskild markägare inom undersökningsområdet skulle detta medföra stora kostnader redan innan det egentliga undersökningsarbetet påbörjats. Det skulle också bli allmänt känt att området är intressant från mineralsynpunkt, vilket kan leda till att andra prospektörer måhända lockas till platsen och träffar avtal med markägare som ännu inte blivit bundna av avtal med den som först upptäckte att platsen var geologiskt intressant. Vidare torde det inte vara möjligt att förmå alla markägare att sluta avtal om undersökningsarbeten – samt eventuell företrädesrätt till bearbetning – utan det får antas att en mer eller mindre stor del av området blir oåtkomligt. Eftersom det finns risk för att en mineralisering finns just inom dessa delar av området eller att de i vart fall behövs för ändamålsenliga undersökningar, kan prospekteringsföretaget bli så osäkert att några undersökningsarbeten inte alls kommer till stånd. De kostnader som i sådant fall redan lagts ned på att förbereda prospekteringsprojektet och att sluta avtal med vissa av markägarna skulle då gå förlorade.

I detta sammanhang kan påpekas att koncessionsmineral skiljer sig från andra mineralförekomster just genom att de är sällsynt förekommande och att det är förenat med betydande kostnader att lokalisera förekomsterna. Det nu sagda kan inte tas till intäkt för att det nuvarande systemet för prövning av tillstånd till undersökningsarbeten inte kan ändras så att markägare och andra sakägare ges ett betydligt större mått av inflytande.

³³ under 1990-talet beviljades ca 1 300 undersökningstillstånd men endast 5 bearbetningskoncessioner som avsåg nya gruvor.

En möjlighet vore att låta alla berörda yttra sig över ansökningen och att agera som motparter till sökanden i prövningsärendet. Vad som talar mot en sådan ordning är främst att det ofta skulle medföra en omfattande skriftväxling och en kostsam process innan ärendet slutligen avgörs. Eftersom flertalet fastigheter inom området aldrig blir berörda av undersökningsarbetena kan det ifrågasättas om en så långtgående reform är sakligt motiverad. En möjlighet vore dock att underrätta all sakägare om ansökan om undersökningstillstånd, så att de som har synpunkter på denna har möjlighet att yttra sig i ärendet. En sådan ordning skulle också medföra att fastighetsägare och andra berörda erhöll bättre information om vad undersökningstillståndet innebär på ett tidigt stadium.

7.3.3 Markägarens rättigheter vid undersökningsarbeten

Den nuvarande ordningen, där markägare och berörda sakägare endast underrättas senast två veckor innan undersökningsarbetena påbörjas men i övrigt inte har några direkta möjligheter till inflytande över undersökningsarbetenas bedrivande, torde främst vara motiverad av effektivitetsskäl. Utredningen har erfarit att det i praktiken inte går till på det sätt lagstiftningen anger. Enligt uppgift kontakter prospektören regelmässigt berörda fastighetsägare innan och kommer överens med dem i frågor om t. ex vilka vägar som bör användas, vilka områden på fastigheten som är särskilt känsliga att färdas på och vilken ersättning som skall utges för eventuella skador. Det synes också regelmässigt utgå en högre ersättning för skador och intrång än vad en strikt tillämpning av expropriationslagen skulle föranleda, vilket sägs vara ägnat att åstadkomma goda relationer mellan prospektören och fastighetsägarna.

Att göra prospekteringsarbetena beroende av en helt frivillig överenskommelse med berörda fastighetsägare torde – av skäl som anförts i avsnitt 9.3.2 – medföra betydande svårigheter och minska viljan att investera i mineralprospektering i Sverige.

Ett sätt att stärka markägarnas ställning i samband med prospekteringsarbeten vore emellertid att i högre grad anpassa lagstiftningen till de faktiska förhållandena, så att prospektören – i varje fall vid mera ingripande prospekteringsarbeten – var skyldig att åtminstone samråda med fastighetsägaren om hur arbetena skall utföras.

Fastighetsägaren och andra berörda sakägare skulle också kunna ges möjlighet att få till stånd en prövning av om de åtgärder prospektören vidtar i samband med undersökningsarbetena är rimliga i förhållande till det intrång och den skada de vållar.

8 Markägarnas ställning vid bearbetning

8.1 Inledning

I utredningens uppdrag ingår att se över huruvida markägarens rättigheter enligt minerallagen bör utvidgas och hur detta på lämpligt sätt skall balanseras mot exploitörens behov och samhällets krav. En fråga som i den allmänna debatten tilldragit sig särskild uppmärksamhet är markägarens ställning vid bearbetning av mineralfyndigheter. Skilda uppfattningar om "äganderätten" till mineralen har kommit till uttryck. En åsikt är att endast de översta decimetrarna av jordskorpan skulle tillhöra fastigheten. En annan uppfattning som ibland framförts är att all malm antingen sedan urminnes tid tillhört kronan eller att den vid något tillfälle nationaliserats så att malmen i varje fall numera utgör statlig egendom. Andra åter gör gällande att malmen inte tillhör någon, utan är herrelös egendom som det står upphittaren fritt att ta i anspråk.

Det bör redan inledningsvis understrykas att – oavsett vem malmen anses tillhöra – den i detta sammanhang centrala frågan är vilka rättigheter markägaren bör ha vid utvinning av en malmfyndighet. Även om malmen tillhör fastigheten och ingår i fastighetsägarens ägovälde, är det ingalunda självklart att fastighetsägaren ens till någon del skall ha ensamrätt att själv tillgodogöra sig malmen eller dess värde eller att ersättning skall utgå för malmens värde då någon annan utvinnet fyndigheten. Här måste en avvägning göras mellan olika motstående enskilda och allmänna intressen.

I utredningens uppdrag ingår inte att se över systemet med bearbetningskoncession som sådant eller de förutsättningar som gäller för beviljande av dessa. Då det gäller bearbetningskoncessioner och gruvbrytning är det därför endast två huvudfrågor som kommer att behandlas i betänkandet, nämligen huruvida det – inom ramen för det nuvarande koncessionssystemet – är lämpligt att fastighetsägaren tillerkänns ersättning, utöver den som nu utgår för skada och intrång, samt huruvida de nuvarande reglerna om bearbetningskoncessioner i övrigt bör jämkas med hänsyn till markägarens intressen.

8.2 Fastighetsägarens rätt till ersättning vid gruvbrytning

Den som erhållit bearbetningskoncession får enligt 5 kap 1 § minerallagen bedriva undersökningsarbete, bearbetning och därmed sammanhängande verksamhet inom koncessionsområdet. Sådan bearbetning och därmed sammanhängande verksamhet som sker i dagen får dock endast äga rum på mark som av bergmästaren anvisats för ändamålet. Mark utanför koncessionsområdet får enligt 5 kap 1 § andra stycket tas i anspråk för andra ändamål än undersökning och bearbetning – alltså verksamhet som har samband med bearbetningen – enligt vad som bestäms vid markanvisningen. Till begreppet bearbetning hör, förutom själva brytningen och transporten av malmen, även sovring och anrikning. Beträffande anrikningsverk gäller dock den begränsningen att anrikning räknas som bearbetning och därmed sammanhängande verksamhet endast om anrikningsverket uppförts i anslutning till gruvan och huvudsakligen avser att anrika endast denna gruvans produkter.³⁴ Om däremot anrikningsverket är beläget så att malmen måste transporteras dit annat än genom en kort och lokal transportanordning eller om det inte huvudsakligen är avsett att anrika malmen från just den närbelägna gruvan faller det inte under begreppet verksamhet som hänger samman med bearbetning.

Anvisning av den mark som får tas i anspråk av koncessionshavaren inom koncessionsområdet för bearbetning och inom eller utom koncessionsområdet för verksamhet som hänger samman med bearbetningen, sker vid en markanvisningsförrättning som hålls av bergmästaren. Om bergmästaren finner att det behövs eller någon sakägare så begär och det inte medför oskäligt dröjsmål skall även två gode män delta i förrättningen.

För den mark som anvisats skall koncessionshavaren utge ersättning enligt 7 kap 2 § minerallagen. Ersättningens storlek skall enligt 7 kap 3 § minerallagen fastställas med tillämpning av expropriationslagens bestämmelser. Vid tillämpning av presumptionsregeln i 4 kap 3 § expropriationslagen skall värdeökning som ägt rum tio år före ansökan om markanvisning beaktas om den beror på annat än förväntningar om ändring i markens tillåtna användningssätt.

Att expropriationslagens ersättningsbestämmelser är tillämpliga innebär i korthet följande. I de fall det är fråga om att lösa in en hel fastighet skall ersättningen i princip motsvara det pris fastigheten skulle ha betingat vid en frivillig försäljning. Om det istället är fråga om ianspråktagande av

³⁴ Delin II s 116, jfr även Delin I s 113 ff

del av en fastighet skall ersättningen motsvara den värdeminskning fastigheten undergår genom intrånget. I båda fallen kan härutöver ersättning utgå för annan skada, t ex flyttkostnader. Affektionsvärden och andra ideella skador är inte ersättningsgrundande utan endast ekonomiska skador ersätts. Ersättning utgår på grund av den nyssnämnda presumptionsregeln inte heller för sådan värdestegring som inträffat de tio föregående åren och som beror på förväntan att fastigheten skall användas för nytt ändamål, t ex att en jordbruksfastighet skall få bebyggas med villor.

I målet om expropriationsersättning gäller samma bevisbörderegler som i andra tvistemål, vilket innebär att den som yrkar ersättning för en skada i princip har att styrka skadans förekomst och storlek. En annan sak är att kravet på bevisningens styrka kan variera och i denna typ av mål vara förhållandevis lågt.³⁵ Den exproprierade åtnjuter också lättnad vad gäller skyldigheten att utge ersättning för rättegångskostnader och kan – i varje fall i första instans – inom rimliga gränser få föra processen på expropriandens bekostnad.

8.3 Bör ersättning till fastighetsägaren utgå för annat än skada och intrång?

I det följande skall argument för och emot en höjd ersättning till markägaren vid gruvbrytning redovisas.

8.3.1 Rätten till koncessionsmineralen

Ett argument för att markägaren skall erhålla ersättning för mer än den skada och det intrång mineralutvinningen medför på hans fastighet är att mineralen är en del av fastigheten och att mineralutvinningen alltså medför att fastighetsägarens egendom tas i anspråk. Andra har hävdats att mineralen inte tillhör fastighetsägaren utan antingen saknar ägare eller tillhör staten.

Att en fastighet enligt svensk rätt omfattar inte endast den markyta och de vattenområden som ligger inom dess gränser utan i princip även det som finns under jordytan torde vara ostridigt.³⁶ Fastigheten är alltså inte

³⁵ Jfr Bouvin – Stark ”Expropriationslagen. En kommentar”, 2 uppl. 1989, s 167 f.

³⁶ Se Lagberedningens förslag till jordabalk m. m., Stockholm 1909, s 102; ”Att äganderätten till en sådan afgränsad del af jordytan icke är inskränkt till endast denna yta utan omfattar jämväl ett område uppåt och nedåt, bestämt efter gränserna på ytan har Beredningen lika litet som 1895 års lags stiftare ansett nödigt

avgränsad i djupled, utan sträcker sig ned till jordens medelpunkt. I jordabalkens två första kapitel anges vad som är fast egendom. Den bekanta huvudregeln är att fast egendom är jord och att denna är indelad i fastigheter. Något undantag för koncessionsmineral har inte intagits i balken. Redan på grund härav måste det anses föreligga en presumtion för att mineral som finns på fastigheten tillhör markägaren.

Det har ibland hävdats att ekonomiskt utvinningsbara koncessionsmineral inte skulle tillhöra fastighetsägaren eftersom denne inte själv kan utvinna dem. Detta påstående kan grunda sig på två principiellt skilda sätt att resonera.

Att det rent faktiskt inte är möjligt för fastighetsägaren själv att utvinna malmen har ibland tagits till intäkt för att mineralen inte skulle vara föremål för någons äganderätt. Malmen skulle istället utgöra herrelös egendom, som det stod upptäckaren fritt att förfoga över. Eftersom värdet av malmen, sedan både jordägarandel, jordägaravgäld och kronoandel avskaffats, helt tillkommer prospektören, ligger det också nära till hands att tro att den nuvarande minerallagstiftningen bygger på ett sådant synsätt. Resonemanget är vid en närmare analys dock knappast hållbart. Markägaren kan vara ett gruvbolag som både känner till och har möjlighet att utvinna en mineralfyndighet. Någon åtskillnad görs dock i minerallagen inte mellan rätten till sådan mineral som fastighetsägaren känner till och sådan som är okänd för honom. Det är också svårt att se varför just koncessionsmineral skulle utgöra herrelös egendom, medan den som vill ta i anspråk t ex en vacker och värdefull granitsort på annans fastighet säkert inte kan åberopa samma princip, utan måste komma överens med fastighetens ägare innan han kan bryta graniten. Det kan här påpekas att också den som vill bryta granit affärsmässigt måste ha det allmännas tillstånd enligt bl a miljöbalken till brytningen. Att det erfordras koncession för brytning är alltså inte unikt för sådana mineral som avses i minerallagen.

Det har ibland också hävdats att minerallagens bestämmelser skulle innebära att koncessionsmineral inte skulle tillhöra fastighetsägaren utan staten. Att minerallagens bestämmelser innebär en inskränkning i fastighetsägarens rådighet över sin egendom är det ingen tvekan om. Någon proklamation om statligt ägande till mineralfyndigheter har dock aldrig

att i lagen utmärka.” ; jfr även Peter Westerlind: Vad som är fast egendom, Stockholm 1967 s 82. I not 9 hänvisar Westerlind till prop 24/1966 och anför att vad som sägs i denna proposition om att gruvfyndighet, som gjorts till föremål för särskilt besittningstagande, inte skulle vara i sig en del av den fasta egendomen, inte torde vara fullt adekvat. Principkaraktären av beståndsdel av fast egendom kvarstår enligt Westerlind och den rätt som gruvinnehavaren förvärvar är endast en säregen begränsad sakrätt till fast egendom. Samma sak gäller gruvinnehavarens rätt till sådan mark på ytan som blivit inlöst.

gjorts i svensk lag. Staten gör heller inte längre anspråk på någon civilrättslig äganderätt till mineralfyndigheter på enskilt ägda fastigheter

Sammanfattningsvis kan alltså konstateras att några bärande skäl för att inte anse koncessionsmineral – i likhet med annan materia i marken – som en del av fastigheten och därmed fastighetsägarens egendom, knappast går att finna. Genom minerallagstiftningen har staten dock inskränkt ägarens rätt att förfoga över denna del av sin egendom i syfte att möjliggöra eller underlätta mineralutvinning och i äldre tid även i syfte att direkt erhålla inkomster från gruvbrytningen.

8.3.2 Markägaren har en passiv roll vid mineralletning och gruvbrytning

Ett av de argument som framfördes av socialiseringskommissionen för förslaget att mineralfyndigheter borde förstatligas³⁷ och som även utgjorde det främsta skälet till att jordägaravgälden avskaffades³⁸ var att markägaren varken genom eget arbete eller kapitalinsats bidrar till att gruvbrytning kommer till stånd. Att malmen råkar finnas på en viss fastighet är inget som bör föranleda att den person som tillfälligtvis äger fastigheten berikar sig eftersom han ju inte gjort någon egen insats för att få till stånd malmbrytning. Prospektering är en mycket kostsam och ekonomiskt riskfylld verksamhet. Även gruvbrytning kräver stora investeringar och är inte något som en enskild fastighetsägare normalt kan ägna sig åt. Det kan därför – sades det – anses mera rättvist att upptäckaren av malmen får tillgodogöra sig värdet av denna än att fastighetsägaren erhåller del i vinsten av brytningen.

I äldre tid befarades att ett system där fastighetsägaren inte fick del i vinsten av malmbrytningen skulle kunna medföra att denne hemlighöll mineralförekomster på sin fastighet. Denna risk torde emellertid – med hänsyn till den geologiska kunskap som finns idag och teknikutvecklingen på prospekteringsområdet – inte längre behöva beaktas i nämnvärd omfattning.

Mot argumentet att markägaren inte aktivt medverkat till att finna malmen och därför inte bör erhålla någon ersättning för vinsten av denna kan också invändas att fastighetsägaren i åtskilliga liknande fall får bära frukterna av ett ”passivt” fastighetsägande. När det gäller exempelvis grus- eller stentäkt på hans fastighet, lär ingen sätta i fråga hans rätt att

³⁷ Se ”Socialiseringsnämndens yttrande angående allmänna principer för en ny gruvlagstiftning”, Stockholm 1927 s 117 och 120 f.

³⁸ Prop 1974:32 s 130

exploatera naturtillgångarna själv eller att upplåta rätten till andra. Olika former av nyttjanderätt till fast egendom, t ex arrende av en obebyggd fastighet eller av jakträtt, kan också upplåtas av fastighetsägaren och medföra betydande inkomster utan att dessa motsvaras av någon aktiv insats från ägarens sida. I själva verket får minerallagstiftningens reglering ses som ett undantag från en allmän princip, att det är markägaren som ekonomiskt får tillgodogöra sig naturresurserna på den egna fastigheten.

8.3.3 Ersättning utgår vid andra ianspråktaganden av annans egendom.

Vid kommersiellt användande av annans egendom utgår i allmänhet ersättning. Så är naturligtvis fallet vid frivilliga avtal. Också annars är det en allmän rättsgrundsats att den som tillgodogör sig eller nyttjar annans egendom, i allmänhet är skyldig att utge ersättning, oavsett om ägaren härigenom vållats skada eller olägenhet.

Även vid tvångsvis ianspråktagande av annans fasta egendom utgår som huvudregel ersättning. I de flesta fall är expropriationslagen tillämplig och ersättning utgår då för marknadsvärdet av den ianspråktagna fastigheten eller – vid delexpropriation – den värdeminskning intrånget medför; värden som beror på marknadens förväntan att marken skall få en annan användning än den nuvarande – s k förväntningsvärden – ersätts dock inte. Även i sådana fall då marknadsvärdet av den ianspråktagna egendomen eller den värdeminskning som intrånget medför är mycket liten eller obefintlig brukar viss ersättning ändå utgå till fastighetens ägare. Expropriationslagens ersättningsbestämmelser tillämpas i allmänhet även då det är fråga om en enskild som med stöd av lag tvångsvis tar i anspråk annans fasta egendom. Som exempel kan nämnas fall då en kraftproducent med stöd av ledningsrättslagen bygger en kraftledning över annans fastighet för att distribuera ström till en kund. I fastighetsbildningslagen (1970:988) har emellertid undantag från huvudregeln att förväntningsvärden inte ersätts gjorts för sådana fall då mark genom tvång överförs från en fastighet till en annan genom fastighetsreglering. Då skall under vissa förutsättningar en form av vinstdelning ske, så att ersättningen till den avstående fastighetsägaren beräknas med hänsyn till markens värde sedan den överförts och eventuellt fått ett nytt användningssätt.

Då det gäller ianspråktagande av mineral på annans fastighet kan konstateras att staten inte längre har något direkt ekonomiskt intresse i mineralutvinningen. Staten gör heller inte anspråk på civilrättslig äganderätt till mineralfyndigheter och det råder knappast någon tvekan om att dessa är att anse som en del av den fastighet på vilka de är belägna och att de därmed

tillhör fastighetens ägare. Mineralutvinning torde därför i allmänhet – utom då fastighetsägaren själv bryter malmen – vara att se som ett överförande av egendom från ett enskilt rättssubjekt till ett annat. Att mineralutvinning – liksom fastighetsreglering – ändå kan anses utgöra ett väsentligt allmänt intresse har redan berörts i annat sammanhang.

Det sagda kan anses tala för att viss ersättning rimligen bör utgå till ägaren av den fastighet på vilken någon annan tillgodogör sig koncessionsmineral.

8.3.4 Grundlagen och Europakonventionen

Skyddet för äganderätten i regeringsformen och egendomsskyddet i Europakonventionen förutsätter att enskild egendom tvångsvis endast får tas i anspråk för att tillgodose angelägna allmänna intressen (enligt konventionen ”allmänna intressen”). Det bör framhållas att detta krav i praxis lär ställas lågt; sålunda lär redan den omständigheten att ett ingrepp i annans egendom framstår som en klar fördel för en annan enskild persons fastighet, anses tillräckligt för att uppfylla kravet.³⁹ Under alla förhållanden lär, med det synsätt som ligger bakom minerallagen, mineralintresset utgöra ett så starkt allmänt intresse att grundlagens förutsättningar för ingrepp i markägarnas rätt måste anses uppfyllda.

En närliggande princip, som också grundar sig på Europakonventionen och dess tillämpning av Europadomstolen, är den så kallade proportionalitetsprincipen. Dess innebörd är i stora drag, att ett ianspråktagande av annans egendom förutsätter att det allmänna intresset av ingreppet överväger de skador och olägenheter det medför för den enskilde. Härvid spelar det av naturliga skäl en väsentlig roll för bedömningen i vad mån den enskilde kan räkna med ersättning med anledning av ingreppet. Principen har tillämpats av Regeringsrätten i en rad avgöranden enligt den då gällande naturvårdslagen och den har föranlett en särskild bestämmelse i MB (7 kap. 25 §) Det är oklart vad proportionalitetsprincipen närmare kan innebära vid olika former av ianspråktagande av mark och mineral enligt minerallagen, men det står i varje fall fullt klart att man måste beakta principen i detta sammanhang, bl a när det gäller markägarens rätt till ersättning. Ett argument för ersättning till fastighetsägaren också för den mineral som tas i anspråk på fastigheten är således att lagstiftningen härigenom skulle stå i ännu bättre samklang med Sveriges åtagande att respektera konventionen.

Ett särskilt problem i detta sammanhang utgör emellertid minerallagens bestämmelser om bearbetningskoncession. En bearbetningskoncession

³⁹ Jfr NJA 1996 s 110, som dock rör RF:s inverkan på äldre lagstiftning.

skall enligt 4 kap. 2 § minerallagen meddelas om en fyndighet som sannolikt kan tillgodogöras ekonomiskt har blivit påträffad och fyndighetens belägenhet och art inte gör det olämpligt att sökanden får den begärda koncessionen. Koncessionen gäller för en tid av 25 år, med möjligheter till förlängning.⁴⁰ Det finns emellertid inte något krav på att bearbetning verkligen påbörjas eller att koncessionshavaren begär markanvisning så att klarhet skapas beträffande vilken mark inom koncessionsområdet som kommer att tas i anspråk för bearbetningen och fastighetsägaren erhåller ersättning för denna. Sett från fastighetsägarens synpunkt innebär detta att det med stor sannolikhet kommer att påbörjas gruvbrytning inom koncessionsområdet men att det är ovisst när detta kommer att ske. Varierande metallpriser och kostnader för bearbetning kan göra att det under relativt lång tid inte är lönsamt att påbörja gruvbrytning och det är också tänkbart att förhållandena förändras så att någon bearbetning aldrig kommer till stånd. Någon omprövning av koncessionsbeslutet sker dock inte.

Situationen för fastighetsägaren liknar i hög grad den som föreligger sedan ett expropriationstillstånd meddelats men innan expropriationstalan väckts vid fastighetsdomstolen. Enligt 3 kap 6 § expropriationslagen (1972:719) förfaller ett expropriationstillstånd om saken inte fullföljts genom ansökan om stämning till domstol inom ett år från det att tillståndet beviljades. Har ett expropriationstillstånd förfallit på detta sätt kan nytt tillstånd för samma ändamål och till samma sökande endast beviljas om särskilda skäl föreligger. De nämnda bestämmelserna tillkom efter en uppmärksammas dom 1982 från Europadomstolen i det s. k. Sporrong-Lönnrothmålet⁴¹. I målet hade regeringen med stöd av 1917 års expropriationslag meddelat och förlängt expropriationstillstånd för två fastigheter i Stockholm, så att tillstånden kom att gälla i 23 respektive 8 år. Syftet med expropriationstillståndet var att förbättra stadsplaneringen på Nedre Norrmalm. Expropriationslagen innehöll då varken regler om hur länge ett expropriationstillstånd maximalt kunde gälla eller när den expropriande senast skulle väcka talan för att få expropriationen fastställd. Europadomstolen fann i sin dom att Sverige kränkt såväl rätten till rättegång i art. 6 som äganderättsskyddet i art. 1 i första tilläggsprotokollet. Man uttalade beträffande den sistnämnda frågan att det var svårt att förstå varför inte lagstiftningen gav möjlighet till förnyade avvägningar beträffande de inblandade parternas intressen under den långa tid tillståndet gällde och att osäkerheten och olägenheterna för fastighetsägarna inte kunde uppvägas av de allmänna intressen som gjorde sig gällande.

⁴⁰ Se 3 kap 8 - 11 §§ minerallagen.

⁴¹ ERD 52, MR 1/1985, Ser. A. Vol. 5288.

Då det gäller outnyttjade bearbetningskoncessioner torde det allmänna intresset i allmänhet vara mindre påtagligt än vid expropriation. Även om olägenheterna för markägaren vars fastighet berörs av en bearbetningskoncession normalt torde vara mindre än de som förelåg för fastighetsägarna i Sporrang-Lönroth-målet finns det ändå anledning att överväga huruvida minerallagens nuvarande bestämmelser om bearbetningskoncession kan anses fullt förenliga med äganderättsskyddet i Europakonventionen.

8.3.5 Minskade negativa effekter av undersökningstillstånd på fastighetspriserna

Det har under utredningens arbete framförts att redan beslutet om undersökningstillstånd kan medföra negativa ekonomiska konsekvenser för fastighetsägare inom undersökningsområdet. Detta gäller särskilt i sådana områden där det finns möjlighet till annan alternativ markanvändning än skogsbruk. Sannolikheten av att gruvbrytning skall komma till stånd på fastigheter som omfattas av undersökningen kan lätt överskattas, vilket påverkar fastighetspriserna. I princip bör en sådan påverkan på fastighetspriset utgöra en ersättningsgill skada – en s k företagsskada – för fastighetsägaren, vilken enligt 7 kap 1 § minerallagen skall ersättas av den som har undersökningstillstånd. Det kan dock antas att bevissvårigheterna för fastighetsägarna är avsevärda när det gäller att styrka en sådan inverkan på fastighetsvärdet.

Om ersättning utgick till fastighetsägaren för mineralens värde kunde detta motverka sådana negativa effekter på fastighetspriserna som nu nämnts. Den som förvärvar en fastighet inom undersökningsområdet kan i sådant fall utgå från att en eventuell malmfyndighet på fastigheten medför viss ekonomisk fördel för ägaren, även om fastighetens användbarhet som t ex fritidsbostad minskar eller upphör.

8.3.6 En anpassning till vad som gäller i andra länder

Som framgått av kapitel 7 utgår ersättning till fastighetsägare för mineralens värde i t ex Finland. Enligt finsk rätt utgår ersättning till markägaren i form av dels en årlig tillståndsavgift, f n 120 FIM per hektar och år, dels en brytningsavgift per ton malm som är beroende av värdet på den utvunna mineralen och bestäms av Handels- och industriministeriet efter yttrande från gruvnämnden.

I andra länder, där staten i civilrättslig mening äger malmen, utgår regelmässigt ersättning till staten i form av royalty. Denna kan beräknas på skilda sätt men är i allmänhet knuten till värdet av den utvunna malmen eller till gruvföretagets vinst. Ofta utgår även ersättning till markägaren för mer än skada och intrång.

Det är i och för sig möjligt att gruvbrytning i vissa hänseenden är mer kostsamt i Sverige jämfört med andra länder, vilket i förening med det näringspolitiska målet att främja gruvnäringen kan motivera att någon avgift till det allmänna inte behöver erläggas. Då det gäller en begränsad ersättning till enskilda rättssubjekt är dock detta argument knappast bärkraftigt.

Sammanfattningsvis kan konstateras att Sverige ur en internationell synvinkel avviker genom att innehavaren av en bearbetningskoncession varken behöver utge ersättning för malmens värde till staten i form av royalty eller till markägaren.

8.4 Tänkbara former för ersättning vid gruvbrytning.

Nedan skall ett antal möjliga system för ersättning till markägaren utöver den nuvarande ersättningen för skada och intrång presenteras.

8.4.1 Fullständig avtalsfrihet

Den mest långtgående reformen vore att helt avskaffa den tvingande lagstiftningen på området och låta fastighetsägare och gruvföretag i fria förhandlingar söka nå en överenskommelse om ersättningen i varje enskilt fall. Detta system fungerar då det gäller brytning av andra mineral än de som omfattas av minerallagen. Det finns emellertid grundläggande och betydande skillnader mellan utvinning av koncessionsmineral och utvinning av andra mineral, t ex sand, grus och olika former av sten. De sistnämnda mineralen är relativt vanliga och tämligen lätta att lokalisera. Det existerar också en fungerande marknad för denna typ av fyndigheter och ett fungerande utbud.

Vid lokalisering och utvinning av flertalet koncessionsmineral måste stora investeringar göras i prospektering och möjligheten att hitta en fyndighet är liten. Redan då prospekteringsarbetena inleds är det viktigt för prospektören att känna till vilka förutsättningar som kommer att gälla om en utvinningsbar malmkropp upptäcks. Detta skulle teoretiskt kunna ske genom att prospektören i förväg tecknade avtal med alla de fastighetsägare

på vilkas fastigheter han avser att söka efter malm och i detta avtal reglerade vad som skulle gälla om gruvbrytning kommer till stånd.

Undersökningsarbetena avser dock inledningsvis betydande områden med ett stort antal fastighetsägare. Även sedan de mer intressanta delarna av undersökningsområdet lokaliserats är många fastigheter ofta berörda. Det skulle föreligga betydande svårigheter för prospektören att på detta stadium närmare beskriva på vilket sätt en eventuell utvinning skulle ske. Avtalen skulle därför med nödvändighet bli mycket allmänt hållna. Olika fastighetsägare skulle ha olika reservationspris för den aktuella marken och vissa skulle helt motsätta sig gruvbrytning. Detta skulle medföra att de kostnader som lagts ned på prospekteringsverksamheten skulle riskera att gå förlorade om en eventuell malm råkar vara lokaliserad till just en sådan fastighet vars ägare inte vill upplåta malmen eller som har ett orimligt högt reservationspris.

Ett system med krav på frivilliga överenskommelser mellan markägare och gruvföretag skulle alltså, på grund av det anförda, medföra mycket höga transaktionskostnader och torde i praktiken få till följd att prospekteringsverksamheten i många områden av landet helt upphörde. Detta skulle i sin tur kunna medföra allvarliga sysselsättnings- och regionalpolitiska effekter.

8.4.2 Förhöjd ersättning för skada och intrång

Fram till 1974 utgick ersättning till fastighetsägaren för skada och intrång med 150 % av den verkliga skadan. Som motiv för den förhöjda ersättningen anfördes bl a att det fanns skadetyper som inte blev ersatta om ersättningen endast motsvarade den ekonomiska förlusten. Hit hörde bl a ideella skador som t ex affektionsvärden och liknande. Den förhöjda ersättningen avskaffades genom 1974 års gruvlag, vilket motiverades med att ersättning vid bearbetningskoncession (utmål) härigenom likställdes med vad som utgick vid annat tvångsvis ianspråktagande av mark.

Ersättning med 150 % av marknadsvärdet har i svensk rätt förekommit även beträffande andra former av tvångsinlösen av fast egendom än i minerallagstiftningen. Första gången sådan förhöjd ersättning förekommer torde vara i den första egentliga expropriationslagen – 1845 års förordning om jords eller lägenhets avstående för allmänt behov – i vilken stadgades att ersättning skulle gäldas med fulla värdet och hälften därtill. Redan 1866 avskaffades dock den förhöjda ersättningen i denna författning. I 1918 års vattenlag fanns motsvarande stadgande om fulla värdet och hälften därtill, liksom i 1902 års ellag fram till 1941.

Under senare år har frågan om förhöjd ersättning vid vissa former av

tvångsvis ianspråktagande av fast egendom på nytt kommit att diskuteras. Således överlämnade Lantbrukarnas Riksförbund (LRF) i mars 1998 en utredning till regeringen med titeln "Individuellt värde och vinstfördelning vid intrång i fast egendom – betänkande av LRF:s markersättningskommitté". Utredningen – vilken till viss del bygger på professor Tomas Karlbros och Eje Sjödens avhandling "Ersättning vid fastighetsreglering" från 1993 – föreslår som huvudregel att ersättning vid tvångsvis ianspråktagande av fast egendom skall utgå med 150 % av marknadsvärdet. I de fall expropriation av fast egendom sker för att tillgodose kommersiell verksamhet anser LRF:s markersättningskommitté att en vinstdelning skall ske mellan ägaren av den ianspråktagna fastigheten och dennes motpart.

Svenska Gruvföreningen har i en skrivelse till utredningen föreslagit att ersättningen till markägaren för skada och intrång på grund av bearbetningskoncession skall utgå med upp till 100 % förhöjning under förutsättning att bearbetning sker under minst 25 år. Enligt förslaget skall ersättningen utbetalas i årliga rater under de år brytningen pågår.

Förhöjd ersättning för skada och intrång vid gruvbrytning skulle medverka till att fastighetsägare som berörs av verksamheten blir bättre kompenserade än för närvarande och därigenom också torde få en mindre negativ inställning till mineralutvinning. Frågan är emellertid om det är sakligt motiverat att just vid skada och intrång orsakad av mineralutvinning avvika från de ersättningsprinciper som annars gäller.

Gruvbrytning kan i vissa fall medföra allvarigare och mer intensiva störningar än annan verksamhet för vilka delar av en fastighet kan tas i anspråk med stöd av tvångslagstiftning. Detta gäller dock knappast generellt. En motorväg, en kommunal soptipp eller ett grustag, för vilka ändamål expropriativa ingrepp också kan komma ifråga, kan utgöra nog så störande verksamheter. Ett argument som skulle kunna anföras för en särreglering i mineralagen är att mark tas i anspråk för en utpräglat kommersiell verksamhet, i vilken det allmänna endast har ett indirekt ekonomiskt intresse. Frågan om ersättningen i sådana fall bör utgå med högre belopp än då mark tas i anspråk för mera utpräglat allmännyttiga ändamål har varit föremål för debatt. Inte heller i detta hänseende är markavstående för gruvbrytning någon särskilt unik företeelse. Motsvarande problemställningar har uppkommit vid framdragnings av stora kraftledningar för import och export av starkström, liksom vid framdragnings av gasledningar, av skoptokablar för kommersiellt bruk och vid etablering av köpcentra. Det är således svårt att finna skäl för att intrångs- och skadeersättningen skulle vara särskilt hög just vid gruvbrytning.

Huruvida expropriationslagens regler om ersättning i allmänhet kan anses skäligen vid tvångsvisa ingrepp i privat äganderätt för olika slag av privat och vinstgivande verksamhet, där det allmänna intresset inte är sär-

skilt tydligt, kan ifrågasättas. Argument kan anföras för att den som tilltvingar sig rätten att ta i anspråk annans fastighet för att där bedriva en lönsam affärsverksamhet, skäligen borde vara skyldig att utge ett högre belopp till den som fått avstå marken än ren expropriationsersättning. Detta är emellertid en komplicerad fråga av stor vidd som det ligger utanför utredningens uppdrag att bedöma.

8.4.3 Individuell ersättning för malmens värde – tonöre

Fram till 1974 var fastighetsägaren enligt 53 § i 1938 års gruvlag berättigad till en avgäld, vilken skulle motsvara en procent av värdet av alla de inmutningsbara mineral som brutits och uppfodrats inom utmålet. Som tidigare nämnts var avgälden maximerad till 5 000 kr per år fram till 1960 då maximigränsen höjdes till 10 000 kr. Vidare upphörde avgälden att utgå efter sammanlagt tjugo års brytning. Om det fanns flera fastigheter inom utmålet hade de rätt till del i avgälden i förhållande till den areal som utmålet upptog på fastigheten.

I samband med att avgälden infördes diskuterades huruvida denna skulle utformas som en bruttoavgäld, d v s beräknas efter värdet av den brutna malmen på arbetsplatsen och utan avdrag för kostnader, eller som nettoavgäld, d v s i praktiken en vinstandel i gruvföretaget. En nettoavgäld kunde ur vissa synpunkter framstå som mera rättvis. Man fann dock att det skulle vara enklare att beräkna en bruttoavgäld och detta system valdes.

Värdet av den brutna malmen borde enligt förarbetena inte vara svårt att fastställa med stöd av noteringar i exporthamnen. Från detta pris skulle avdrag för transportkostnaderna dit göras. Utmålshavaren var skyldig att redovisa den kvantitet malm som brutits. Eftersom anrikning inte förekom vid alla gruvor skulle värdet av malmen före anrikning läggas till grund för beräkningen. I de fall anrikning skedde på platsen måste därför kostnaderna för denna dras ifrån vid beräkning av avgälden.

En återgång till ett avgäldssystem av det slag som fanns i 1938 års gruvlag är fullt tänkbart. Några svårigheter att fastställa den mängd malm av olika kvalitet som bryts inom koncessionsområdet finns inte, eftersom dessa uppgifter tas fram av koncessionshavaren för eget bruk och också måste redovisas i andra sammanhang⁴². Större svårigheter är förenade med att fastställa ett marknadsvärde på malmen om ett bruttosystem skulle införas. Utredningen har erfarit att malmpriset – i de fall inte samma företag

⁴² Koncessionshavare har med stöd av 14 kap 5 § MinL och 52 § MinF förelagts att rapportera mängd brutna malm och dennas innehåll av koncessionsmineral.

vidareförädlar malmen – företrädesvis bestäms i långvariga, individuellt utformade leveransavtal. Något egentligt marknadsvärde för den brutna malmen i anslutning till gruvan är svårt att fastställa. Att hänvisa till ”noteringar i exporthamnen” är inte möjligt. Betydelsen av svårigheterna bör dock inte överdrivas – det torde vara möjligt att med kunskap om malmens metallinnehåll göra en tillräckligt god uppskattning av malmens värde för att ett ersättningsystem med detta som grund skall kunna tillämpas.

8.4.4 Schablonmässigt bestämd brytningsavgift

En annan möjlighet är att, i likhet med finsk rätt, införa någon form av årlig brytningsavgift till fastighetsägaren. En sådan avgift skulle kunna bestämmas i samband med markanvisningsförrättningen och ha en viss anknytning till värdet av den mineral som koncessionshavaren tar i anspråk.

Enligt finsk rätt ankommer det på Industri- och handelsministeriet att fastställa avgiften. Detta sker sedan ett särskilt organ – gruvnämnden – med ledamöter som är sakkunniga i gruvfrågor avgivit yttrande. Avgiften skall i princip återspegla värdet av den mineral som kan antas bli utvunnen inom utmålet.

Det torde i allmänhet vara förenat med svårigheter att i förväg bedöma det totala värdet av en malm på lång sikt. Detta är emellertid ett problem som redan aktualiserats och måste lösas av bergmästaren, som enligt 4 kap 2 § första punkten minerallagen har att pröva huruvida den påträffade fyndigheten kan tillgodogöras ekonomiskt. I praxis har därvid en tidshorisont på cirka 25 år varit aktuell.

En brytningsavgift skulle inte behöva bestämmas för hela bearbetningskoncessionens giltighetstid utan kunde antingen fastställas för en i förväg bestämd begränsad tid i taget eller tills vidare men med möjlighet till omprövning på endera partens begäran med vissa tidsmellanrum, exempelvis var femte år. Avgiften skulle på ett schablonmässigt sätt kunna knytas till malmens värde. Målsättningen då avgiften fastställs kunde vara att den skall motsvara en viss procentsats av värdet av den malm som kan beräknas bli bruten under avgiftens giltighetstid.

En av fördelarna med ett avgiftssystem av nu skisserat slag är att det skulle vara relativt enkelt att tillämpa. Det skulle också vara ett stabilt system med god förutsebarhet för både fastighetsägare och gruvföretag. Genom att avgiften knyts till malmens värde kan den också väl motiveras från systematiska synpunkter.

8.5 Markägarens ställning vid outnyttjade bearbetningskoncessioner

Från markägarhåll har framhållits att det kan medföra betydande olägenheter för fastighetsägaren om fastigheten berörs av en outnyttjad bearbetningskoncession. Fram till dess markanvisning skett kommer ovisshet att råda beträffande vilken eller vilka delar av fastigheten som mera direkt kommer att beröras av gruvbrytningen och vilken omfattning verksamheten kommer att få.

I de fall markanvisning sker inom relativt kort tid efter koncessionsbeslutet är olägenheterna av denna ovisshet begränsad. Om emellertid lång tid förflyter utan att koncessionshavaren begär markanvisning kan detta medföra avsevärda problem för fastighetsägaren då det gäller att planera jord- och skogsbruk och annan markanvändning på längre sikt. Det kan också antas att fastighetens värde minskar på grund av ovissheten beträffande den framtida gruvbrytningen.

I avsnitt 10.3.4 har den nuvarande regleringens förhållande till Europakonventionen behandlats. Med hänsyn till vad som där anförts kan det finnas anledning att överväga en ändring av reglerna om bearbetningskoncession, så att markägarens ställning stärks.

En möjlighet är att begränsa giltighetstiden för bearbetningskoncessioner. Eftersom det då bearbetningskoncession meddelas står klart att det finns en brytvärd mineralisering på platsen torde detta emellertid ofta endast få till följd att en ny koncession meddelas så snart den tidigare gällande gått ut.

En annan möjlighet är att ge fastighetsägaren rätt att begära inlösen av sin fastighet i de fall bearbetningskoncessionen medför olägenheter för honom. Mot denna lösning talar att mark i sådana fall kan komma att lösas in, trots att den i ett senare skede inte kommer att påverkas av bearbetningen. Det är ju tänkbart att mark för bearbetningen anvisas utanför koncessionsområdet.

9 Utredarens bedömningar och förslag

9.1 Allmänna utgångspunkter och överväganden

9.1.1 Inledning

Minerallagen är en exploateringslag, vars bestämmelser bl a syftar till att stimulera och underlätta, men samtidigt reglera eftersökandet av värdefulla mineral. I minerallagen har en avvägning gjorts mellan markägarnas, samhällets, prospektörernas och gruvföretagens rättigheter och inbördes rättsställning. Frågan är om det nu, med hänsyn till den allmänna samhällsutvecklingen, förändrade förhållanden inom gruvnäringen och de förändringar som successivt genomförts i minerallagstiftningen, föreligger skäl att göra en annan avvägning.

En första fråga är om det idag föreligger skäl för eller behov av en lagstiftning som underlättar efterforskning och brytning av mineral i Sverige. Gruvbrytning innebär alltid ett intrång i naturen och risker för skador på miljön. Vid flera tillfällen under senare år har dessvärre dessa risker – både i Europa och i andra världsdelar – förverkligats på ett sätt som gjort många oroliga och negativa till gruvbrytning.

Människan har emellertid sedan mycket lång tid tillbaka varit beroende av metall och mineral för sin överlevnad. Så är fortfarande fallet och behovet ökar. Trots att en stor andel av våra basmetaller numera kan återvinnas i betydande utsträckning, ökar ändå efterfrågan på ny metall. Även om återvinningsgraden ökar skulle det fortfarande föreligga ett betydande behov av ny metallmalm och andra mineral i Sverige. I ett globalt perspektiv kommer också behovet av nyutvunna mineral att bli större, efter hand som fler länder uppnår ett bättre materiellt välstånd.

Sverige har en månghundraårig tradition som gruvnation. Vi har inom landet byggt upp ett stort kunnande och en kompetens då det gäller gruvbrytning och metallbearbetning. Sverige tillhör Europas största gruvpro-

ducenter av basmetallmalmer – då det gäller silver och järnmalm är vi störst. I Sverige är också miljömedvetandet stort, både hos befolkningen i allmänhet och inom industrin. Vi har tekniska och ekonomiska förutsättningar att utvinna och bearbeta metall på ett sätt som minimerar riskerna för miljöskador, en modern miljölagstiftning och myndigheter utövar tillsyn för att lagarna skall efterlevas. Vårt land är relativt glesbefolkat och inom många områden konkurrerar mineralbrytning knappast på något betydande sätt med annan markanvändning. Det vore ur ett globalt perspektiv inte rimligt om vi i Sverige importerade metaller och annan mineral som utvunnits på platser som från miljösynpunkt är mindre lämpliga och med metoder som medför större skador för natur- och kulturmiljön än vad som blir fallet om vi utvinna dem här.

I delar av Sverige utgör gruvbrytning och metallbearbetning den dominerande sysselsättningen och är av mycket stor betydelse för samhällets och bygdens långsiktiga överlevnad. Här är mineralhantering ett naturligt och självklart inslag i markanvändningen. Stora insatser görs för att utveckla och främja prospektering och gruvbrytning i dessa delar av landet. Luleå Tekniska Universitet och de planer som finns på ett samarbete mellan denna högskola och de övriga nordiska länderna då det gäller forskning och utbildning för gruvnäringen, liksom planerna på ett geovetenskapligt center i Malå utgör exempel på detta. Hit hör också det stöd prospekteringen erhåller genom SGU och dess informationskontor i Malå. Även på regional och kommunal nivå finns flera projekt som syftar till att åstadkomma ökad mineralprospektering. Den svenska gruvnäringen är alltså av väsentlig regional betydelse för sysselsättningen. Möjligheterna att i Sverige finna ännu oupptäckta malmer är med hänsyn till landets geologiska förutsättningar stora, även om de flesta nya malmer i de traditionella malmprovinserna får antas vara belägna på större djup och härigenom svårare att lokalisera och bearbeta.

Jag har förståelse för att fastighetsägare och andra boende i sådana områden där marken redan används för till exempel ett intensivt jord- och skogsbruk eller där andra näringar kan ge förhållandevis goda möjligheter till sysselsättning och utkomst, känner oro när möjligheten till gruvbrytning i trakten aktualiseras. Jag hyser emellertid lika stor förståelse och respekt för att man i de delar av landet där mineralhantering utgör en viktig källa för sysselsättning och välstånd önskar att lagstiftningen utformas så att den så långt möjligt underlättar och främjar ökad prospektering och tillkomsten av nya gruvor

Som jag senare kommer att utveckla närmare har jag inte funnit det lämpligt eller ens möjligt att geografiskt utpeka vissa delar av landet som

generellt olämpliga respektive lämpliga för just mineralutvinning eller att införa särskilda regler för sådan verksamhet i olika delar av riket. Genom miljöbalkens hushållningsbestämmelser och regler om områdesskydd och genom bestämmelserna i plan- och bygglagstiftningen – bl. a. de som handlar om kommunens möjligheter att besluta om detaljplan och områdesbestämmelser och prövning av ansökningar om bygglov – har det allmänna goda möjligheter att styra markanvändningen med hänsyn till miljön och andra motstående allmänna intressen. I den inledande bestämmelsen till miljöbalkens fjärde kapitel sägs att mark skall användas för det eller ändamål för vilken den är bäst lämpad och att företräde därvid skall ges sådan användning som medför en från allmän synpunkt god hushållning. Detta gäller självfallet även användning av mark för mineralutvinning – bestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken skall enligt 4 kap. 2 § minerallagen tillämpas vid prövning av ansökningar om bearbetningskoncession.

Jag kan således konstatera att en grundläggande utgångspunkt då förändringar i minerallagen övervägs bör vara att det regelverk under vilket gruvnäringen skall verka utformas så att det inte föranleder onödiga hinder för prospektering eller mineralutvinning. Så långt möjligt bör lagstiftningen istället underlätta och främja prospekteringsverksamheten. Samtidigt måste markägarens intresse liksom hänsyn till natur- och kulturmiljön och andra motstående allmänna intressen i hög grad beaktas.

Minerallagen antogs så sent som 1991, men den grundar sig i allt väsentligt på 1974 års lagstiftning. Såväl beträffande sakägarnas ställning som beträffande skyddet för natur- och kulturmiljön har mycket hänt under de gångna trettio åren. Miljöbalkens ikraftträdande och det intensifierade europeiska samarbetet på miljörättens område utgör exempel på detta. Minerallagen fyller emellertid – som närmare kommer att beröras nedan – alltså en viktig funktion för att främja och underlätta mineralutvinning, men det är enligt min mening nödvändigt att anpassa regleringen så att större hänsyn tas till motstående enskilda och allmänna intressen. Jag har funnit att detta kan ske genom vissa ändringar i det nuvarande regelverket.

9.1.2 Behovet av minerallagens reglering

Prospektering är en mycket kostnadskrävande verksamhet som också är förenad med ekonomiskt risktagande. Trots de senaste decenniernas tekniska utveckling är det inte möjligt att lokalisera nya malmfyndigheter utan omfattande undersökningar över relativt stora landområden. De geologiska förutsättningarna för att göra fynd av brytningsvärda mineraliseringar är visserligen goda i Sverige, men i det enskilda fallet är sannolik-

heten för att finna nya malmer liten. Även om en malm påträffas är det inte säkert att den kan utvinnas med hänsyn till bl. a. den miljöpåverkan som bearbetningen ofta föranleder.

Under en stor del av 1900-talet har malmprospektering i betydande utsträckning skett med ekonomiskt stöd från staten och även i rent statlig regi. Staten har emellertid i allt väsentligt avvecklat denna verksamhet, främst därför att det av statsmakterna inte ansågs lämpligt att använda offentliga medel till en verksamhet som var förknippad med så stort ekonomiskt risktagande. Undersökningsverksamheten är därför numera privatfinansierad. Malmprospekteringen och gruvbrytningen har – i likhet med andra industriella verksamheter – genomgått en omfattande internationalisering som kan förväntas fortsätta. Även om det finns mindre prospekteringsföretag med god kompetens som särskilt inriktat sig på mineralletning i delar av Sverige görs de stora och mest kapitalkrävande prospekteringsinsatserna av multinationella företag efter kvalificerade affärsmässiga bedömningar. Här står ofta valet mellan att investera i undersökningsarbeten i olika världsdelar. Ett projekt i Sverige kan alltså ställas mot ett liknande i till exempel Canada, Australien eller Östeuropa.

I Sverige finns geologiska förutsättningar att hitta nya mineraliseringar och Sverige är därför ur ett internationellt perspektiv ett intressant land för investeringar i undersökningsarbeten. Även faktorer som ett stabilt samhällssystem samt kvalificerad och välutbildad arbetskraft talar för prospektering i Sverige. Härtill kommer att Sverige har en förmånlig bolagsbeskattning och att staten inte gör något anspråk på de malmer som finns i landet eller särskilt beskattar utvinningen av dessa. Till de faktorer som ett internationellt företag beaktar innan beslut om stora investeringar i malmprospektering fattas hör också frågan om vår minerallag i skäligen utsträckning tillgodoser industrins behov och ger möjlighet till prospektering på rimliga villkor. De frågor som därvid aktualiseras är främst följande.

- Möjligheten att i prospekteringsens inledningsskede mot skäligen ersättning få tillgång till relativt stora landområden för undersökning utan orimliga kostnader.
- Tillgången till geologisk information, inbegripet den kunskap som byggts upp vid tidigare undersökningar.
- Möjligheten att erhålla företrädesrätt att förfoga över de malmer som påträffats vid undersökningsarbetena.

- Möjligheten att, mot skäligen ersättning och inom ramen för förutsebara regler om skydd för natur- och kulturmiljön, erhålla tillstånd att utvinna malm som påträffats, även på annans fastighet.

Ytterligare en faktor är stabiliteten i den lagstiftning som reglerar mineralprospektering och gruvbrytning, så att inte de legala förutsättningarna för verksamheten plötsligt förändras. Jag skall i det följande närmare beröra de ovan uppräknade frågorna och ange den bedömning jag gjort.

Tillgång till markområden för prospektering

Det är nödvändigt för den som ägnar sig åt malmprospektering att – särskilt under inledningskedet av prospekteringsarbetena – på ett relativt enkelt sätt få tillträde till relativt stora arealer. Fastighetsindelningen på dessa kan vara sådan att ett stort antal fastighetsägare berörs. De typer av undersökningsarbeten som kommer till användning vid översiktlig prospektering är i allmänhet av föga ingripande karaktär. Förutom flygmätningar kan det vara fråga om blockletning och geofysiska mätningar på marken. Det skulle medföra ett betydande merarbete och stora kostnadsökningar för prospektören om denne var tvungen att träffa överenskommelse med varje fastighetsägare och annan sakägare som berörs av sådana undersökningsarbeten. I den allmänna debatten har påståtts att det inte finns anledning att särbehandla koncessionsmineral i förhållande till exempel jord, grus eller gråberg, utan att samma bestämmelser som gäller för sådant material skall gälla också för vad som nu betecknas som koncessionsmineral. De som föreslår detta torde bortse från de stora kostnader som är förknippade med mineralprospektering och de svårigheter som föreligger att finna en utvinningsbar malm.

Den svenska allemansrätten utgör ofta en tillräcklig grund för att de nu regionala och mera översiktliga undersökningarna skall kunna genomföras. Allemansrättens närmare gränser i samband med mineralprospektering är dock i många fall oklara och svårgripbara. Som exempel kan nämnas den tveksamhet som kan råda kring vad som är tillåtet på annans fastighet vid blockletning och moränprovtagning. Får den som letar mineral bortföra smärre stenar och moränprover från fastigheten? Får moränprover grävas upp med spade? Får en mindre del av ett stenblock knackas loss med en hammare för att kunna bortföras för analys? Sådana oklarheter är ägnade att leda till onödiga konflikter mellan fastighetsägare och prospektörer. Jag kommer därför att föreslå att det i minerallagen klarläggs vad en prospektör sedvanemässigt får göra utan undersökningstillstånd och vilka åtgärder som motsatsvis kräver sådant tillstånd.

Under senare skeden av prospekteringsarbetena inriktas verksamheten på mera begränsade områden som från mineralutvinningssynpunkt framstår som särskilt intressanta. Då har ofta redan stora kostnader lagts ned på prospekteringen. Om prospektören skulle hindras att närmare undersöka de platser av intresse som lokaliserats vid den mera översiktliga undersökningen är de investeringar som gjorts i den regionala prospekteringen värdelösa. För att ett företag skall satsa betydande belopp i en kartläggning av de geologiska förhållandena inom ett område måste det redan vid undersökningsarbetenas start vara säkerställt att området står till förfogande på förutsebara villkor också för fortsatt detaljundersökning.

Av samma skäl som nyss anförts beträffande regionalprospektering är det inte rimligt att prospektören tvingas tillförsäkra sig undersökningsrätten i förväg genom bindande avtal med alla sakägare inom undersökningsområdet. En sådan ordning skulle medföra att stora kostnader lades ned på att träffa överenskommelser, vilka i flertalet fall aldrig skulle utnyttjas. I praktiken är ett sådant system inte rimligt.

Det är nödvändigt att lagstiftningen tar hänsyn till dessa, för mineralletning speciella förhållanden, eftersom det annars finns risk för att malmprospekteringen minskar betydligt eller helt upphör i Sverige. Regelverket måste vara så utformat att det ger möjlighet för prospektören att även mot markägarens vilja närmare få undersöka och kartlägga de geologiska förhållandena på dennes fastighet. Enligt min uppfattning måste därför minerallagens regler om undersökningstillstånd och undersökningsarbeten även fortsättningsvis innehålla regler av expropriativ karaktär, vilka ytterst gör det möjligt för prospektören att tilltvinga sig rätten att i viss utsträckning ta annans fastighet i anspråk för undersökningsarbeten. Reglerna bör dessutom ge möjligheter för prospektören att erhålla sådan rådighet på ett relativt snabbt och enkelt sätt.

Mot bakgrund av det ovan anförda måste jag avvisa den tanke som framförts från företrädare för fastighetsägarna att undersökningsarbeten – utöver vad som kan ske med stöd av allemansrätten – endast skulle få äga rum med fastighetsägarens medgivande.

Att i dessa fall tillämpa expropriationslagens bestämmelser – vilket också föreslagits av företrädare för markägare – är visserligen fullt möjligt från teoretiska utgångspunkter. Jag anser dock inte detta vara en lämplig ordning då det är fråga om att nyttja annans fastighet för undersökningsarbeten vid malmprospektering. Expropriationsförfarandet förutsätter att expropriationstillstånd meddelas av regeringen eller, i vissa fall, av länsstyrelsen och att exproprianden därefter väcker talan mot ägaren av den exproprierade fastigheten vid fastighetsdomstol. Detta är ett i detta sam-

manhang för komplicerat, tidskrävande och kostsamt förfarande vilket – med hänsyn till det ringa intrång på en fastighet som undersökningsarbeten i regel medför – inte kan anses motiverat. En sådan kostsam och omständlig ordning skulle också med säkerhet i betydande omfattning minska prospekteringsföretagens vilja att investera i mineralprospektering i Sverige.

Tillgången till geologisk information

Enligt 14 kap. 3 § minerallagen åligger det innehavaren av ett undersökningstillstånd att inge en redovisning över utförda undersökningsarbeten inom tre månader efter att undersökningstillståndet upphört, såvida inte bearbetningstillstånd meddelats. Redovisningen skall även omfatta rådata. Undersökningsresultaten är dock sekretessbelagda under fyra år från det att de getts in till bergmästaren.

Från företrädare för gruvnäringen har olika meningar hävdats beträffande lämpligheten av den nuvarande ordningen. Ett skäl för att inte resultaten genast skall göras offentliga är att dessa kan representera ett värde vilket bör tillkomma den som investerat stora belopp i undersökningsarbetena. Det förekommer enligt uppgift en viss handel med undersökningsresultat under den tid de är sekretessbelagda. Som argument för att resultaten skall vara sekretessbelagda har också anförts att förutsättningarna för förlängning av undersökningstillstånd ibland kan vara svåra att uppfylla. Genom att resultaten är hemliga under fyra år får den som inte fått förlängning möjlighet att söka nytt undersökningstillstånd sedan ytterligare bearbetning av resultaten gjorts. Från annat håll har emellertid gjorts gällande att sekretessen för undersökningsresultaten är ägnad att motverka en sund konkurrens mellan prospektörer i geologiskt intressanta område, att bestämmelsen på ett orättvist sätt främjar etablerade företag och gör det möjligt att bedriva handel med undersökningsresultat.

Av mina direktiv framgår att utredningen främst skall inrikta sig på markägarens ställning vid undersökningsarbeten. Redan ur denna synvinkel är det av betydelse att resultaten av utförda undersökningsarbeten offentliggörs och kan utnyttjas av andra prospektörer, så att samma fastighet inte utsätts för flera ”onödiga” undersökningar.

Jag kan konstatera att de svenska bestämmelserna om undersökningsarbete och rapporteringsskyldighet avviker från vad som är vanligt i andra betydande ”gruvländer”. I stora delar av världen ställs villkor på den som erhållit undersökningstillstånd att denne skall göra ett visst mått av undersökningsarbete och således investera åtminstone de belopp som förutsatts då tillståndet meddelades. Den tid under vilken ett undersökningstillstånd

gäller är oftast avsevärt kortare än vad som är fallet i Sverige och kraven på rapportering av undersökningsresultat är större. Jag har inte funnit något annat land där undersökningsresultaten anses tillhöra prospektören sedan tillståndet upphört att gälla, utan särskild vikt läggs vid att dessa skall vara offentliga och utgöra en del av nationens kunskapsbas om berggrund och geologiska förhållanden.

Enligt min uppfattning finns det anledning att inom den närmaste framtiden se över den svenska minerallagens bestämmelser om undersökningstillstånd och rapportering av undersökningsresultat. Starka skäl kan anföras för ett närmande till vad som är vanligt utomlands, med kortare giltighetstider och större krav på offentliggörande av detaljerade resultat av undersökningarna. Frågan förtjänar emellertid att studeras närmare och eftersom den inte direkt berörs av utredningens direktiv har jag stannat för att endast föreslå ett avskaffande av sekretessen för ingivna undersökningsresultat, vilken enligt min mening kan vara till nackdel även för markägarna.

Företrädesrätt att förfoga över och utvinna de malmer som påträffats, även om de är belägna på annans fastighet

Från markägarhåll har framhållits att minerallagens bestämmelser utgör ett oacceptabelt intrång i den privata äganderätten och att mineralutvinning endast borde få ske efter frivillig överenskommelse med ägaren till den fastighet på vilken malmen är belägen. Jag har övervägt möjligheten att införa ett sådant system. Detta skulle emellertid medföra att den som investerar i mineralprospektering ställdes inför orimliga alternativ. Antingen skulle företaget tvingas träffa bindande avtal med ägarna till alla de fastigheter som berörs av undersökningstillståndet redan då detta meddelas, något som skulle medföra mycket stora kostnader och för övrigt knappast vore möjligt. Om en eller ett par stora markägare motsatte sig avtalet skulle det vara meningslöst att fullfölja projektet. De kostnader som då redan lagts ned på prospektering och förberedelser liksom redan nedlagda kostnader på avtalsskrivning skulle gå förlorade. Det kan också tänkas att vissa markägare skulle utnyttja situationen genom att kräva orimlig ersättning för rätten att i framtiden utvinna en eventuell malm på deras mark. Det andra alternativet vore att utföra undersökningsarbetena i ovisshet om huruvida företaget skulle kunna träffa avtal med markägaren om rätten att utvinna en eventuell malm, något som ingen seriös investerare skulle acceptera.

Lagstiftningen måste istället vara så utformad att det från början står klart att upptäckaren av en malmförekomst har en viss företrädesrätt till utvinningen av denna om bearbetning alls blir aktuell. Även i detta sammanhang måste minerallagen ge möjligheter till tvångsvis ianspråktagande av mark i de fall en fastighetsägare utan tillräckliga skäl motsätter sig bearbetning. Det kan i sammanhanget påpekas att det i alla andra länder av betydelse då det gäller mineralutvinning finns lagstiftning av detta slag. Antingen anses staten vara ägare till mineralen och ha rätt att upplåta gruvrättigheter mot fastighetsägarens vilja eller också ges – i likhet med vad som är fallet i Sverige – möjlighet att upplåta bearbetningskoncession på annans mark trots att det är fråga om ett ianspråktagande av egendom som tillhör fastighetsägaren. En annan fråga är vilken ersättning den fastighetsägare som berörs av gruvbrytningen bör erhålla. Jag återkommer till detta i följande avsnitt.

9.1.3 En förändrad inställning till minerallagen

Det finns enligt min uppfattning flera skäl till att den nuvarande lagstiftningen inte längre accepteras lika allmänt som den förut gjort under lång tid. Ett skäl är de förändringar som inträtt vad gäller prospekteringsverksamheten. Denna har tidigare huvudsakligen ägt rum i de delar av landet där gruvnäringen sedan lång tid tillbaka spelat en viktig roll för sysselsättningen. Människorna i bygden har välkomnat de möjligheter till utveckling som nya mineralfyndigheter kan erbjuda. Under senare år har emellertid mineralprospektering – om än i begränsad omfattning – aktualiserats i andra landsändar. Här är ofta försörjningsmöjligheterna annorlunda och befolkningen känner oro för att pågående markanvändning i form av skogs- och jordbruk kan skadas av mineralutvinning. Oron för att den egna fastigheten skall tas i anspråk för gruvbrytning och för att natur- och kulturmiljön på orten skall skadas av verksamheten har på sina håll medfört starka reaktioner och en allmänt negativ inställning till mineralutvinning.

Prospektörernas sätt att förhålla sig till fastighetsägarna har säkert stor betydelse i detta sammanhang. Till viss del torde den oro som många fastighetsägare känner då undersökningsarbeten aktualiseras i deras trakt grunda sig på bristande kunskap om vad arbetena innebär och vad de kan leda till. Detta gäller särskilt då det är fråga om områden där prospektering tidigare inte förekommit i nämnvärd omfattning. Enligt nuvarande lagstiftning underrättas markägaren om undersökningstillståndet av bergmästaren genom delgivning först sedan detta beviljats. Om prospektören lämnar saklig och korrekt information om verksamheten och har lämpligt förhållningssätt till sådana fastighetsägare som berörs av undersöknings-

arbeten, kan konflikter i många fall säkerligen undvikas. Jag har med tillfredsställelse tagit del av det förslag till etiska regler som utarbetats av Svenska Gruvföreningen och som bl a behandlar frågor om information till dem som berörs av prospekteringsverksamheten. Jag anser dock inte att självreglering på detta område är tillräcklig. Erfarenheterna av självreglering på andra områden där det är fråga om förhållandet till motstående enskilda intressen ger vid handen att sådan visserligen fyller en viktig funktion men bör kompletteras av klara lagregler. Dessutom är många prospektörer inte medlemmar av Svenska Gruvföreningen. Jag anser därför att en skärpning av reglerna i minerallagen om prospektörers informationsskyldighet till markägare som berörs av undersökningstillstånd bör övervägas.

En annan faktor som torde ha bidragit till kritiken mot den nuvarande ordningen är att det uppfattas som att de mera påtagliga allmänna intressena i gruvnäringen försvunnit. Prospekteringsverksamheten äger inte längre rum huvudsakligen i det allmännas regi. Det var troligen lättare för en fastighetsägare att acceptera att en statlig myndighet undersökte fastigheten för att söka efter eventuella malmfyndigheter ”i nationens intresse” än att ett privat prospekteringsföretag gör detta av rent kommersiella skäl. Det framstår då för fastighetsägaren som att hans enskilda intresse av att få bestämma över sin fastighet ställs mot ett annat enskilt intresse nämligen prospekteringsföretaget och att lagstiftningen därvid helt stödjer den sistnämnde. Det kan också – som jag berört ovan – enligt min uppfattning ifrågasättas om de allmänna intressena idag är tillräckligt tillgodosedda i minerallagen. Jag tänker då bl a på möjligheterna att tillvarata den kunskap om malmgeologin som erhålls vid utförda undersökningsarbeten.

Om resultaten görs offentliga så snart ett undersökningstillstånd upphör att gälla på ett visst område kan andra prospektörer dra slutsatser av de gjorda undersökningarna och behöver inte börja om från början. Detta medför klara fördelar för prospekteringsverksamheten genom att områden som är intressanta från mineralsynpunkt kan undersökas effektivare. Det kan dessutom vara till fördel för markägare i områden där det i den översiktliga och regionala prospekteringen har framkommit skäl att anta att brytvärda mineraliseringar finns. Fastigheter i sådana områden riskerar att utsättas för upprepade undersökningstillstånd och detaljprospektering i onödan på grund av att de äldre resultaten – som kanske visar att fortsatta undersökningar är meningslösa – inte är tillgängliga för den som vill leta mineral i området på nytt.

Enligt gällande rätt har markägaren inget inflytande över undersökningsarbetena på sin fastighet. Detta upplevs från markägarhåll som en

kränkning och har även kritiserats i den allmänna debatten. Skälen för det nuvarande systemet är flera. Ett torde vara att det ansetts alltför komplicerat och tidsödande om varje markägare skulle ges inflytande över mineralletningen på hans fastighet. Undersökningsarbetena har också ansetts vara ett relativt litet intrång i den privata äganderätten till fastigheten, som fått vika för det allmänna intresset av en fungerande mineralprospektering. Det faktum att prospekteringsverksamheten fram till början av 1990-talet i stor utsträckning finansierades med statliga medel och i viss omfattning gränsade till vad som kan betecknas som en allmän kartläggning av de geologiska förhållandena i riket har troligen också haft betydelse för regelverkets utformning.

Att lagstiftningen är utformad så att den enskilde fastighetsägaren inte underrättas om ansökan om undersökningstillstånd och nästan helt är utan inflytande beträffande undersökningsarbeten på den egna fastigheten, bidrar enligt min uppfattning till uppkomsten av en negativ inställning till prospekteringsverksamhet. Lagstiftningens utformning gör att fastighetsägare inom det område undersökningstillståndet avser många gånger känner sig maktlösa. Det finns anledning att överväga om inte fastighetsägaren i dessa sammanhang bör ges större inflytande.

Sammantaget medför den nuvarande lagstiftningen att en fastighetsägare, vars fastighet ligger inom ett område som berörs av ett undersökningstillstånd, kan uppleva sin rätt till fastigheten som kränkt. Han kan uppfatta sig som rättslös i förhållande till prospekteringsföretaget. Enligt min uppfattning bör ändringar i minerallagen övervägas i syfte att stärka fastighetsägarens ställning, så långt som detta kan ske utan att medföra väsentliga olägenheter för gruvnäringen eller för allmänna samhällsintressen.

Jag kommer i det följande att närmare redovisa mina överväganden och förslag, först vad avser behovet av utökat skydd för värdefulla natur- och kulturmiljöer, därefter vad avser sakägarnas ställning vid prospektering och slutligen vad avser markägarnas ställning vid gruvbrytning.

9.2 Skyddet för värdefulla natur- och kulturmiljöer

9.2.1 Krav på beskrivning av undersökningsarbeten och möjlighet att kräva plan för dessa

Utredarens förslag: Till ansökan om undersökningstillstånd skall fogas en beskrivning av de planerade undersökningsarbetena och en bedömning av deras miljöpåverkan samt en redogörelse för skyddsvärda områden som kan komma att beröras.

Bergmästaren ges möjlighet att begära in en detaljerad plan över undersökningsarbetena då så erfordras.

I allmänhet medför de metoder som används vid mineralprospektering relativt liten påverkan på natur- och kulturmiljön. I inledningsskedet är det oftast fråga om mätningar av berggrundens egenskaper med instrument från markytan eller från flygplan. I ett senare skede utförs dock något mer ingripande undersökningar bl a genom moränprovtagning och blockletning. Undersökningarna kan också innefatta användning av andra metoder. Det får antas att kunskapen hos markägare, myndigheter och organisationer om hur mineralprospektering går till och den teknik som därvid används varierar i riket. Det är också av stor vikt att den som utför undersökningsarbetena i förväg har gjort klart för sig vilken miljöpåverkan som olika metoder kan ha och om några särskilda risker för natur- och kulturmiljön är förknippade med dessa.

Enligt miljöbalkens bestämmelser krävs miljökonsekvensbeskrivning vid olika tillståndsansökningar och tillåtlighetsprövningar samt i övrigt då regeringen föreskrivit detta.

Jag har övervägt möjligheten att föreslå ett generellt krav på miljökonsekvensbeskrivning i samband med den tillåtlighetsprövning länsstyrelsen skall göra för vissa undersökningsarbeten enligt 3 kap. 6 § andra stycket minerallagen. Som jag tidigare påtalat är det emellertid omöjligt att på ett så tidigt stadium närmare beskriva konsekvenserna av en framtida mineralutvinning. Även då det gäller den miljöpåverkan som själva undersökningsarbetena medför är det svårt att bedöma och beskriva denna annat än i generella termer då ansökan om undersökningstillstånd görs. Ansökan avser ofta en stor areal och prospektören kan inte säkert veta vilka typer av undersökningsarbeten som kan bli aktuella och den närmare lokaliseringen av dessa. Då det gäller områden där länsstyrelsens tillstånd krävs för att

undersökningsarbete skall få äga rum är länsstyrelsen oförhindrad att infordra den utredning som behövs för att ett beslut skall kunna meddelas. Det saknas enligt min mening därför anledning att uppställa något generellt krav på miljökonsekvensbeskrivning enligt 6 kap 7 § miljöbalken i dessa fall

Även om ett generellt krav på fullständig miljökonsekvensbeskrivning inte kan krävas i samband med att ansökan om undersökningstillstånd ges in, anser jag dock att en betydligt bättre information än för närvarande bör kunna lämnas om vilka åtgärder som kan komma att vidtas med stöd av undersökningstillståndet. Det är av betydelse att bergmästaren och länsstyrelsen samt berörda kommuner och sakägare åtminstone får klart för sig vilka former av undersökningsarbeten som kan bli aktuella om undersökningstillstånd beviljas samt de effekter på miljön som sådan undersökningsmetoder typiskt sett har. En sådan allmän beskrivning bör enligt min uppfattning alltid fogas till ansökan.

Tillståndshavaren är enligt 2 kap 2 § miljöbalken skyldig att skaffa sig den kunskap som behövs med hänsyn till verksamhetens eller åtgärdens art och omfattning för att skydda människors hälsa och miljön mot skada eller olägenhet. I allmänhet bör det bland annat av detta skäl krävas att sökanden redogör för vilka delar av undersökningsområdet som innehåller särskilt värdefulla natur- och kulturmiljöer och i vilken mån sådana kan komma att beröras av mera ingripande undersökningsarbeten. I vissa fall – till exempel i det inledande skedet av diamantprospektering – kan det område ansökan avser vara mycket stort. Endast en liten del av detta kommer i praktiken att beröras av undersökningsarbeten. I sådana fall bör det vara tillräckligt att sökanden anger att han i ett senare skede avser att skaffa sig erforderlig kunskap om natur- och kulturmiljön.

Enligt 2 kap. 3 § miljöbalken skall alla som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd utföra de skyddsåtgärder, iaktta de begränsningar och vidta de försiktighetsmått i övrigt som behövs för att förebygga, hindra eller motverka att verksamheten eller åtgärden medför skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön. I samma syfte skall vid yrkesmässig verksamhet användas bästa möjliga teknik. Om ansökan avser ett område som är särskilt känsligt med hänsyn till sina natur- och kulturvärden, bör ofta en detaljerad planering av undersökningsarbetena krävas för att risken för skada skall undvikas. I sådana fall bör bergmästaren ha möjlighet att kräva att sökanden inger en plan för undersökningsarbetena, av vilken närmare framgår vilka undersökningsmetoder som kan komma till användning samt vilka begränsningar och försiktighetsmått som hänsynen till natur- och kulturmiljön föranleder.

9.2.2 Generell skyldighet att utföra undersöknings- arbeten så att minsta skada vållas på natur- och kulturmiljön

Utredarens förslag: I minerallagen införs en bestämmelse om att undersökningsarbeten skall utföras så att minsta skada vållas på natur- och kulturmiljön

Enligt 3 kap. 3 § tredje stycket minerallagen skall undersökningsarbete bedrivas så att minsta skada och intrång vållas. Bestämmelsen utgör en allmän hänsynsregel. Bestämmelsen har placerats i anslutning till regler om vilken rådighet över annans fastighet som undersökningstillståndet ger tillståndshavaren. Ofta torde skada och intrång som vållas på annans fastighet också vara till skada för miljön. Detta är emellertid inte alltid fallet och genom bestämmelsens placering, får det anses oklart om den också avser sådan skada och olägenhet som endast vållas natur- och kulturmiljön.

Jag föreslår att bestämmelsen ändras så att det klart framgår att undersökningsarbeten alltid skall utföras så att minsta skada vållas på natur- och kulturmiljön, oavsett om arbetena får effekter på annans egendom eller ej. I 2 kap. miljöbalken finns allmänna hänsynsregler vilka – som förut påpekats – är tillämpliga vid undersökningsarbete enligt minerallagen. Den föreslagna bestämmelsen är att se som en komplettering av dessa bestämmelser. Om undersökningsarbetet alltså kan utföras på olika sätt eller med olika metoder skall tillståndshavaren välja det utförande som minimerar skadan på miljön.

9.2.3 Yttrande från länsstyrelsen över ansökan om undersökningstillstånd samt rätt för bergmästaren att meddela villkor till skydd för allmänna intressen

Utredarens förslag: Länsstyrelsen och berörd kommun skall underrättas om ansökningar om undersökningstillstånd. Länsstyrelsen skall beredas tillfälle att yttra sig över ansökningen.

Bergmästaren skall meddela de villkor som behövs till skydd för allmänna intressen vid alla former av undersökningstillstånd

Jag har ovan föreslagit att den som ansöker om undersökningstillstånd alltid skall ge in en beskrivning av undersökningsarbetena och att det av denna skall framgå vilka bedömningar sökanden gjort av den miljöpåverkan de planerade undersökningsarbetena kan tänkas få samt vilka särskilt skyddsvärda områden som finns inom undersökningsområdet.

Det är av stor vikt att den som ansöker om undersökningstillstånd på ett tidigt stadium skaffar sig kunskap om natur- och kulturmiljön i det område undersökningsarbetena skall bedrivas och vilka särskilt skyddsvärda miljöer som finns inom området. Detta är i första hand av betydelse för planeringen och genomförandet av undersökningsarbetena men också för bedömningen av förutsättningarna för en eventuell framtida gruvdrift.

Det finns ett tjugotal olika typer av områdesskydd och särskilt utpekade natur- och kulturmiljöer. Uppgifter om dessa finns ännu inte samlad i digital form och det kan därför vara förenat med vissa svårigheter att få en samlad bild av vilka områdesskydd som gäller. Arbete för att åstadkomma ett geografiskt informationssystem pågår på vissa länsstyrelser och man har kommit olika långt i detta avseende.

Önskvärt vore om Bergsstaten redan i samband med prövningen av undersökningstillståndet kunde informera prospektören om vilka miljöskyddsregler som gäller. Innan den aktuella informationen finns samlad i en central databas skulle detta kräva ett mycket omfattande utredningsarbete från bergmästarens sida. En direkt kontakt mellan prospektören och länsstyrelsen för att informationen skall kunna inhämtas framstår därför idag som den lämpligaste lösningen.

Genom att länsstyrelsen bereds tillfälle att granska ansökan om undersökningstillstånd och den bifogade beskrivningen får man på ett tidigt stadium kännedom om undersökningsarbetena. Om det av beskrivningen framgår att sökanden inte inhämtat erforderlig information om området bör länsstyrelsen påpeka detta i sitt yttrande. En tidig kännedom om planerade undersökningsarbeten ger också länsstyrelsen möjlighet att dels tidigt etablera en kontakt med prospektören för att ge råd och anvisningar och dels att utöva den tillsyn som är erforderlig.

Jag har tidigare understrukt att det enligt min mening inte är meningsfullt eller ens möjligt att pröva tillåtligheten av mineralutvinning i anslutning till prövningen av ansökan om undersökningstillstånd. Av det yttrande som länsstyrelsen ges tillfälle att lämna i samband med ansökan kan dock mycket väl framgå vilka motstående allmänna intressen som man för tillfället kan se då det gäller en framtida mineralutvinning. Detta är enligt min mening till fördel både för prospektören och för det allmänna. Prospektören kan härigenom på ett tidigt stadium få kunskap om hur miljö- och vårdinstanserna uppfattar områdets lämplighet för mineralutvinning.

Denne kan i vissa fall anpassa undersökningsarbetena med stöd av den information som erhållits eller rent av avstå från utföra undersökningsarbetena och därigenom undvika onödiga kostnader. Prospektören ges också tillfälle att informera företrädarna för miljövårdsintressena och på ett tidigt stadium undanröja eventuella missförstånd.

Om länsstyrelsen finner att de åtgärder som prospektören kommer att vidta, till exempel på grund av reservatsföreskrifter, kan antas vara anmälnings- eller tillståndspliktiga i någon del av undersökningsområdet, är det lämpligt att länsstyrelsen underrättar bergmästaren om detta i sitt yttrande. I undantagsfall kan det också förekomma att länsstyrelsen redan av ansökan om undersökningstillstånd finner att undersökningsarbetena kan komma att väsentligt ändra naturmiljön. I dessa fall är det möjligt att i yttrandet erinra om samrådsskyldigheten enligt 12 kap. 6 § miljöbalken.

Någon skyldighet för länsstyrelsen att i sitt yttrande lämna fullständig information i dessa hänseenden föreligger dock inte. Kunskapskravet i 2 kap. 2 § miljöbalken innebär att det är prospektören som aktivt skall inhämta erforderlig information för att skydda miljön mot skada eller olägenhet. I fråga om fasta fornlämningar gäller 2 kap 10 § kulturminneslagen. Ett uteblivet yttrande kan därför inte tas till intäkt för att det inte skulle föreligga några föreskrifter till skydd för natur- och kulturmiljön eller något behov av samråd innan undersökningsarbeten påbörjas i området. I själva verket torde det normalt sett alltid vara lämpligt att prospektören tar kontakt med berörd länsstyrelse och kommun om sådan inte redan är etablerad. En prospektör som underlåter sådana kontakter bör inte i ett kommande tillståndsärende kunna åberopa att han redan investerat så mycket i sitt projekt att man rimligen inte bör kunna neka honom tillstånd.

Regleringen bör utformas så att den inte medför onödig byråkrati och tidsutdräkt. Jag har särskilt övervägt om också berörda kommuner borde få ansökningar om undersökningstillstånd för eventuellt yttrande. Genom plan- och bygglagstiftningen har emellertid kommunen redan enligt nu gällande bestämmelser goda möjligheter att styra markanvändningen. I översiktsplanen anges vilken markanvändning som enligt kommunens uppfattning skall ges företräde inom olika delar av kommunen och vilka områden som är av riksintresse. Då det gäller kännedomen om särskilt skyddsvärda natur- och kulturområden finns denna i allmänhet samlad på länsstyrelsen. På grund av det anförda har jag funnit att det är tillräckligt om länsstyrelsen bereds tillfälle att avge yttrande.

I vissa delar av landet, där mineralletning pågått under lång tid och där en nära kontakt redan är etablerad mellan prospektör, länsstyrelse och kommun, kan det vara onödigt att myndigheterna yttrar sig över varje ny

ansökan om undersökningstillstånd. Någon skyldighet att yttra sig skall därför inte finnas. Yttrandet får heller inte onödigt fördröja bergmästarens prövning av ansökan om undersökningstillstånd. Jag föreslår därför att en komplett ansökan, så snart den inkommit till bergmästaren, översänds till berörd länsstyrelse för eventuellt yttrande inom tre veckor. Någon möjlighet för länsstyrelsen att få anstånd med svaret bör inte finnas, utan sedan treveckorsfristen gått ut skall bergmästaren kunna pröva ansökan. Om länsstyrelsen på grund av till exempel arbetsanhopning inte skulle ha möjlighet att avge ett snabbt yttrande är det naturligtvis inget som hindrar att man tillskriver prospektören och eller bergmästaren sedan tillståndet meddelats.

Enligt 2 kap. 10 § minerallagen skall undersökningstillstånd avseende olja, gasformiga kolväten eller diamant förenas med de villkor som behövs för att skydda allmänna intressen eller enskild rätt. Någon möjlighet att uppställa sådana villkor i andra former av undersökningstillstånd finns dock inte. Jag föreslår att begränsningen till de uppräknade formerna av undersökningstillstånd avskaffas.

Vilka villkor som skall ställas upp beror naturligtvis på vilket område det är fråga om och vilken typ av undersökningsarbeten som kan bli aktuella. De bestämmelser till skydd för allmänna intressen i annan lagstiftning, t. ex i miljöbalken och kulturminneslagen, liksom den allmänna minimeringsregel som jag föreslagit i avsnitt 11.2.2 ovan, utgör bestämmelser som alltid gäller vid undersökningsarbeten. Det kan emellertid finnas särskilt skyddsvärda miljöer där det behövs mer detaljerade föreskrifter om var eller när tillträde får ske. Ett exempel kan vara platser där utrotningshotade fåglar häckar. Av länsstyrelsens yttrande till bergmästaren i anledning av ansökan om undersökningstillstånd kan också framgå att det finns anledning att förena undersökningstillståndet med särskilda villkor till skydd för allmänna intressen.

9.2.4 Samrådsplikt vid åtgärder som kan påverka kulturmiljön

Utredarens förslag: Anmälan för samråd enligt 12 kap 6 § miljöbalken bör krävas även vid åtgärder som väsentligt kan komma att påverka kulturmiljön. Miljöbalkskommittén skall uppmärksammas på denna fråga..

Som nämnts i avsnitt 11.2.1 ovan skall enligt 12 kap. 6 § miljöbalken anmälan för samråd göras till tillsynsmyndigheten innan en verksamhet eller

åtgärd som väsentligt kan komma att påverka naturmiljön utförs. I bestämmelsen nämns inget om skyddet för kulturmiljön. Av förarbetena till bestämmelsen framgår emellertid att lagstiftaren förutsett att värdefulla kulturmiljöer kan finnas i områden med värdefull naturmiljö och att därför de kulturvårdande myndigheterna skall underrättas om naturvårdsmyndigheten uppmärksammar risk för skada på kulturmiljön. Områden som är skyddsvärda från kulturmiljösynpunkt och där kulturvärdena riskerar att skadas av en verksamhet eller en åtgärd, utan att för den skull naturmiljön kan komma att ändras väsentligt faller dock – såvitt jag kan bedöma – utanför samrådsplikten.

Det är min uppfattning att områden med värdefull kulturmiljö bör åtnjuta minst samma skydd som naturmiljön och direkt omfattas av 12 kap. 6 § miljöbalken. Detta är också mest förenligt med utgångspunkterna för miljöbalken (jfr bl. a. 1 kap 1 § andra stycket 2). Den möjlighet för länsstyrelsen att vid mineralprospektering på ett tidigt stadium ta initiativ till samråd bör stå till buds även då det gäller att skydda värdefull kulturmiljö. Jag har därför övervägt att föreslå en ändring av 12 kap. 6 § miljöbalken, så att skyldighet att göra anmälan för samråd införs då någon avser att påbörja en verksamhet eller vidta en åtgärd som kan befaras väsentligt påverka kulturmiljön inom ett område. Eftersom Miljöbalkskommittén (M 1999:03) nyligen inlett arbetet med en översyn av miljöbalken har jag dock funnit det lämpligast att genom skrivelse den 29 september 2000 uppmärksamma denna kommitté på frågan.

9.2.5 Prövning av sökandens lämplighet vid ansökan om undersökningstillstånd

Utredarens bedömningar och förslag: Av minerallagen bör klart framgå att bergmästaren, vid prövning av ansökningar av undersökningstillstånd, även får beakta sökandens lämplighet.

Enligt 2 kap 2 § minerallagen skall undersökningstillstånd meddelas om det finns anledning att anta att en undersökning i området kan leda till fynd av koncessionsmineral och sökanden inte uppenbarligen saknar möjlighet eller avsikt att få till stånd en ändamålsenlig undersökning. Bergmästaren har således redan enligt nuvarande bestämmelser att göra en viss bedömning av huruvida sökanden är seriös och har avsikt och förmåga att genomföra undersökningsarbetet på ett ändamålsenligt sätt. Av lagrum-

mets krav att det inte skall vara uppenbart att sökanden saknar möjlighet eller avsikt framgår emellertid att prövningen i normala fall inte skall vara särskilt omfattande. Om en sökande tidigare på ett flagrant sätt åsidosatt sina skyldigheter enligt minerallagen, till exempel genom att inte utföra undersökningsarbetena så att minsta skada och intrång vållas eller genom att utföra undersökningsarbeten där detta inte är tillåtet, torde detta redan enligt gällande lagstiftning kunna beaktas vid prövningen av huruvida samma prospektör vid en ny ansökan skall anses ha avsikt och förmåga att utföra arbetet på ett ändamålsenligt sätt. Detta framgår dock inte särskilt klart av lagstiftningen och det framstår också som oklart i vilken utsträckning misskötsamhet vad avser hänsynen till skyddsvärda natur- och kulturmiljöer kan beaktas. Detta uppfattar jag som en brist i den nuvarande lagstiftningen. Reglerna bör förtydligas i dessa avseenden.

Mineralprospektering är i normalfallet en kapitalkrävande och tekniskt komplicerad verksamhet, som ett mindre antal specialiserade företag inriktat sig på. I de flesta fall torde det vara samma personer och företag som återkommande ansöker om undersökningstillstånd. Härigenom kommer bergmästaren ofta att få en relativt god kunskap om sökandenas lämplighet och förmåga att utföra undersökningsarbetena på ett godtagbart sätt. Enligt min uppfattning bör det klart framgå att bergmästaren vid prövning av ansökningar av undersökningstillstånd även får beakta sökandens förmåga att iaktta tillbörlig hänsyn till natur- och kulturmiljön, och att tidigare misskötsamhet i detta hänseende kan medföra att ansökan avslås.

9.2.6 Behovet av utökat skydd för särskilt utpekade områden

Utredarens bedömning: De nuvarande bestämmelserna i miljöbalken, plan- och bygglagen och minerallagen ger lagstöd för att skapa skydd åt särskilt värdefulla natur- och kulturmiljöer.

De metoder som används vid mineralletning medför – som nämnts ovan – många gånger ingen eller relativt liten miljöpåverkan. Åtgärder som kan medföra viss skada är exempelvis användning av fordon i terrängen samband med mätningar och provborrningar, röjning av siktfält i de fall prospektören saknar modern GPS-utrustning eller inte kan använda denna, mer omfattande moränprovtagning, större blottningsarbeten och provborrningar. De nämnda åtgärderna omfattas av miljöbalkens regler och prospektören är alltså enligt 12 kap. 6 § miljöbalken skyldig att samråda med

länsstyrelsen om det finns risk för att någon av åtgärderna väsentligt kan komma att ändra naturmiljön. För att framföra fordon i terrängen krävs tillstånd enligt terrängkörningslagen. Tillstånd kan krävas för ingrepp i fast fornlämning enligt 2 kap. kulturminneslagen.

Som framgått av avsnitt 8.4 finns det möjlighet för länsstyrelsen och kommunen att i det enskilda fallet med stöd av miljöbalken eller PBL till skapa skydd mot prospekteringsåtgärder i områden där detta är motiverat. Länsstyrelsen eller kommunen har möjlighet att i natur- och kulturresevat, meddela föreskrifter om att mineralletning med vissa metoder eller att gruvbrytning inte får ske om sådana föreskrifter behövs för att uppnå syftet med resevatet. Kommunen har vidare möjlighet att använda sig av planlagstiftningen. Jag vill i detta sammanhang erinra om att institutet områdesbestämmelser inrättats just för att ge kommunen möjlighet att säkerställa att områden som man bedömt vara av riksintresse skyddas.

Minerallagen innehåller också två bestämmelser som tillkommit i syfte att skydda natur- och kulturmiljön. Enligt 3 kap. 6 § första stycket minerallagen får prospekteringsarbeten inte äga rum inom nationalpark eller i strid med föreskrift som meddelats för natur- eller kulturresevat. Vidare krävs enligt 3 kap. 6 § andra stycket p 3 minerallagen länsstyrelsens tillstånd för att undersökningsarbeten skall få äga rum inom de s k obrutna fjällområdena.

Jag har övervägt behovet av att utöka de områden inom vilka mineralprospektering inte skall få äga rum. Jag har inte funnit anledning att i minerallagen ange ytterligare områden som med hänsyn till sina särskilt skyddsvärda natur- och kulturmiljöer bör undantas från undersökningsarbeten. Enligt min uppfattning finns det inte heller behov av fler former av områdesskydd än de som den nu gällande miljölagstiftningen erbjuder. Beträffande skyddet för särskilt värdefulla kulturmiljöer har jag dock uppmärksammat en brist såvitt avser tillämpningen av 12 kap. 6 § miljöbalken. Denna fråga behandlas närmare i avsnitt 11.2.5. Med hänsyn till de förslag till lagändringar som lagts fram i departementspromemorian Ds 2000:29 (se avsnitt 11.2.7) finner jag heller inte anledning att föreslå särskilda bestämmelser i minerallagen för särskilt skyddsvärda områden av internationellt intresse.

9.2.7 Generella krav på miljökonsekvensbeskrivning eller anmälan för samråd vid undersökningsarbeten i vissa områden.

Utredarens bedömning: Det saknas anledning att införa generellt krav på miljökonsekvensbeskrivning eller samråd enligt 6 kap. 12 § miljöbalken vid undersökningsarbeten.

Vissa former av undersökningsarbete är tillståndspliktiga enligt miljöbalken. Hit hör provbrytning⁴³ av stenkol och slags malm samt provborrning efter olja och naturgas.

Om en verksamhet eller åtgärd inte är tillståndspliktig men kan komma att väsentligt ändra naturmiljön skall, enligt 12 kap. 6 § miljöbalken, anmälan göras hos tillsynsmyndigheten. Verksamheten eller åtgärden får påbörjas tidigast sex veckor efter att anmälan gjorts och tillsynsmyndigheten har rätt att förelägga den anmälningsskyldige att vidta de åtgärder som behövs för att begränsa eller motverka skador på naturmiljön. Av samma bestämmelse framgår även att regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om att det alltid skall göras en anmälan för samråd i fråga om vissa slag av verksamheter samt vilka uppgifter en sådan anmälan skall innehålla. I 7 b § i förordningen (1998:904) om täkter och anmälan för samråd har med stöd av denna bestämmelse föreskrivits att anmälan enligt 12 kap. 6 § miljöbalken skall göras innan undersökningsarbete påbörjas inom ett område som avses i 4 kap. 5 § miljöbalken, d v s inom de obrutna fjällområdena. Genom förordningens 7 § har länsstyrelserna givits generell rätt att föreskriva anmälningsskyldighet för samråd i fråga om särskilda slag av verksamheter som kan medföra skada på naturmiljön. Även skogsvårdsstyrelsen får föreskriva anmälningsskyldighet beträffande viss verksamhet och vissa åtgärder som skall utföras på mark som omfattas av skogsvårdslagen, bl a skogsbilvägar.

Enligt min uppfattning finns det således redan idag möjlighet att föreskriva anmälningsskyldighet för samråd i den mån undersökningsarbeten inom vissa områden kan befaras medföra skada på naturmiljön. Som jag tidigare anfört medför de flesta former av undersökningsarbeten inte någon större risk för sådan skada. Jag anser inte att det finns anledning att föreskriva generell anmälningsskyldighet i hela landet för någon form av undersökningsarbete. Det är mer ändamålsenligt att länsstyrelserna, som har god känne-

⁴³ Se SNI-koderna 10.1-3, 12.0-1, 13.1-2 och 13-2-2 i bilagan till förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd.

dom om skyddsvärda naturmiljöer inom länet, prövar behovet av att införa en sådan anmälningsplikt för viss verksamhet, t ex vägbyggnad eller grävning, inom begränsade områden.

Även om lagstiftningen redan idag ger länsstyrelserna erforderliga möjligheter till ingripande, är det viktigt att de i tid uppmärksammas på kommande undersökningsarbeten. Jag återkommer i det följande till detta.

Det bör redan här även påpekas att anmälningsplikt endast kan föreskrivas vid risk för skada på naturmiljön och inte vid motsvarande risk för skada på kulturmiljön, vilket jag uppfattar som en brist i regelverket.

Då det gäller sådana skydds- och bevarandeområden som avses i 7 kap. 27 § miljöbalken föreligger i Ds 2000:29, ett förslag som innebär utökat krav på samråd och på miljökonsekvensbeskrivning i sådana områden.

9.3 Markägarnas ställning vid prospektering.

9.3.1 Inledning

Då det gäller markägarnas ställning vid prövning av undersökningstillstånd och vid undersökningsarbeten har mitt uppdrag i direktiven bl a preciserats på det sättet att jag skall göra en översyn av om markägarnas rättigheter i minerallagen behöver utvidgas och hur detta på ett lämpligt sätt skall balanseras mot exploatörernas behov och samhällets krav.

Jag har under utredningsarbetet funnit att det främst är inom fem delområden som förändringar av regelverket bör övervägas i syfte att stärka fastighetsägarens ställning. De frågor som aktualiserats är

- vilka åtgärder som en prospektör får vidta på annans fastighet utan att överenskommelse träffats med ägaren och utan undersökningstillstånd, d v s gränsdragningen mellan undersökningsarbete och eftersökning
- prospektörens skyldighet att lämna information och upplysningar om undersökningsarbetena till fastighetsägaren och andra sakägare,
- fastighetsägarens och övriga sakägares rätt till inflytande vid undersökningsarbeten som berör dem,
- fastighetsägarens och övriga sakägares rätt till ersättning vid undersökningsarbeten,
- undersökningsarbeten i anslutning till bostadshus och anläggningar av betydelse för totalförsvaret
- prospektörens skyldighet att offentliggöra resultatet av undersökningsarbetena.

I det följande kommer jag att närmare redovisa mina överväganden beträffande vart och ett av dessa delområden.

9.3.2 Gränsdragning mellan undersökningsarbeten och eftersökning

Utredarens bedömningar och förslag: En särskild bestämmelse som klargör vilka prospekteringsåtgärder som får vidtas på annans fastighet utan undersökningstillstånd bör införas i minerallagen.

Med undersökningsarbeten avses enligt 1 kap. 3 § minerallagen sådana arbeten för efterforskning av koncessionsmineral som innebär ett intrång i fastighetsägarens eller annans rätt. Mineralletning med stöd av allemansrätten utgör därför inte undersökningsarbeten, utan brukar betecknas eftersökning. Den närmare gränsdragningen mellan eftersökning och undersökning är dock svår att dra på grund av den osäkerhet som i vissa fall gäller beträffande vad som är tillåtet enligt allemansrätten. Det osäkra rättsläget måste anses otillfredsställande eftersom det kan leda till irritation och onödiga konflikter mellan markägare och prospektörer.

Det är naturligtvis olämpligt att den enda lagtext som reglerar frågan – 12 kap 2 § brottsbalken – förbjuder vad som allmänt förekommer i sammanhanget. Det är också tydligt att prospektering måste innebära en viss eftersökning av mineral redan innan undersökningstillstånd sökts; en förutsättning för tillstånd är ju att ”det finns anledning att anta att undersökning i området kan leda till fynd av koncessionsmineral⁴⁴” och detta krav kan vara svårt att uppfylla om sökanden inte får ta prover på sten och annat material från marken.⁴⁵

För att rätta till förhållandet krävs rimligen en uttrycklig lagregel. Att lita till anvisningar från någon myndighet – bergmästaren eller kanske Naturvårdsverket – är inte tillfredsställande när det som här gäller en praktisk tvistefråga mellan enskilda parter. En möjlighet skulle vara att man ändrade straffbestämmelsen om åverkan i 12 kap 2 § andra stycket brottsbalken. Redan tidigare har man i lagstiftningsarbetet framhållit att paragrafen tillkommit under andra samhällsförhållanden än de nuvarande och att den inte kan tolkas helt bokstavligt samt att den även annars var

⁴⁴ 2 kap 2 § första stycket 1. minerallagen

⁴⁵ Jfr Delin a. a. s 58

oklar.⁴⁶ Det kan sägas att straffbestämmelsen över huvud taget knappast tar sikte på åtgärder som inte innebär någon skada eller olägenhet för markägaren. Om man tillade något sådant i bestämmelsen, skulle den bättre ansluta till dagens rättsuppfattning. Det torde emellertid ligga utanför mitt uppdrag att föreslå en sådan ändring i en väsentlig regel i brottsbalken.

Jag föreslår istället en uttrycklig regel i frågan i minerallagen. Mot detta kan knappast invändas att det på ett olämpligt sätt rubbar allemansrättens innehåll. Bestämmelsen anknyter till vad som redan gäller i praxis. Det kan heller inte åberopas principiella skäl mot att på detta sätt reglera en viss del av allemansrätten. Som framgått saknas ju allmän lagstiftning om denna och istället framgår allmänhetens befogenheter på annans mark indirekt av en rad lagregler som i första hand tar sikte på annat än civilrättsliga frågor. Bl a i miljöbalken finns bestämmelser om utomståendes rätt till tillträde till annans fastighet i olika fall, även utan myndighets tillstånd (se 28 kap 9, 11 och 12 §§); här kan också 34 § väglagen om tillträde till fastighet för undersökningar med sikte på vägbygge nämnas. Om en liknande regel tas in i minerallagen kan de inte ses som någon nyhet från lagteknisk synpunkt.

Bestämmelsen får givetvis inte tolkas motsatsvis, så att 12 kap 2 § andra stycket brottsbalken i övrigt skulle förbjuda bagatellartade ingrepp. Bestämmelsen skall endast uppfattas som ett klargörande av rättsläget på en punkt där regelns missvisande innehåll fått påtaglig praktisk betydelse.

De former av prospektering som regeln avser att träffa torde ha en synnerligen liten inverkan på fastigheten. Jag tänker då främst på moränprovtagning och blockletning. Det skulle föra för långt att också vid dessa former av undersökning kräva att överenskommelse träffas med markägaren och de bör därför hänföras till sådan eftersökning som fritt får ske, så länge åtgärderna inte medför någon beaktansvärd skada eller olägenhet för fastighetsägaren och står i överensstämmelse med annan lagstiftning till skydd för hemfriden och för natur- och kulturmiljön. Jag föreslår därför att det i minerallagen införs en regel om eftersökning, av vilken det klart framgår att blockletning och ytnära moränprovtagning i syfte att eftersöka mineral får ske på annans fastighet, under förutsättning att åtgärderna inte kan medföra någon beaktansvärd skada eller olägenhet för fastighetsägaren eller att skada uppstår på natur- eller kulturmiljön. Det skall således vara tillåtet för prospektören att knacka loss en del av ett stenblock för att skapa en färsk brottyta, att med en spade gräva upp en mindre mängd torv

⁴⁶ Se SOU 1983:50 s 149 ff; utredningens förslag ledde dock inte till någon ändring av bestämmelsen.

eller grus och att medföra en liten mängd sten, torv eller grus från fastigheten för närmare studium och analys. Oberoende av den föreslagna bestämmelsen gäller givetvis föreskrifterna till skydd för natur- och kulturmiljövärden i miljöbalken och annan lagstiftning.

Markägarens och andra sakägares hemfrid måste givetvis respekteras. Eftersökningsarbete får inte ske på platser där allemansrätten annars inte gäller. Om till exempel en mindre del av ett stenblock måste knackas loss, skall detta ske så att ingreppet blir så lite framträdande som möjligt. Ofta torde det vara möjligt att dölja att något ingrepp alls skett på stenen. På motsvarande sätt skall de små gropar som grävs vid moränprovtagningen omedelbart fyllas igen, så att inga olägenheter uppstår.

De nu berörda åtgärderna torde normalt inte medföra någon ekonomisk skada för markägaren. Skulle sådan skada uppkomma följer av allmänna skadeståndsrättsliga grundsatser att prospektören är skyldig att ersätta den skada han vållat. Så snart de åtgärder prospektören önskar vidta på fastigheten är mer ingripande än vad som normalt följer av allemansrätten med de nu nämnda förtydligandena skall det åligga denne att ansöka om undersökningstillstånd eller att ingå ett avtal med fastighetsägaren.

9.3.3 Sakägarnas rätt till information

Utredarens förslag: De markägare som berörs av ansökan om undersökningstillstånd skall underrättas om ansökan och därvid erhålla utökad information om vad detta innebär.

Fastighetsägarna skall även underrättas då undersökningstillståndet upphör att gälla.

Kungörelse i Post- och Inrikes Tidningar och i ortstidning avskaffas. Bergmästaren bör kalla till sammanträde på orten i samband med prövning av undersökningstillstånd om sakägare begär det.

Under utredningstiden har jag kunnat konstatera att markägare inom områden som berörs av undersökningstillstånd uppfattar den information som lämnats dem som undermålig. Detta bekräftas av en undersökning i ett nyligen publicerat examensarbete vid Kungl. Tekniska Högskolan i Stockholm.⁴⁷ Av undersökningen framgår att trettio procent av de tillfrågade fastighetsägarna anser att den information de erhållit från prospektören

⁴⁷ Oskar Bergström och Jonas Glauman, Informationsströmmar vid prospektering av mineral, examensarbete nr 56, Institutionen för fastigheter och byggande, KTH, Stockholm 1999.

som otillfredsställande. Av markägarna i södra Sverige är fyrtiotvå procent missnöjda. Då det gäller informationen från Bergsstaten är utfallet av undersökningen likartat. I detta hänseende har dock informationens innehåll förändrats under senare tid och aktiva åtgärder har vidtagits för att förbättra denna.

Det är naturligt att undersökningstillstånd enligt minerallagen väcker viss oro hos ägare och nyttjanderättshavare till fastigheter som berörs av tillståndet. I allmänhet är kunskapen om mineralprospektering inte särskilt stor och den som får kännedom om beslutet kan lätt få uppfattningen att gruvbrytning inom området är nära förestående.

Att informationen lämnas först sedan tillståndet beviljats är också ägnat att leda till en känsla av maktlöshet hos den som erhåller upplysningarna. Om sakägarna däremot underrättas i samband med att ansökan om undersökningstillstånd görs bör detta också medföra att prospektören vinnlägger sig om att ge en så fullständig och korrekt beskrivning av prospekteringsprojektet som möjligt, i syfte att undvika onödig oro hos fastighetsägare.

Enligt min uppfattning är det alltså av största vikt att de som berörs av ett undersökningstillstånd på ett så tidigt stadium som möjligt erhåller en saklig och rättvisande information om vad detta innebär. Jag föreslår därför att de markägare som kan bli berörda av ett undersökningstillstånd genom brev försändelse skall underrättas om att en ansökan gjorts. Underrättelsen skall skickas ut genom Bergsstatens försorg och till denna skall fogas en informationsfolder som på ett korrekt och lättfattligt sätt beskriver vad ansökan avser och vilka åtgärder som kan bli aktuella om tillståndet beviljas samt vilka rättigheter sakägarna har. Information bör också lämnas om hur fastighetsägaren skall kunna komma i kontakt med sökanden för att erhålla ytterligare information. Sökanden bör vara skyldig att lämna upplysningar i dessa hänseenden i sin ansökan.

Om prospektören så önskar, bör det vara möjligt att till underrättelsen foga information om prospekteringsföretaget och om de prospekteringsarbeten som planeras. En sådan ordning är ägnad att minska antalet försändelser till sakägarna och att ge en fullständig information i ett sammanhang. I de fall prospektören nyttjar möjligheten att bifoga eget informationsmaterial måste det dock mycket tydligt framgå att informationen ifråga lämnas av företaget och inte av Bergsstaten. Om inte prospektören nyttjar denna informationsmöjlighet, är det enligt min mening i allmänhet lämpligt att prospektören genom en egen försändelse lämnar information till sakägarna. Den nu nämnda underrättelsen har inte någon rättsverkan för sakägarna. Den kan därför skickas i vanligt brev.

Om undersökningstillståndet beviljas skall bergmästaren enligt 6 § mineralförordningen införa kungörelse om detta i Post- och Inrikes Tidningar och i ortstidning samt delge berörda fastighetsägare och övriga kända sakägare en kopia av tillståndet. Sakägarna har enligt 22 § förvaltningslagen (1986:223) möjlighet att överklaga beslut om undersökningstillstånd hos allmän förvaltningsdomstol. Enligt 27 § förvaltningslagen har bergmästaren dessförinnan möjlighet att ompröva beslutet om han finner att detta på grund av nya omständigheter eller av annan anledning är uppenbart oriktigt. I annat fall skall länsrätten pröva beslutet. Överklagandet måste enligt 23 § förvaltningslagen ske genom skrivelse som skall ha kommit in till Bergsstaten inom tre veckor från det att klaganden fick del av beslutet. Detta medför att tillståndet måste delges sakägarna, så att fatalitetiden börjar löpa. Man kan ifrågasätta behovet av att kungöra beslutet i Post- och Inrikes Tidningar och i ortstidning. Med hänsyn till att markägare och övriga kända sakägare enligt mitt förslag skall erhålla skriftlig underrättelse om ansökan och delges tillståndsbeslutet framstår ett kungörande av beslutet inte som nödvändigt. I de underrättelser som skickas till fastighetsägare bör istället anges att denna skall informera sådana nyttjanderättshavare som kan tänkas bli berörda av undersökningsarbetena.

Det har visat sig att beviljande av undersökningstillstånd i vissa fall väckt stor uppmärksamhet och medfört en omfattande lokal debatt i det område tillståndet avser och trakten däromkring. Även om den skriftliga information som lämnas är mycket omfattande kan det finnas många frågor som sakägarna önskar få besvarade och som är bättre ägnade att besvaras i muntlig form vid ett sammanträde. Det kan enligt min mening ofta finnas goda skäl för prospektören att på eget initiativ ordna ett allmänt möte i anslutning till undersökningsområdet för att lämna information och besvara frågor. Man kan emellertid inte alltid förlita sig på att de berörda sakägarna ges möjlighet att erhålla information vid ett av prospektören ordnat möte. Dessutom bör det kunna säkerställas att den information som lämnas på ett sådant möte är allsidig, saklig och objektiv.

Bergmästaren har upplyst att det för honom framstår som naturligt att han, om någon så önskar, deltar i möten med de berörda sakägarna. Några regler om sammanträde med sakägarna i samband med undersökningstillstånd finns dock inte. Jag föreslår därför att det i mineralförordningen införs en bestämmelse om att bergmästaren, i de fall sakägare begär det och anför beaktansvärda skäl för detta, skall kalla till ett allmänt möte på lämplig plats i anslutning till det område undersökningstillståndet avser. Syftet med mötet skall vara att lämna kompletterande upplysningar om minerallagens bestämmelser och om prospekteringsverksamhet och mineralbrytning i allmänhet. Sökanden eller tillståndshavaren skall underrättas

om mötet och beredas tillfälle att delta. Mötet bör kunna sammankallas oavsett om tillståndet har beviljats eller ej och oavsett om tillståndsbeslutet överklagats. Möjligheten att begära informationsmöte bör anges i Bergsstatens underrättelse till sakägarna om inkomna ansökningar om undersökningstillstånd

Ett undersökningstillstånd gäller i tre år från dagen för beslutet och kan därefter under vissa förutsättningar förlängas, först i tre, därefter i fyra och slutligen – om det föreligger synnerliga skäl – i ytterligare fem år så att det kan komma att gälla i upp till 15 år. Tillståndshavaren har också möjlighet att enligt 6 kap 2 § minerallagen frånträda sitt undersökningstillstånd i förtid; detta är vanligt och medför att tillståndshavaren kan återfå en del av den avgift som förskotterats. Fastighetsägare och andra berörda sakägare underrättas i de fall undersökningstillståndet förlängs. Någon underrättelse lämnas däremot inte i de fall undersökningstillståndet upphör att gälla på deras fastighet. Detta är enligt min mening en olämplig ordning. Det kan vara av stort intresse före fastighetsägaren att få veta att hans eller hennes fastighet inte längre är föremål för mineralprospektering. Jag föreslår därför att en särskild underrättelse skall lämnas av bergmästaren då ett undersökningstillstånd upphör att gälla på en fastighet, vare sig detta sker i förtid eller på grund av att tillståndstiden löpt ut. Underrättelsen behöver inte delges.

9.3.4 Sakägares inflytande vid prövning av undersökningstillstånd och vid undersökningsarbeten

Utredarens förslag:

Bergmästaren ges möjlighet att meddela villkor till skydd för enskild rätt vid alla former av undersökningstillstånd.

Vid undersökningsarbeten som medför användande av fordonsburen utrustning, byggande av väg, trädfällning och sprängning skall prospektören vara skyldig att söka ingå avtal med fastighetsägaren och andra berörda sakägare om detta. Kan inte överenskommelse träffas skall bergmästaren fatta ett särskilt beslut i frågan. Vid denna typ av undersökningsarbeten skall prospektören utge ersättning till fastighetsägaren, inte endast för skada och intrång utan även för nyttjandet av fastigheten.

Som jag anført i avsnitt 2.3 finns det anledning att ifrågasätta den nuvarande ordningen där prospektören genom undersökningstillståndet auto-

matiskt får en rådighet över de fastigheter som omfattas av detta. Jag har ovan föreslagit att det i minerallagen klargörs att de minst ingripande formerna av prospekteringsarbeten – bland annat blockletning och moränprovtagning – skall vara tillåtna utan särskild överenskommelse med fastighetsägaren och utan undersökningstillstånd.

Då det däremot gäller mer ingripande metoder för malmletning anser jag det olämpligt att fastighetsägaren saknar inflytande om sådana skall äga rum på hans eller hennes fastighet. Det kan vara fråga om att färdas med fordon i terrängen, att borra eller att utföra grävning och trädfällning i mindre omfattning. Visserligen medför dessa metoder sällan några större ingrepp på fastigheten. Det är emellertid fråga om ett ianspråktagande av annans fastighet som normalt inte är tillåtet. Det bör krävas starka sakliga skäl för att inte den närmast berörde – fastighetsägaren – skall informeras och ges möjlighet att påverka de åtgärder som är aktuella. De skäl som ligger bakom den nuvarande ordningen framgår inte klart av lagstiftningens förarbeten. Sannolikt är det dels en tradition att malmletning får ske utan markägarens medgivande, dels en vilja från lagstiftarens sida att underlätta och stimulera prospektering som ligger till grund för bestämmelsernas utformning.

Ansökningar om undersökningstillstånd avser ofta relativt stora områden och berör många fastighetsägare och andra sakägare. Frågan om undersökningstillstånd skall beviljas eller ej är enligt nuvarande lagstiftning endast beroende av huruvida det finns anledning att anta att en undersökning kan leda till att koncessionsmineral påträffas vid undersökningsarbetena och av att sökanden inte uppenbarligen saknar avsikt eller möjlighet att genomföra en ändamålsenlig undersökning.⁴⁸ För bedömningen av dessa frågor erfordras framför allt geologisk och teknisk sakkunskap. Endast en liten del av de fastighetsägare som finns inom undersökningsområdet kommer i praktiken att beröras av mera ingripande undersökningsarbeten.

Genom att jag, som framgått ovan, föreslår att markägare och andra kända sakägare skall underrättas om ansökan ges dessa tillfälle att inkomma med synpunkter på denna. Av den informationsskrift som bifogas kopian av ansökan bör framgå att länsstyrelsen skall yttra sig över ansökan inom tre veckor och att de således kan räkna med att synpunkter som de lämnat till bergmästaren inom denna tidsperiod kan beaktas.

Jag föreslår också att bergmästaren ges möjlighet att meddela villkor till skydd för enskild rätt vid alla former av undersökningsarbeten och inte – som är fallet enligt nuvarande bestämmelser – endast vid undersökningstillstånd som avser olja, gasformiga kolväten och diamant. Härigenom kan bergmästaren beakta sådana synpunkter som inkommit från fas-

⁴⁸ 2 kap 2§ MinL

tighetsägare och andra sakägare liksom från länsstyrelsen. Det kan exempelvis vara en sameby som redovisat områden av betydelse för rennäringen, varvid bergmästaren kan föreskriva att undersökningsarbeten inom dessa områden skall föregås av samråd med samebyn eller att de inte skall få äga rum under vissa tidsperioder.

Beträffande sakägarnas rätt till inflytande vid sådana undersökningsarbeten som berör deras fastighet anser jag att det finns särskilt starka skäl att förändra lagstiftningen, så att fastighetsägarnas och övriga sakägares rätt kan tillvaratas på ett bättre sätt. Som jag tidigare anfört måste det ytterst finnas möjligheter för en prospektör att erhålla rätten att undersöka annans fastighet i fall då ägaren av denna utan fog motsätter sig undersökningen eller endast går med på det på orimliga villkor. Jag anser inte att det finns tillräckliga skäl för att – som är fallet i den nuvarande lagstiftningen – prospektören automatiskt skall få denna tvångsrätt då undersökningstillståndet meddelas. I de flesta fall skulle en frivillig överenskommelse mellan fastighetsägaren och prospektören kunna träffas på för båda parter rimliga villkor. Jag föreslår därför att undersökningsarbeten som innebär mera ingripande åtgärder på fastigheten, alltid skall föregås av en överenskommelse mellan fastighetsägaren och den som innehar undersökningstillståndet eller ett särskilt beslut av bergmästaren.

De fall då jag anser att undersökningsarbeten inte skall få äga rum utan att fastighetsägaren fått tillfälle att utöva inflytande är sådana då det är fråga om ett intrång på fastigheten som sträcker sig utöver vad som annars är tillåtet enligt det förut sagda. Det är emellertid viktigt att gränsen för när en överenskommelse skall krävas är klar och lättfattlig. Åsikterna om vad som utgör ett beaktansvärt intrång kan variera och gränserna för det tillåtna är – som förut påpekats – inte heller lätt att definiera. Jag har därför funnit det lämpligast att anknyta till vissa konkreta åtgärder som är enkla att definiera.

Jag föreslår således att prospektören skall vara skyldig att söka ingå överenskommelse med fastighetsägaren och andra sakägare i de fall han avser att använda tung fordonsburen prospekteringsutrustning i terrängen på fastigheten eller avser att vidta åtgärder som kräver fällning av träd eller byggande av väg och sprängning. Sådana förfaranden tillåts inte, vare sig enligt allemansrätten eller enligt den regel om eftersökning som jag föreslagit ovan och kräver därför markägarens tillstånd. Härtill kommer att

terrängkörning som huvudregel är förbjuden enligt terrängkörningslagen (1975:1313)⁴⁹.

I praktiken kommer förslaget att innebära att undersökningsarbeten som sker från befintliga vägar eller som utförs med utrustning som bärs till fots inte kommer att kräva särskilt överenskommelse med markägaren. Inte heller kommer transport av utrustning med fordon i terrängen att kräva ett särskilt avtal med fastighetsägaren, så länge inte transporten förutsätter fällning av träd eller liknande. Som förut nämnts är terrängkörning normalt inte tillåten. Om emellertid tillståndshavaren fått tillstånd att nyttja terrängfordon skulle det enligt min mening leda allt för långt om han också vore tvungen att träffa avtal med ägarna till samtliga fastigheter på vilka fordonet framförs. Inte heller bör det krävas en särskild överenskommelse om fordon endast används för att transportera utrustning ut i terrängen, där den placeras ut för att användas vid undersökningarna. Ett vanligt förfarande är att man vid undersökningsarbeten med hjälp av en terrängmotorcykel lägger ut en kabel på marken med vilken därefter mätningar av berggrundens elektriska egenskaper görs. Detta förfarande innebär normalt inte någon nämnvärd inverkan på fastigheten och det bör därför inte krävas att prospektören endast på grund härav måste träffa överenskommelse med fastighetsägaren. En annan sak är att fastighetsägaren även i detta fall skall underrättas om undersökningsarbetena och att tillståndshavaren är ersättningsskyldig om han vållar skada på fastigheten.

Mot förslaget kan invändas att det innebär en ökad arbetsbörda och tidsutdräkt för prospekteringsföretaget. Härvid är emellertid följande att märka. Redan enligt gällande lagstiftning är prospektören skyldig att underrätta markägaren och andra kända sakägare senast två veckor innan undersökningsarbeten påbörjas på hans eller hennes fastighet. Enligt vad som upplysts från företrädare för gruvnäringen är kontakterna med markägare oftast betydligt mera långtgående än en ren underrättelse och i praktiken träffas redan idag överenskommelser vad avser användning av vägar, fällning av enstaka träd och den ersättning som skall utgå vid eventuella skador. En del av de berörda fastigheterna torde innehas av staten eller av stora företag, som många gånger är förtrogna med prospekteringsarbeten. I dessa fall torde generella överenskommelser om undersökningsarbete ofta

⁴⁹ Enligt 1 § terrängkörningslagen är all körning i terrängen för annat ändamål än jord- och skogsbruk förbjuden på barmark och på snötäckt skogsmark med plant eller ungskog om det inte är uppenbart att körningen kan ske utan risk för skada på skogen. Länsstyrelsen får enligt 12 § terrängkörningsförordningen besluta om undantag i enskilda fall.

kunna ingås. Vissa fastigheter som ofta är föremål för omfattande prospekteringsarbeten innehas av gruvföretagen själva.

Förslaget kan på grund av det anförda, enligt min mening inte anses som oskäligt mot innehavarna av undersökningstillstånd.

Avtalets innehåll

Genom ett system som bygger på att en frivillig överenskommelse med markägaren och andra sakägare vid ingripande undersökningsarbeten, kommer dessa att få ett reellt inflytande över de åtgärder som vidtas på fastigheten. Han eller hon kommer att kunna påverka det sätt på vilket undersökningarna genomförs. Även den tidpunkt vid vilka undersökningarna genomförs kan vara av stor betydelse. I förhandlingarna med prospektören kan till exempel frågor om vilken väg denne bör nyttja till undersökningsområdet, huruvida arbeten kan inplaneras så att de inte stör jord- och skogsbruk, jakt eller renskötsel och andra liknande frågor behandlas.

Att undersökningsarbeten alls utförs på fastigheten torde ägaren i de flesta fall inte ha befogad anledning att motsätta sig. Ofta torde prospektören kunna anpassa undersökningsarbetena så att fastighetsägaren inte drabbas av några betydande olägenheter. Om ägaren helt vägrar att låta arbetena komma till stånd, får dennes skäl för detta vägas mot prospektörens intresse vid en särskild prövning som görs av bergmästaren.

Avtalet bör så långt möjligt utformas så att det är ägnat att förebygga framtida tvister mellan markägaren och prospektören. Det är därför viktigt att parterna vinnlägger sig om att formulera avtalet så att det framgår vilka undersökningsarbeten som prospektören avser att vidta samt tiden och platsen för dessa. Ofta vet emellertid prospektören inte säkert omfattningen av arbetena eller den exakta platsen där dessa skall genomföras. Osäkerhet kan till exempel råda beträffande hur många borrhål som erfordras och den plats där borrhållarna skall ske. Det kan då finnas skäl att låta avtalet avse flera former av undersökningsmetoder inom ett visst större område på fastigheten eller på hela fastigheten med de begränsningar och undantag som parterna finner vara lämpliga. Mer ingripande åtgärder, till exempel dikesgrävning eller byggande av väg bör dock alltid preciseras i avtalet. I allmänhet bör också prospektörens åtaganden då undersökningsarbetena avslutas regleras i avtalet. Jag tänker då särskilt på frågor om hur eventuella borrhål skall förseglas och liknande.

Parterna bör ha rätt att fritt utforma villkoren inom ramen för vad som annars gäller vid frivilliga upplåtelse av nyttjanderätt till fast egendom.

Tvingande lagstiftning som uppställts till skydd för miljön och andra allmänna intressen är givetvis tillämpliga också vid upplåtelse av rätt till undersökningsarbeten. Även allmän avtalsrättslig lagstiftning måste beaktas. Något behov av särskilda regler i minerallagen till skydd för fastighetsägare som av olika skäl kan betecknas som svaga parter föreligger enligt min uppfattning inte, utan de avtalsrättsliga bestämmelser som gäller i allmänhet är tillräckliga för att suppleras denna typ av avtal.

I 7 -13 kap. jordabalken finns bestämmelser om olika kategorier av nyttjanderätt till fast egendom. Bestämmelserna i 7 kap. jordabalken, vilka reglerar såväl det obligationsrättsliga förhållandet mellan jordägare och nyttjanderätthavare som de sakrättsliga konflikter som kan uppstå, synes utgöra en lämplig reglering också vad gäller avtal om undersökningsarbeten. Jag föreslår därför ett tillägg till 7 kap. 3 § första stycket jordabalken så att de nu nämnda avtalen faller inom balkens tillämpningsområde.

Ersättning vid upplåtelse av fastigheten för undersökningsarbeten

Enligt gällande rätt erhåller fastighetsägaren vid undersökningsarbeten endast ersättning för skada och intrång enligt expropriationslagens regler. Som jag tidigare antytt blir ersättningen i praktiken ofta något högre på grund av en vilja från prospektörer att ha en god relation till fastighetsägarna. Vid en övergång till ett system med frivilliga överenskommelser är det naturligt att också ersättningens storlek blir föremål för avtal mellan prospektör och markägare och att det därvid finns utrymme för ersättning utöver den som utgår för skada och intrång.

Ersättningen bör enligt min uppfattning inte vara beroende av den eventuella förekomsten av mineral på just den aktuella fastigheten utan till den upplåtelse av nyttjanderätt till fastigheten som överenskommelsen om undersökningsarbeten innebär. Det är oftast fråga om små intrång. Det kan vara fråga om att nyttja befintliga vägar, att färdas med terrängfordon, att ställa upp och nyttja arbetsbodar under någon kortare tid, att fälla ett fåtal träd och liknande åtgärder. Vad som utgör en skälig ersättning måste bedömas från fall till fall. Vid bestämmande av ersättningen för upplåtelse bör viss ledning kunna erhållas från vad som är vanligt vid andra former av upplåtelse av begränsad nyttjanderätt till fast egendom. Jag förutsätter att det kommer att utbildas en sedvana och – genom bergmästarens prövningar av tillståndsärenden – en praxis för hur ersättningen bör beräknas och vilken storleksordning denna bör ha.

De kostnadsökningar som förslaget kommer att medföra för prospektören kan bedömas som marginella i förhållande till kostnaderna för själva undersökningsarbetena.

Bergmästarens prövning

I de fall det visar sig att någon överenskommelse inte kan träffas skall det finnas möjlighet för prospektören att hänskjuta frågan till bergmästaren för prövning. Jag föreslår att så skall få ske en viss tid – två veckor – efter det att prospektören delgett fastighetsägaren ett förslag till överenskommelse. Normalt torde förhandlingar med markägaren komma att inledas muntligt och i flertalet fall relativt snabbt kunna slutföras.

Att förhandlingarna inte leder fram till ett avtal kan bero på oenighet beträffande var, när och hur undersökningarna skall genomföras men kan också grunda sig i att fastighetsägaren helt motsätter sig sådana. I båda fallen skall prospektören enligt mitt förslag överlämna vad som kan betecknas som ett ”slutbud” till fastighetsägaren. Har avtal inte kunnat träffas inom två veckor från det att fastighetsägaren fått del av avtalsförslaget får prospektören hänskjuta frågan till bergmästaren, som har att besluta om huruvida de i avtalsförslaget angivna undersökningsarbetena skall få utföras och vilka villkor som i så fall skall gälla. Det upprättade förslaget till överenskommelse ligger alltså till grund för dennes prövning såvitt avser vilka arbeten som skall få utföras. Bergmästaren får alltså inte ge prospektören rätt till andra eller mer ingripande åtgärder än de angivna. Då det gäller villkoren för undersökningarnas genomförande och den ersättning som skall utgå till fastighetsägaren står det däremot bergmästaren fritt att avvika från vad som angetts i avtalsförslaget, så att resultatet som helhet framstår som skäligt för båda parter.

Frågan om tillstånd till undersökningsarbeten är inte så ingripande för sakägarna att den alltid kräver att parterna skall kallas till ett särskilt sammanträde. Det bör ibland räcka med skriftväxling, exempelvis då det endast är tvist om storleken av den ersättning tillståndshavaren skall utge. Bergmästaren bör dock ha möjlighet att anlita sakkunniga enligt bestämmelserna i 8 kap 5 § minerallagen och att företa undersökning på platsen enligt 8 kap 6 § minerallagen i den utsträckning det behövs.

Bergmästarens beslut skall kunna överklagas till fastighetsdomstol. I de fall överklagandet endast avser den ersättning som skall utgå för inanspråktagandet av fastigheten är det inget som hindrar att undersökningsarbetet påbörjas utan att ersättningsfrågan avgjorts. Om överklagandet däremot avser huruvida undersökningsarbeten skall få utföras på viss plats eller under en viss tid och fastighetsägaren anför rimliga grunder för sin inställning, bör i allmänhet inte arbeten tillåtas förrän ett lagakraftvunnet beslut föreligger. I vissa fall kan dock förhållandena vara sådana att det framstår som mer eller mindre uppenbart att överklagandet inte kommer att leda till ändring. För att inte onödigtvis fördröja undersökningsarbetena

bör därför bergmästaren ges möjlighet att förordna att beslutet om undersökningsarbeten skall gälla utan hinder av att det inte vunnit laga kraft. Det kan i sammanhanget påpekas att en högre instans i sådana fall har möjlighet att meddela inhibition av bergmästarens beslut att arbetena får påbörjas, när skäl för detta föreligger.

9.3.5 Regler om undersökningsarbetet

Utredarens förslag: Möjligheten att med stöd av undersökningstillstånd ta i anspråk mark för att uppföra byggnader avskaffas.

Det skall som huvudregel vara förbjudet att utföra undersökningsarbeten närmare än 200 meter från former av bostadsbyggnader.

Begränsningarna i rätten att utföra undersökningsarbeten i anslutning till kyrkor, samlingslokaler och liknande inrättningar samt kraftstationer och industriella anläggningar preciseras till att avse ett område 200 meter från byggnaden.

Begränsningarna i rätten att utföra undersökningsarbete i anslutning till anläggningar av betydelse för totalförsvaret preciseras.

Den som har undersökningstillstånd får enligt minerallagens nuvarande bestämmelser bland annat uppföra sådana byggnader som är nödvändiga vid undersökningsarbetena. Att uppföra byggnad på annans mark är en ingripande åtgärd. Med moderna prospekteringsmetoder torde det inte längre föreligga något nämnvärt behov av att uppföra byggnader. Jag föreslår därför att rätten att uppföra byggnad med stöd av undersökningstillstånd avskaffas.

Enligt 3 kap. 7 § minerallagen får undersökningsarbeten bl. a. inte utan bergmästarens tillstånd äga rum närmare än 100 meter från tomt med byggnad där någon är bosatt under övervägande del av året. Detta innebär ett skydd för permanentbostäder, medan undersökningsarbeten kan äga rum i omedelbar anslutning till fritidshus.

Enligt min uppfattning finns det inte skäl att särbehandla permanentbostäder i det nu aktuella avseendet. Boende i fritidshus har ett minst lika starkt intresse av hemfrid och att så långt möjligt skyddas mot prospekteringsåtgärder i sin närmiljö, som de som bor i permanentbostäder.

I andra sammanhang, till exempel i miljö- eller plan- och bygglagstiftningen görs heller inte denna åtskillnad. Härtill kommer att det ofta kan

vara svårt att utreda vilka byggnader som nyttjas för boende under övervägande del av året och vilka som inte gör det.⁵⁰

Även begreppet ”tomt” är oklart. Då det gäller fritidshus är det inte ovanligt att sådana saknar inhägnade tomtplatser och det kan även annars vara svårt att fastställa var en tomt till ett bostadshus slutar. I rättspraxis har i allmänhet ansetts att bostadshus utan tomt har en hemfridszon på 50-75 meter, innanför vilken det inte är tillåtet att med stöd av allemansrätten färdas eller vistas. Jag föreslår därför att regeln ändras så att undersökningsarbete utan bergmästarens tillstånd inte får äga rum inom områden närmare än 200 meter från bostadsbyggnader.

Med begreppet bostadsbyggnad avser jag alla byggnader som är inrättade för bostadsändamål, oavsett om de är avsedda för åretruntboende eller om de är att anse som sommarstugor. Utanför begreppet faller dock mycket enkla byggnader för helt tillfällig övernattnings, t. ex bodar och kojor som endast används i samband med jakt eller fiske m. m.

Då det gäller begränsningarna i rätten att utföra undersökningsarbete i anslutning till kyrkor, samlingslokaler, undervisningsanstalter och andra lokaler och anläggningar som räknas upp i 3 kap. 7 § punkterna tre och minerallagen är det också här oklart var begränsningen är tillämplig. Jag föreslår att områdena även i dessa fall preciseras till 200 meter från respektive byggnad och anläggning.

Enligt 3 kap. 6 § andra stycket första punkten minerallagen är det förbjudet att utan medgivande av länsstyrelsen bedriva undersökningsarbete inom bl. a befästningsområde och sådant område utanför detta som regeringen bestämmer. Inom totalförsvaret, som består av såväl militär som civil verksamhet, finns olika slag av samhällsviktiga anläggningar som behöver skyddas. Det rör sig om alltifrån vad som i dagligt tal kan kallas befästningar till anläggningar av civil karaktär såsom statliga förvaltningsbyggnader, anläggningar för ledning av det civila försvaret och riksstyrelsens krigsuppehållsplatser. Dessa anläggningar är i allmänhet skyddsobjekt enligt lagen (1990:217) om samhällsviktiga anläggningar m. m. i den mån de inte ligger inom sådana militära skyddsområden som avses i bilagan till förordningen (1990:1334) om skydd för samhällsviktiga anläggningar. Jag föreslår att minerallagens 3 kap. 6 § ändras så att begreppet ”befästningsområde” byts ut mot ”skyddsobjekt eller militärt skyddsområde.

⁵⁰ Jfr Delin s. 85

9.3.6 Prospektörens skyldighet att offentliggöra resultatet av undersökningsarbetena

Utredarens förslag: Den fyraåriga sekretessen för ingivna undersökningsresultat bör avskaffas.

Den kunskap om geologiska förhållanden som erhålls vid prospektering brukar i de flesta länder offentliggöras sedan undersökningstillståndet för det aktuella området upphört att gälla. Detta medför – som jag nämnt ovan – dels att det inte erfordras nya undersökningar på fastigheter där undersökningarna visat att det inte finns några brytvärda förekomster, dels att resultaten kan utnyttjas av andra prospektörer. Resultaten har inte bara betydelse för just den areal som undersökts, utan kan användas vid kartläggningen av angränsande områden.

I Sverige har resultaten från undersökningsarbetena, fram till helt nyligen inte behövt rapporteras alls. Genom en lagändring 1998 har emellertid en skyldighet införts att inom tre månader från det ett undersökningstillstånd upphört att gälla redovisa vissa uppgifter till bergmästaren. Redovisningen skall omfatta vem som utfört undersökningen, vilken typ av undersökningsarbeten som utförts, hur omfattande undersökningen varit samt resultaten av undersökningen i form av rådata. Närmare föreskrifter om redovisningen meddelas av SGU.

De ingivna undersökningsresultaten är enligt punkt 58 i bilagan till sekretessförordningen (1980:657) sekretessbelagda i fyra år.

Enligt min uppfattning är de regler som gäller för undersökningsarbeten från en internationell synpunkt mycket förmånliga för prospektören, både vad gäller undersökningstidens längd, de investeringar och arbeten denne är skyldig att utföra och de rättigheter som i följer av tillståndet. Som jag förut nämnt har däremot det allmänna intresset av mineralprospektering kommit att skjutas i bakgrunden. En av de allmänna intressen som alltjämt tillgodoses mera direkt genom prospektering är att kunskapen om berggrunden ökar.

De skäl som kan anföras för att sekretessbelägga undersökningsresultat efter att ett undersökningstillstånd upphört är att dessa skulle ha ett ekonomiskt värde för den som utfört undersökningarna. Genom att inte resultaten blir offentliga tvingas konkurrerande företag som erhåller undersökningstillstånd i området antingen göra om de undersökningar som tidigare gjorts eller förvärva resultaten från den tidigare tillståndshavaren.

Jag anser inte att resultaten av undersökningsarbetena skall anses utgöra prospektörens egendom, vilken denne äger rätt att förfoga över sedan

undersökningarna upphört. Istället bör de resultat som framkommit i så stor utsträckning som möjligt offentliggöras omedelbart efter att tillståndet löpt ut. På grund härav föreslår jag att regeringen genom en ändring i sekretessförordningen upphäver sekretessen beträffande undersökningsresultat.

Det kan också finnas anledning att överväga en successiv skärpning av kraven på vad som skall rapporteras, så att även bearbetade rådata och de slutsatser prospektören dragit redovisas.

9.4 Markägarens ställning vid bearbetning av mineralfyndigheter

9.4.1 Inledning

Utredarens bedömningar och förslag: Markägare skall – förutom ersättning för skada och intrång – även erhålla ersättning för att fastigheten nyttjas för gruvbrytning.

En av de frågor som under utredningstiden tilldragit sig det största intresset från allmänheten är frågan om koncessionshavarens rätt att utan ersättning tillgodogöra sig mineral på annans fastighet. Att frågan väckt så stor uppmärksamhet tror jag inte främst beror på förhoppningar om mycket stora ekonomiska fördelar om en ersättning skulle utgå till markägare. Det är troligen istället så att många uppfattar det nuvarande systemet, där ingen ersättning alls utgår, som orättvist och stridande mot deras rättsuppfattning. Detta, i förening med en rädsla för att gruvdrift skall komma att konkurrera med annan markanvändning eller skada värdefulla natur- och kulturmiljöer har medfört att minerallagstiftningen i sin helhet kommit att betraktas som orättvis och otidsenlig.

Enligt de nuvarande bestämmelserna utgår visserligen ersättning till markägaren för skada och intrång, men det värde som en fyndighet av koncessionsmineral representerar tillfaller koncessionshavaren ensam. Jag delar uppfattningen att det framstår som stötande om den som med tvingande rätt i kommersiellt syfte tillgodogör sig material – det må vara malm eller något annat – från en annans fastighet inte behöver dela med sig någon del av vinsten, vare sig till den från vars fastighet materialet fanns eller till det allmänna som genom lagstiftning förlänat tvångsrätten. För att motivera en sådan ordning måste starka skäl kunna anföras.

Innan kronoandelen avskaffades kunde som ett skäl för minerallagens ersättningsregler sägas att det i viss mån var fråga om att avstå egendom till det allmänna. Oaktat att systemet med kronoandel i andra avseenden må ha varit mindre ändamålsenligt, kan det i varje fall ha givit ett visst psykologiskt stöd för minerallagens bestämmelser om skyldigheten att avstå mineral utan ersättning. Detta stöd har nu bortfallit.

Att den nuvarande regleringen strider mot vad jag uppfattar som det allmänna rättsmedvetandet är således det främsta skälet till att jag föreslår att markägare skall erhålla ersättning utöver den som utgår för skada och intrång vid bearbetning av mineralfyndigheter på deras fastigheter. Härtill kommer emellertid även att sådan ersättning väl kan motiveras också från andra utgångspunkter. Genom en ersättning för ianspråktagandet av koncessionsmineralen kommer de negativa effekterna ett undersökningstillstånd kan ha på priserna på fastigheter inom undersökningsområdet att motverkas. Vidare kommer lagstiftningen härigenom att i högre grad stå i samklang med regeringsformens nuvarande bestämmelser om skydd för äganderätten och egendomsskyddet i europakonventionen. Det kan också antas att en ökad ersättning till markägare och andra som berörs av mineralutvinning kommer att ge minerallagstiftningen som helhet en bättre acceptans hos medborgarna och underlätta för mineralutvinningsföretagen att ha en god relation till fastighetsägare.

Ersättningsystemet skall utformas så att det blir enkelt att tillämpa och med förutsebara effekter för gruvföretagen. Ersättningsnivån bör inte heller vara så hög att den i nämnvärd omfattning påverkar möjligheterna att driva gruvföretag i Sverige eller minskar viljan till nyinvesteringar i sådan verksamhet.

9.4.2 Vilka fastighetsägare bör få ersättning?

Utredarens förslag: Ersättning bör utgå till alla fastighetsägare vilkas fastigheter berörs av bearbetningskoncessionen eller på vilka mark blivit anvisad för verksamheten.

En naturlig och näraliggande tanke är att just den fastighet på vilken koncessionsmineral brutits skall erhålla ersättning i direkt förhållande till mineralets värde. Ett sådant system är dock av flera skäl inte lämpligt. Inom ett koncessionsområde föreligger stora skillnader i malmens sammansättning av koncessionsmineral och halterna av dessa. Det skulle kräva en mycket omfattande administrativ apparat att hålla reda på från vilken fastighet viss malm har uppfördrats.

Också av andra skäl är det olämpligt att låta ersättningen vara direkt kopplad till förekomsten av koncessionsmineral på den enskilda fastigheten. Vid gruvbrytning under jord kommer vissa fastigheter inom det område koncessionen avser i praktiken inte alls att påverkas av gruvverksamheten på markytan. Å andra sidan kan fastigheter utanför koncessionsområdet bli berörda genom att mark på dessa anvisas vid markanvisningsförrättningen. Det skulle framstå som orättvist om en fastighet, vars ägare drabbas av stora olägenheter och tvingas till betydande uppoffringar i form av till exempel buller eller estetiska störningar, endast skulle erhålla expropriationsersättning, medan ägaren till en fastighet som inte alls har något men av gruvverksamheten erhåller en hög ersättning.

En möjlighet är att istället låta ersättningen gå till något för bygden gemensamt ändamål efter förebild av den i vattenrätten förekommande bygdepenningen. Att låta en del av värdet av den brutna malmen gå till ett allmänt ändamål skulle inte ge den enskilde fastighetsägaren någon ersättning för ianspråktagandet av hans egendom och knappast upplevas som något som i nämnvärd mån uppväger den kränkning av hans äganderätt som bearbetningskoncessionen kan uppfattas som. En kollektiv ersättning skulle inte heller medföra att olägenheterna i form av minskade fastighetspriser vid undersökningstillstånd upphörde. Sammantaget framstår en ersättning av "bygdepenningsmodell" inte som ändamålsenlig.

Jag har funnit det mest rättvist och ändamålsenligt om ersättningen fördelas mellan ägarna av de fastigheter som har mark inom koncessionsområdet och av de fastigheter som berörs av markanvisning i förhållande till hur stor del av detta område deras fastigheter upptar. Koncessionsområdet bestäms enligt 4 kap 1 § minerallagen efter vad som är lämpligt med hänsyn till fyndigheten, ändamålet med koncessionen och övriga omständigheter. Det är således fråga om en relativt skönsmässig bedömning då koncessionsområdet skall fastställas och det kan väl tänkas att fastigheter inom vars gränser det inte finns någon malm kommer att beröras av detta. Genom att även låta fastigheter på vilka markanvisning skett ingå i kretsen av fastigheter som har att dela på ersättningen kommer alla fastigheter som mera direkt berörs av gruvverksamheten att i någon mån bli kompenserade. I det följande benämner jag det eller de områden som utgörs av koncessionsområdet och anvisad mark som gruvavgiftsområdet.

Det kan ibland finnas anledning att låta anläggningar på anvisad mark tjäna driften av flera gruvor. Som exempel kan nämnas en väg eller ett för flera fyndigheter gemensamt anriktningsverk. I sådana fall bör den fastighet som berörs av markanvisningen endast få andel i ersättning från en

koncessionshavare. Om flera koncessionshavare har blivit anvisade samma mark, vilket också någon gång kan förekomma, skall gruvavgiften endast utgå från den koncessionshavare som först erhållit markanvisning.

9.4.3 Beräkningen av ersättningens storlek

Utredarens förslag: Ersättning skall utgå till markägare som berörs av gruvdriften i form av andel i det brutna mineralets värde. Andelen skall vara två promille av mineralens eller malmens värde.

Då det gäller att bestämma den avgift koncessionshavaren skall vara skyldig att utge till fastighetsägarna inom koncessionsområdet är flera beräkningsmodeller tänkbara. Vissa grundläggande krav kan uppställas.

- Det skall finnas ett klart samband mellan värdet av den mineral som bryts inom gruvavgiftsområdet och ersättningens storlek.
- Ersättningsnivån skall vara så hög att den utgör en skälig ersättning till de berörda fastighetsägarna.
- Ersättningsnivån skall inte vara så hög att de ekonomiska förutsättningarna för investeringar i prospektering och gruvbrytning i Sverige försämras.
- Systemet för beräkning av gruvavgiften skall uppfylla rimliga krav på rättvisa men får inte medföra höga administrationskostnader.

Schablonmässigt bestämd avgift

Jag har övervägt ett system där ersättningen – efter förebild från den nuvarande finska gruvlagstiftningen – utgår efter en schablon, och i samband med beviljandet av bearbetningskoncessionen fastställs av SGU eller någon annan myndighet med ledning av gruvans storlek, mineralslag och andra liknande faktorer. Ett sådant system har fördelar genom att det är enkelt, medför en god förutsebarhet och genom att det är möjligt att vid fastställandet av avgiften även beakta speciella förhållanden som påverkar lönsamheten i den enskilda gruvan. Jag anser emellertid att det bör finnas en klarare koppling mellan det faktiska värdet av den mineral som koncessionshavaren tillgodogör sig i det enskilda fallet och ersättningens storlek. Vidare är det svårt att närmare ange vilka faktorer som bör beaktas, vilket gör att bedömningen blir relativt skönmässig och kan upplevas som orättvis.

Avgift i form av andel i gruvföretagets vinst

En annan möjlighet som jag övervägt är att låta avgiften utgöra en del av gruvföretagets nettovinst. Denna metod, som förordades i förarbetena till 1938 års gruvlag och där kallades nettoavgäldssystemet,⁵¹ har fördelen att den ersättning koncessionshavaren skall betala kommer att variera med lönsamheten i gruvdriften. Under år då metallpriserna är höga kommer en hög avgift att betalas medan ingen gruvavgift behöver erläggas om verksamheten går med förlust. Även i detta system bör avgiftens storlek vara knuten till det mineral som tas i anspråk på fastigheten. Då uppkommer emellertid frågan hur det värde mineralet har i verksamheten skall beräknas. Rimligen bör avdrag göras för de kostnader som lagts ned på att anrika och koncentrera slutprodukten, liksom för transportkostnader och liknande. Även för sådana straffavgifter som utgår på grund av att malmen innehållit föroreningar bör kanske avdrag få göras medan tillägg borde göras för den bonus som utgår för nyttiga biprodukter. En mängd andra faktorer kan tänkas påverka slutproduktens saluvärde och systemet skulle därför bli komplicerat och kunna leda till olika tvister. Även om en avgift beräknad på detta sätt i någon mening kan anses mest rättvis, anser jag att nackdelarna överväger.

Avgift grundad på malmens eller det utvunna mineralets värde

Jag har stannat för att föreslå en gruvavgift grundad på det värde malmen har då den brutits och uppfodrats, utan några avdrag för de kostnader som gruvdriften i övrigt medfört. Enkelt uttryckt bör markägarna ersättas för värdet av den materia som tas i anspråk på deras mark, på ett likartat sätt som om de upplåtit rätten att ta grus eller bryta sten på fastigheten eller hade sålt en rotpost. Det finns emellertid viktiga skillnader. Mycket stora kostnader är förknippade med prospektering och med utvinning av koncessionsmineral. Markägarens andel i värdet av den malm eller det mineral som utvunnits måste därför relateras till de stora kostnader företaget haft för att hitta fyndigheten och för brytningen.

Gruvavgiften bör enligt min uppfattning – i de fall det är fråga om metallmalmer – beräknas med ledning av mängden bruten malm och det värde malmen har ”vid gruvan”. Det var i princip på detta sätt jordägaravgälden beräknades i 1938 års gruvlag och det förordades i förarbetena till den lagen eftersom det ansågs enkelt att tillämpa.

⁵¹ SOU 1924:16 s 86 f

Jag förslår att gruvavgiften fastställs av bergmästaren årsvis i efterskott för varje koncessionshavare. För att fastställa gruvavgiften måste bergmästaren dels få kännedom om mängden utvunnen malm eller annan mineral och dels om dess värde. Uppgifter om vilka volymer som utvunnits torde i allmänhet vara relativt lätta att erhålla och kontrollera. Redan idag är koncessionshavarna i allmänhet skyldiga att rapportera sådana uppgifter till SGU.

I det fall en befintlig underjordsgruva, för vilken nuvarande regler i minerallagen gäller, blir utvidgad med nya bearbetningskoncessioner, för vilka de föreslagna ersättningsreglerna skall gälla, måste – om brytning pågår både i "gamla" och "nya" områden – den mängd malm som brutits inom de olika områdena särskiljas, liksom vilken kvalitet malmen haft på de olika platserna. Också dessa uppgifter torde i allmänhet vara möjliga att ta fram utan betydande merarbete.

Då det gäller den värdering av den brutna och uppfordrade malmen som bergmästaren enligt mitt förslag skall göra måste – liksom för övrigt ofta är fallet vid all värdering – en relativt grov uppskattning göras. Vilka schabloniseringar som skall läggas till grund för värderingen beror främst på vilket koncessionsmineral det är fråga om.

Om det utvunna koncessionsmineralet är föremål för en extern försäljning utan vidare bearbetning kan givetvis det pris som mineralet betingar vid försäljningen läggas till grund för bedömningen. I den mån detta innefattar ett åtagande från koncessionshavaren att transportera mineralet till köparen måste hänsyn till transportkostnader tas. Då det gäller olja eller gas torde det inte föreligga några svårigheter att på detta sätt fastställa vilket värdet är "vid borrhålet". Endast i undantagsfall säljs obearbetad malm till en extern köpare. Istället sker bearbetning och anrikning av malmen innan försäljningen. Även längre gående bearbetning kan naturligtvis förekomma. Värderingen måste då grunda sig på andra metoder. Metoden blir beroende av vilken mineral det är fråga om.

Ofta kan utgångspunkten tas i saluvärdet av de produkter som slutligen framställts och sålts av koncessionshavaren. I de fall det sker en extern försäljning av malmkoncentrat, som ofta är fallet vid metallmalmsgruvor, kan saluvärdet av denna tas som utgångspunkt. Priset för malmkoncentrat (slig) som innehåller basmetaller baseras på de ekonomiskt utvinningsbara metallernas pris med avdrag för transporter till metallverk, behandlingskostnader (raffineringslön och smältlön) och förluster i produktionsprocessen. Dessutom görs avdrag för icke önskade ämnen som kan finnas i sligen resp. tillägg för nyttiga biprodukter. Priset för basmetallsliger varierar alltså mellan olika gruvor beroende på vilka metallmineral malmen innehåller, metallhalten, förekomsten av föroreningar och värdefulla bi-

produkter. I dessa fall bör värderingen grunda sig på det pris koncentratet betingar, med avdrag för de nämnda kostnaderna för behandling och transporter m. m.

En annan möjlighet som kan användas är att göra en värdering med utgångspunkt i det gängse marknadspriset för den aktuella typen av malm. Priset på järnmalm fastställs till exempel ofta en gång per år i förhandlingar mellan säljare och köpare. Vanligen är ett avtal mellan något av de större gruvföretagen i Australien eller Brasilien och den japanska eller tyska stålindustrin vägledande globalt. Här finns det således ett marknadspris som kan vara vägledande vid värdering av malmen vid gruvan.

När det gäller kvalificerade industrimineral finns sällan några internationella marknadspriser. Prissättning sker i förhandlingar mellan kunder och leverantörer. Priset beror på de individuella produkternas kvalitetsegenskaper och tillgången till substitut. I sådana fall måste värderingen grunda sig på uppgifter om vilka priser som erhållits i det enskilda fallet

Enligt förslaget skall koncessionshavarna vara skyldiga att till bergmästaren årligen rapportera uppgifter av betydelse för att fastställa värdet av bruten malm och andra mineralprodukter inom gruvavgiftsområdet. Rapporteringen skall ske i den omfattning och på det sätt bergmästaren bestämmer. Bestämmelsen bör vara straffsanktionerad.

Ersättningens storlek

En gruvavgift kommer enligt mitt förslag endast att utgå för bearbetningskoncessioner som meddelas i framtiden. Det är naturligtvis inte möjligt att närmare ange vare sig hur stora belopp en gruvavgift uppgående till en viss andel av saluvärdet kommer att uppgå till eller vilken andel av företagets resultat den kan komma att utgöra. En jämförelse kan emellertid göras med hur resultatet av en gruvavgift på olika nivåer skulle ha blivit om den hade funnits idag. Baserat på Statistiska centralbyråns Företagsstatistik för företag kan konstateras att en avgift på en promille av saluvärdet av samtliga svenska metallmalmsgruvor 1997 skulle ha medfört en sammanlagd gruvavgift på ungefär 10 miljoner kronor, en avgift på två promille en sammanlagt avgift på ungefär 20 miljoner kronor och en avgift på tre promille ungefär 30 miljoner kronor

Enligt min uppfattning är en ersättningsnivå på två promille av saluvärdet rimlig. De belopp en sådan ersättningsnivå medför skulle enligt min uppfattning inte utgöra någon oskäligen belastning för gruvnäringen, samtidigt som det skulle medföra en rimlig ersättning till fastighetsägarna. Be-

loppen kan också ställas i relation till de royalties som är vanligt förekommande i utlandet och som kan uppgå till flera procent av saluvärdet.⁵²

Bestämmelsen skall vara dispositiv, så att om markägaren och koncessionshavaren träffar överenskommelse om avgiftens storlek skall bergmästaren fastställa denna om han inte finner det uppenbart att fastighetsägaren är berättigad till en högre avgift.

Begränsningar av avgiften

Om det är fråga om en rik malm inom ett litet gruvavgiftsområde kan avgiften komma att uppgå till mycket stora belopp. Det kan upplevas som oskäligt att en fastighetsägare ges möjlighet att i hög grad berika sig genom att en stor och värdefull fyndighet råkar finnas på hans mark. Detta skulle också kunna leda till spekulation. Jag har därför övervägt om det inte anledning att begränsa den gruvavgiften som kan tillkomma varje enskild fastighet, så att den inte blir oskäligt hög. En sådan begränsning skulle emellertid medföra olämpliga konsekvenser vad gäller hur gruvavgiften påverkas av malmkroppens utbredning och metallhalt. Om en rikhaltig malmkropp endast upptar en liten yta men sträcker sig djupt ned i berggrunden skulle en begränsning av avgiften – vare sig den knyts till areal eller antal berörda fastigheter – medföra att den sammanlagda avgiften blev mycket låg. För ”fattiga” malmer med stor utbredning skulle däremot alltid full avgift utgå. Trots att goda argument kan anföras för en begränsning har jag vid närmare övervägande funnit att skälen mot en sådan begränsning överväger.

9.4.4 Outnyttjade bearbetningskoncessioner

Utredarens bedömningar och förslag: Fastighetsägaren skall ha rätt till årlig ersättning för de olägenheter det innebär att bearbetningskoncession beviljats på fastigheten

Om innehavaren av en bearbetningskoncession som inte ansökt om markanvisning inom tio år skall fastighetsägaren ha rätt att begära att koncessionshavaren löser in fastigheten.

Enligt 5 kap 1 § minerallagen får koncessionshavaren ta i anspråk mark inom koncessionsområdet för bearbetning och därmed sammanhängande

⁵² <preciserade uppgifter om utländska royalties in här>

verksamhet endast om den anvisats för ändamålet. Sådan markanvisning sker vid en markanvisningsförrättning efter ansökan från koncessionshavaren.

Bearbetningskoncessioner meddelas i allmänhet för en tid av 25 år och under denna tid får även undersökningsarbete bedrivas (se 5 kap 1 och 3 §§ minerallagen).

En av förutsättningarna för att en bearbetningskoncession skall beviljas är att sökanden visat förekomsten av en ekonomiskt utvinningsbar mineralfyndighet, s. k. malmbevisning. Det finns således normalt sett anledning att anta att koncessionen kommer att utnyttjas inom inte alltför avlägsen tid och att en markanvisningsförrättning kan förväntas.

Fram till markanvisningsförrättningen kan det råda osäkerhet om både tidpunkten då en eventuell bearbetning kommer att påbörjas och vilken del av koncessionsområdet som kommer att beröras av verksamhet ovan jord.

I många fall kan fastighetsägaren fortsätta den pågående markanvändningen fram till markanvisningen, och något alternativt användningssätt för marken finns ofta inte. Det är emellertid inte otänkbart att ägaren till fastigheten planerar att nyttja marken på ett annat sätt. Vill fastighetsägaren sälja sin fastighet kommer sannolikt priset att påverkas eftersom det råder osäkerhet beträffande vilken dispositionsrätt köparen kommer att få. Av samma skäl torde fastighetsägaren avhållas från att göra investeringar eller att över huvud taget planera brukandet av fastigheten eller fastighetsdelen annat än på mycket kort sikt. Från markägarhåll har framhållits att det på detta vis läggs en ”död hand” över fastigheten.

Enligt nuvarande lagstiftning är det fullt möjligt för en koncessionshavare att underlåta att ansöka om markanvisning. Bearbetningskoncessionen medför inga årliga avgifter utan sedan ansökningsavgiften – f n 6 000 kr per område – betalats, hindras andra att utföra undersökningar inom detta jämte en skyddszon på 1 000 meter och koncessionshavaren kan fortsätta sina undersökningar. Jag har erfårit att det finns ett relativt stort antal bearbetningskoncessioner som inte lett till markanvisning.

Enligt min mening är den nuvarande ordningen otillfredsställande. Jag har övervägt flera möjligheter att komma till rätta med problemet. En vore att införa en särskild skadeståndsregel. Genom att minerallagen i fråga om ersättning vid markanvisningsförrättning väsentligen hänvisar till reglerna i 4 kap expropriationslagen kommer tillämpningen av 4 kap 3 § i denna lag att medföra att förväntningsvärden i princip inte ersätts. Fastighetsägaren kan således inte begära ersättning för att bearbetningskoncessionen hindrar honom från att exploatera fastigheten och inte heller för det minskade marknadsvärde som orsakas av osäkerheten beträffande möjligheten att i

framtiden nyttja den för andra ändamål. Då det däremot gäller skador som beror på att fastighetsägaren inte vågar göra investeringar i pågående användning, till exempel renovera eller bygga nya ekonomibyggnader eller förbättra täckdikning och liknande, torde dessa skador i princip vara ersättningsgilla enligt nuvarande regler. Här föreligger dock betydande bevisvårigheter för fastighetsägaren, som i allmänhet torde få acceptera en mera schablonmässigt beräknad ersättning.

Jag har övervägt att föreslå en begränsning av den tid en bearbetningskoncession skall gälla om inte ansökan om markanvisning görs. Detta skulle emellertid i allmänhet medföra att en ny ansökan om koncession snart skulle göras. Att för all framtid hindra gruvbrytning på ett sådant område framstår inte heller som rimligt.

Enligt min uppfattning bör problemet istället lösas dels genom att fastighetsägaren ges rätt att efter viss tid begära inlösen av sin fastighet eller den del av denna som berörs av bearbetningskoncessionen, dels genom att den som innehar en bearbetningskoncession skall vara skyldig att utge en schablonmässigt bestämd årlig ersättning till fastighetsägaren som ersättning för de olägenheter koncessionsbeslutet medför fram till dess att ett markanvisningsbeslut vunnit laga kraft. Efter denna tidpunkt kommer enligt mitt förslag en gruvavgift att utgå under den tid bearbetning pågår. I de fall koncessionshavaren inte begär markanvisning är det – som nämnts ovan – ovisst vilken del av koncessionsområdet som kommer att beröras av brytningen. Ofta kan pågående markanvändning, till exempel skogsbruk, fortsätta som förut inom stora delar av området även sedan gruvbrytningen påbörjats. Genom att markägare inom koncessionsområdet enligt mitt förslag fortsättningsvis skall vara berättigade till gruvavgift sedan bearbetningen påbörjats, kommer sannolikt inte särskilt många markägare att kräva inlösen. Fastighetsägare bör ha rätt att begära sådan först sedan en relativt lång tid förflutit. Jag anser att om markanvisning inte skett inom tio år från det att bearbetningskoncessionen meddelades bör koncessionshavaren på fastighetsägarens begäran vara skyldig att lösa fastigheten eller den berörda fastighetsdelen.

Vidare föreslår jag att koncessionshavaren skall utge en årlig avgift till ägarna av de fastigheter som finns inom koncessionsområdet som ersättning för de olägenheter det innebär att fastigheten belastas av en bearbetningskoncession. Det får antas att olägenheterna blir större ju längre tid som förflyter utan att någon visshet skapas beträffande vilken mark som kommer att beröras av bearbetningen. Avgiften bör också utformas så att den utgör ett visst incitament för koncessionshavaren att inte i onödan avvakta med att begära markanvisning. Jag föreslår därför att avgiften under de första fem åren från det att koncessionen meddelades och fram

till dess att bergmästaren meddelat beslut i markanvisningsfrågan skall uppgå till en hundradel av basbeloppet för varje år och hektar av fastigheten som berörs av bearbetningskoncession och för tiden därefter till två hundradelar av prisbasbeloppet. Om fastighetsägaren överklagat bergmästarens beslut bör dock avgiften inte utgå för tiden därefter.

9.5 Prövningsinstanser och överklagande m.m.

9.5.1 Bergsstatens och bergmästarens roll

Bergsstaten är förvaltningsmyndighet för frågor om Sveriges mineralhantering. Bergmästaren, som tillsätts av regeringen, är chef för Bergsstaten. Bergsstaten har tolv anställda, däribland två gruvingenjörer. Tidigare har Sverige varit indelat i flera bergmästardistrikt men den 1 juli 1998 upphörde denna indelning. Bergsstaten blev då en sammanhållen myndighet med huvudkontor i Luleå och ett lokalkontor i Falun.

Sveriges geologiska undersökning (SGU) är chefsmyndighet för Bergsstaten, vilket innebär att Bergsstaten i administrativt hänseende utgör ett särskilt verksamhetsområde inom SGU. Medel för Bergsstatens verksamhet tillförs via SGU, som också anställer personalen vid Bergsstaten med undantag för bergmästaren samt bistår med viss juridisk kompetens och administrativ service. SGU är central förvaltningsmyndighet för frågor om landets geologiska beskaffenhet och mineralhantering. Myndigheten har till uppgift att tillhandahålla geologisk information framför allt för områdena miljö och hälsa, fysisk planering, hushållning och försörjning med naturresurser, jord- och skogsbruk samt totalförsvaret. SGU skall därvid undersöka, dokumentera och beskriva Sveriges geologi samt se till att denna information marknadsförs och snabbt blir tillgänglig. Myndigheten har ett mindre anslag för att stödja viss forskning och utveckling inom det geovetenskapliga området. Enligt sin instruktion skall SGU verka för en ekologiskt och ekonomiskt balanserad exploatering av landets mineralresurser. Myndigheten har ett särskilt mineralinformationskontor i Malå i Västerbottens län.

Bergsstatens uppgift kan sammanfattningsvis beskrivas så att myndigheten med tillämpning av minerallagen (1991:45) skall pröva frågor om tillstånd för undersökning och bearbetning av mineralfyndigheter samt att utöva tillsyn över efterlevnaden av minerallagen. Bestämmelser om Bergsstatens verksamhet och bergmästarens uppgifter finns dels i minerallagen

och mineralförordningen, dels i förordningen (1988:368) med instruktion för Bergsstaten.

Bergmästaren har redan i dag till uppgift att vid tillståndsgivning och tillsyn beakta motstående allmänna och enskilda intressen samt att lösa tvister mellan enskilda, främst mellan prospekterings- och gruvföretag på ena sidan och fastighetsägare och nyttjanderättshavare till fastigheter på den andra. Mina förslag vad avser tillstånd till och ersättning för undersökningsarbeten samt införande av gruvavgift medför att konfliktlösning mellan enskilda, främst mellan företag i gruvbranschen och enskilda markägare, kommer att utgöra en än större andel av Bergsstatens uppgifter.

Det har i den allmänna debatten framförts krav på att tillståndsgivning och tillsyn inte borde handläggas av bergmästaren. Argumenten mot den nuvarande ordningen har dels varit att besluten borde handläggas på en mera lokal nivå, så att till exempel länsstyrelsen skulle besluta om undersökningstillstånd, dels att det är olämpligt att Bergsstaten handlägger både frågor om tillstånd och tillsyn.

Då det gäller frågan om prövning av undersökningstillstånd har jag noga övervägt om denna borde ske hos länsstyrelserna. Vid prövningen av ansökningar om nya undersökningstillstånd skall prövningsmyndigheten ta ställning till om det finns anledning att anta att en undersökning av området kan leda till fynd av koncessionsmineral och till om sökanden har avsikt och förmåga att genomföra en ändamålsenlig undersökning. Vid förlängning av tillstånden aktualiseras frågor om huruvida tidigare utförda undersökningsarbeten varit ändamålsenliga. Även sökandens lämplighet att bedriva undersökningsarbete skall prövas. Med hänsyn bl. a. till att det alltså i denna typ av ärenden krävs betydande malmgeologisk sakkunskap och kännedom om den teknik och de metoder som används vid mineralprospektering och då det inte är rimligt eller ens möjligt att bygga upp sådan sakkunskap vid alla landets länsstyrelser, anser jag att den nuvarande ordningen bör bestå.

Vad gäller tillsynsverksamheten ankommer det på bergmästaren att tillse att minerallagens bestämmelser efterlevs. Vad avser efterlevnaden av till exempel miljöbalkens regler och bestämmelser som uppställts till skydd för natur- och kulturmiljön vilar tillsynsansvaret däremot på andra myndigheter, främst kommun och länsstyrelse. Bergsstatens tillsynsverksamhet är främst inriktad på gruvverksamheten. Med hänsyn till att Bergsstaten är en liten myndighet med endast tolv anställda är det inte rimligt att kräva en operativ tillsynsverksamhet inom alla områden som berörs av undersökningstillstånd. Detta torde heller inte vara sakligt motiverat. Genom samarbete mellan Bergsstaten och berörda kommuner och länsstyrel-

ser samt genom att privatpersoner och företag vänder sig direkt till Bergsstaten och rapporterar missförhållanden bör i allmänhet tillräcklig information om hur tillståndshavarna efterlever minerallagens bestämmelser komma bergmästaren till del. Mitt förslag att mera ingripande undersökningsarbeten skall föregås av en överenskommelse mellan fastighetsägaren och prospektören eller ett särskilt beslut av bergmästaren är ägnat att öka bergsstatens kunskap om hur undersökningsarbetena bedrivs. Jag anser inte att det finns skäl att låta någon annan myndighet svara för tillsynen över efterlevnaden av minerallagens bestämmelser.

Det är givetvis av största betydelse att allmänhetens förtroende för bergmästaren som en opartisk och oväldig ämbetsman upprätthålls. Av särskild vikt är att Bergsstaten inte uppfattas som en myndighet med uppgift att främja eller stödja gruvnäringen eller prospekteringsföretagen utan endast att på ett opartiskt sätt tillämpa gällande författningar. Härvid är givetvis myndighetens agerande i sin rättstillämpning och verksamhet i övrigt det som främst är ägnat att stärka allmänhetens förtroende. Det är av särskild vikt att Bergsstaten i sin informationsverksamhet förhåller sig opartisk i frågor som rör till exempel mineralprospektering och att man från regeringens sida värnar om myndighetens integritet genom att inte ställa krav eller ge uppdrag som kan ge anledning att ifrågasätta myndighetens opartiskhet.

De regler som nu styr Bergsstatens verksamhet ger enligt min uppfattning i sig inte någon grundad anledning att ifrågasätta myndighetens integritet och självständighet. Det faktum att SGU är chefsmyndighet för Bergsstaten och att SGU i sin verksamhet på olika sätt främjar och stödjer prospektering och gruvnäring kan dock medföra att allmänheten bibringas uppfattningen att också bergmästaren och Bergsstaten har en sådan uppgift. En möjlighet vore att bryta ut Bergsstaten ur SGU och låta den utgöra en fristående förvaltningsmyndighet under regeringen. Det finns emellertid – med hänsyn till att Bergsstaten är en förhållandevis liten myndighet – stora förtjänster med den nuvarande ordningen, där SGU svarar för vissa administrativa uppgifter och finansieringen av Bergsstatens verksamhet. Bergsstaten saknar även egen jurist och är beroende av SGU för viss utredningsverksamhet.

Enligt min uppfattning bör den nuvarande ordningen, där SGU är chefsmyndighet för Bergsstaten bestå, men det bör i instruktionen för Bergsstaten tydliggöras att myndigheten självständigt svarar för frågor som gäller handläggning av ärenden enligt minerallagen och tillämpning av denna författning. Vidare bör Bergsstaten förstärkas med egen kvalificerad juridisk kompetens så att man kan agera helt fristående från SGU i

alla frågor som avser rättstillämpning. Jag kommer i nästa avsnitt att redovisa mina ställningstaganden då det gäller överprövning av bergmästarens beslut.

9.5.2 Överklagande av bergmästarens beslut

Vem får överklaga bergmästarens beslut?

Enligt 22 § förvaltningslagen (1986:223) får ett förvaltningsbeslut överklagas av den som beslutet angår, om det gått honom emot och beslutet kan överklagas. Bestämmelsen är allmänt hållen och det har överlämnats åt rättstillämpningen att närmare precisera vem som skall anses ha rätt att överklaga förvaltningsbeslut.

Då det gäller undersökningstillstånd sker inte någon prövning i förhållande till motstående intressen. Bergmästaren får enligt 8 kap. 1 § andra stycket avgöra ärendet utan att någon annan än sökanden haft tillfälle att yttra sig. Det kan därför vara tveksamt om fastighetsägare och andra innehavare av särskild rätt till fastigheter inom undersökningsområdet har rätt att överklaga bergmästarens beslut i tillståndsärendet. Något prejudikat som belyser frågan har inte gått att finna. Enligt vad som upplysts från Bergsstaten har emellertid överklaganden från markägare regelmässigt upptagits till saklig prövning och frågan har inte ställts på sin spets. Sökanden liksom andra innehavare av undersökningstillstånd och bearbetningskoncession torde ha rätt att överklaga tillståndsbeslutet om det berör deras undersöknings- eller koncessionsområden. Då det gäller beslut som avser undersökningsarbetena, till exempel bergmästarens beslut att tillåta undersökningsarbete i anslutning till byggnader eller anläggningar, har ägare och nyttjanderättshavare till dessa talerätt. Den som direkt berörs av undersökningsarbeten har rätt att överklaga bergmästarens beslut i frågor som rör tillståndshavarens rättigheter och skyldigheter liksom dennes beslut om ersättning för skada och intrång.

Vid beslut om bearbetningskoncession – som ju innebär en rätt för koncessionshavaren att ta i anspråk annans fasta egendom och tillgodogöra sig naturresurser på denna – får detta överklagas av fastighetsägare och andra berörda rättighetshavare. Huruvida även ägare av fastigheter utanför koncessionsområdet men som kan komma att beröras av en kommande bearbetning, till exempel genom markanvisning eller på grund av immisioner, har rätt att överklaga koncessionsbeslutet är däremot mera tveksamt och torde få bedömas från fall till fall.

I minerallagen har även andra än de som är sakägare enligt 22 § förvaltningslagen givits rätt att överklaga Bergmästarens beslut. Således får

kommunen överklaga bergmästarens beslut om bearbetningskoncession inom kommunens område. Kommunen får också överklaga ett beslut genom vilket bergmästaren givit tillstånd till undersökningsarbete inom område med detaljplan eller områdesbestämmelser.

Då det gäller de lagändringar jag föreslagit torde några nya svårigheter att fastställa kretsen av taleberättigade inte föreligga. Jag har föreslagit att ansökningar om undersökningstillstånd skall sändas till kända sakägare samt till länsstyrelsen för eventuellt yttrande. Någon ändring vad avser rätten att överklaga ett beslut om undersökningstillstånd är inte avsedd. I den mån fastighetsägare tidigare varit taleberättigade då det gäller beslut om undersökningstillstånd skall de även fortsättningsvis vara detta i samma utsträckning. Kommunen och länsstyrelsen har normalt inte rätt att överklaga ett sådant beslut.

Fastighetsägare och andra rättighetshavare till fastigheter som berörs av mer omfattande undersökningsarbeten har rätt att överklaga ett beslut om tillstånd till undersökningsarbete och det ersättningsbeslut som detta innefattar.

Beslut om gruvavgiftsområde kan överklagas av dem som berörs av beslutet, d v s de fastighetsägare som berörs av markanvisningsförrättningen. Då det gäller bergmästarens beslut om gruvavgift får detta överklagas av de ersättningsberättigade fastighetsägarna och av koncessionshavaren.

Vart skall överklagandet ske?

Överklagandereglerna i minerallagen bygger på principen att ärenden där rättsfrågan är huvudsaken skall kunna överklagas till domstol medan avgöranden av lämplighetskaraktär skall överklagas i administrativ ordning. Beträffande den förstnämnda kategorin har den uppdelningen gjorts att ersättningsfrågor skall överklagas till fastighetsdomstol medan övriga frågor av rättslig karaktär överklagas till förvaltningsdomstol; för att förenkla instansordningen stadgas dock att alla beslut som fattas vid markanvisningsförrättningen skall överklagas till fastighetsdomstol. Beträffande den senare typen av ärenden är regeringen slutinstans då det är önskvärt med en bred och allsidig prövning, medan övriga frågor antingen överklagas till länsstyrelsen eller till SGU.

Som jag nämnt i avsnitt 11.5.1 anser jag det mycket betydelsefullt att Bergsstaten ges möjlighet att i sin tillämpning av minerallagens bestämmelser agera självständigt och fristående från sin chefsmyndighet SGU. SGU:s verksamhet är bl. a. inriktad på att tillvarata mineralintresset. Vid

prövningen av frågor där det finns motstående intressen får det inte finnas anledning till misstanke att mineralintresset ges företräde. De få fall SGU enligt nuvarande bestämmelser är överinstans till bergmästaren är i huvudsak sådana där det inte finns motstående enskilda intressen. Undantag utgör dock beslut om att ta i anspråk mark för byggande av väg samt beslut om efterarbete enligt 13 kap. 6 § minerallagen. Vad avser den förstnämnda frågan har jag föreslagit att detta skall anses utgöra sådant omfattande undersökningsarbete som i första hand skall föregås av ett avtal med fastighetsägaren och annars kräva särskilt tillstånd till undersökningsarbete. Vad så gäller beslut om efterarbete torde det i allmänhet, vid den miljöprövning som föregått bearbetningen, ha uppställts erforderliga villkor till skydd för både enskilda och allmänna intressen men det har i minerallagens förarbeten förutsatts att bergmästarens beslut kan innefatta andra eller längre gående villkor.

Även av andra skäl kan det finnas anledning att ifrågasätta en ordning där bergmästarens beslut överprövas av SGU som också är chefsmyndighet för Bergsstaten. Jag föreslår därför att bergmästarens beslut i frågor om förhandsbesked om huruvida planerat undersökningsarbete m. m. skall anses ha större omfattning enligt 4 kap. 9 §, igenläggning av utfraktsvägar, orter eller borrhål enligt 5 kap. 8 § och 13 kap 6 §, skyldighet att utföra efterarbete enligt 13 kap. 6 § och om tillstånd att lägga ner gruva eller motsvarande anläggning 14 kap. 4 § fortsättningsvis skall överklagas till länsrätten. Tillstånd till byggande av väg kommer att utgöra en del av tillstånd till undersökningsarbete och skall överklagas till fastighetsdomstol. Detta är också fallet med prospektörens skyldighet att ställa säkerhet för den ersättning han kan bli skyldig att utge för skada och intrång vid undersökningsarbeten (se 2 kap. 10 §). Det saknas därför anledning att ha kvar den särskilda bestämmelsen om länsstyrelsens prövning av ställd säkerhet i 17 kap. 2 §.

Av de förslag jag lagt fram följer vidare att bergmästaren i framtiden även skall fatta beslut om villkor till skydd för allmänna intressen och enskild rätt vid alla former av undersökningstillstånd, tillstånd till undersökningsarbeten i de fall fastighetsägaren och tillståndshavaren inte kunnat träffa överenskommelse om dessa, ersättning för upplåtelse av fastigheten för undersökningsarbeten och gruvavgift. I dessa fall bör överklagande ske till fastighetsdomstol.

10 Genomförande av reformen

10.1 Konsekvenser av förslagen

De föreslagna förändringarna i minerallagen avser dels frågor om sakägarnas inbördes ställning, dels frågor om skyddet för natur- och kulturmiljön. Utredningen ska enligt direktiven beskriva effekterna av sina förslag med avseende på verksamhetsbetingelserna för den svenska gruvnäringen. Särskilt nämns konsekvenserna för internationella direktinvesteringar och för små och medelstora företag. Enligt 14 § kommittéförordningen (1998:1474) skall offentliga utredningar redovisa beräkningar av de lämnade förslagens eventuella konsekvenser för statens, kommuners, landstings, företags och andra enskildas kostnader eller intäkter. Om förslagen bedöms innebära kostnadsökningar eller intäktsminskningar för stat, kommun eller landsting skall utredningen även föreslå hur finansieringen bör ske.

Enligt 15 § kommittéförordningen skall i förekommande fall även anges konsekvenserna av de lämnade förslagen för den kommunala självstyrelsen, brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags, jämställdheten mellan män och kvinnor samt möjligheten att nå de integrationspolitiska målen.

I det följande kommer de ekonomiska konsekvenserna av förslagen att diskuteras. Därefter uppmärksammas frågor om andra konsekvenser av utredningens förslag.

10.1.1 Effekter för gruvnäringen m m

Markägarnas ställning vid undersökningsarbeten

Förslagen till förändringar när det gäller markägarnas ställning vid undersökningsarbeten innebär att prospektörer måste söka ingå en överenskommelse med berörda fastighetsägare innan de använder fordonsburen prospekteringsutrustning i terrängen. Om parterna inte kommit överens inom två veckor efter det att markägarna och andra berörda sakägare delgetts ett skriftligt förslag till avtal kan emellertid prospektören överlämna ärendet till bergmästaren som får avgöra om undersökningsarbetena ska få utföras och vilka villkor som i så fall ska gälla. Bergmästarens beslut kan överklagas, men om överklagandet bara gäller ersättningens storlek har han befogenhet att ge klartecken till arbetena innan ersättningsfrågan lösts.

Enligt nu gällande rätt kan innehavaren av undersökningstillstånd starta arbetena när han vill sedan han i laga ordning informerat berörda fastighetsägare. Fastighetsägarna får ersättning för skada och intrång som parterna kommer överens om, men de har inget inflytande över vare sig vilka arbeten som ska göras eller var och när de ska utföras.

Förslagen innebär att företagen torde få ägna något mer tid än idag åt att samråda och förhandla med fastighetsägare och att undersökningsarbetena kan fördröjas några veckor i avvaktan på att en uppgörelse kommer till stånd eller att bergmästaren meddelar beslut. Detta är förenat med kostnader för företagen. Eftersom avtal eller särskilt tillstånd endast krävs vid undersökningsarbeten som innebär ett väsentligt intrång på fastigheten kommer förhandlingsproceduren i praktiken bara att omfatta ett mindre antal av fastighetsägarna inom ett undersökningsområde. Med tiden bör förhandlingen också underlättas av att standardavtal upprättas, praxis utbildas etc. Markägarna ges ingen vetorätt och bergmästaren ska kunna lämna tillstånd till de arbeten som behövs för "en ändamålsenlig undersökning" om det inte vållar fastighetsägaren orimliga besvär i förhållande till tillståndsinnehavarens nytta av att få utföra arbetena i fråga. Vidare har bergmästaren möjlighet att besluta att tillståndet skall gälla utan hinder av att det inte vunnit laga kraft. Från prospektörens synpunkt innebär detta att eventuella överklaganden och rättsprocesser inte kan fördröja undersökningsarbeten i onödan. Sammanfattningsvis torde förslaget i dessa delar knappast påverka prospekteringsviljan.

Förslaget innebär inte några negativa konsekvenser som särskilt drabbar mindre prospekteringsföretag. Enskilda malmetare och små prospektörer torde i praktiken inte beröras alls eftersom deras undersökningar normalt sker inom ramen för allemansrätten. De företag som har kapacitet att genomföra den typ av arbeten som förutsätter överenskommelse med markägarna har normalt också resurser att genomföra en förhandling med dessa.

De internationella gruvföretagen är vana att förhandla med markägare och kommer inte att avskräckas från att arbeta i Sverige på grund av förslaget. Den förhandlingsprocedur som föreslås är inte krångligare än i andra länder. Vidare är det svenska regelsystemet fortfarande gynnsamt i ett internationellt perspektiv med tanke på de unika möjligheter som finns att genomföra översiktliga undersökningar inom ramen för allemansrätten.

Markägarnas ställning vid exploatering av koncessionsmineral

Förslagen som rör markägarens ställning vid exploatering av koncessionsmineral innebär att fastighetsägare, förutom ersättning för skada och intrång, också får andel i det värde som en fyndighet av koncessionsmineral representerar.

Utredningen har övervägt olika sätt att beräkningsätt för ersättningen; ett fast belopp per gruva, ersättning baserad på nettovinst och ersättning baserad på malmens värde. Utgångspunkten har bl.a. varit att ersättningen ska vara lättadministrerad och att den ska vara förutsebar för berörda parter. Vidare ska ersättningen inte nämnvärt försämra villkoren för den svenska gruvnäringen.

En fast årlig ersättning per gruva är enkel att administrera och förutsebar, men skulle innebära att stora och små gruvor skulle betala samma avgift, vilket utredningen ansett mindre lämpligt. Utredningen har i stället ansett att ersättningen ska vara knuten till värdet av de mineral som tas ur fastigheten. Om målet är att så lite som möjligt påverka resursutnyttjandet skulle i princip en *ersättning beräknad på nettovinst* vara att föredra.⁵³ Det kan framstå som skäligt att markägarna får betalt bara om gruvans resultat är positivt. Eftersom malmersättningen å andra sidan utgör ersättning för nyttjandet av en råvara, bör gruvan betala för den malm som faktiskt bryts

⁵³ Denna fråga behandlas i Mäler, K-G "Beskattning av naturresurser" i bilaga 7 till *Skatter, miljö och sysselsättning* (SOU 1997:11).

ur fastigheten oavsett om brytningen är lönsam eller ej. En ersättning baserad på nettovinst är också komplicerad att beräkna och föga transparent. Därför har utredningen valt att basera ersättningen på den utvunna mineralens saluvärde.

Enligt förslaget ska malmersättningen uppgå till 0,2 procent av värdet av malm och koncessionsmineral. Ersättningen skall inte gälla befintliga eller automatiskt förlängda bearbetningstillstånd, utan bara nya tillstånd som beviljats efter det att lagändringarna trätt i kraft. Införandet av en malmersättning till markägare kommer alltså inte att påverka verksamhet som bedrivs inom ramen för befintliga bearbetningstillstånd⁵⁴. Ett enkelt räkneexempel kan illustrera storleksordningen på avgiften. Om man antar att de malmproducenter som är verksamma idag skulle ha betalat en malmersättning på 0,2 procent av saluvärdet under åren 1990-1992 skulle denna under dessa år i genomsnitt ha motsvarat ca 3 procent av rörelseresultatet efter avskrivningar.

I flertalet andra länder får antingen staten eller markägaren en viss malmersättning. Även i Sverige fanns tidigare en jordägaravgäld som markägare erhöll och som uppgick till *en procent* av värdet på alla inmutningsbara mineral som bröts och uppfordrades upp till 10 000 kr per utmål. Staten erhöll fram till mitten av 1990-talet också arrendeinkomster av utarrenderade kronoandelar. Avgiften baserades på mineralens värde och uppgick till mer än en procent av detta.

Utländska prospektörer och gruvföretag är alltså vana vid att markägare eller staten får en viss ersättning för mineral. Avgiften som sådan torde således inte ha någon avskräckande effekt. En ersättningsnivå på 0,2 procent av saluvärdet torde inte nämnvärt påverka investeringsviljan.

10.1.2 Statsfinansiella konsekvenser

Konsekvenser för Bergsstaten

Förslagen innebär ökad statlig administration som främst berör Bergsstaten. Enligt Bergsstatens bedömning skulle förslagen innebära ökade administrationskostnader (information till markägare och kommuner, handläggning av ärenden angående undersökningsarbeten samt beslut om malmersättning) på ca en och en halv miljon kronor. Denna kostnadsökning

⁵⁴ Följande gruvor fick sina utmål omvandlade till bearbetningskoncessioner fr.o.m. den 1 januari 2000: Aitik, Garpenberg (K1 och K2), Kiirunavaara, Kristineberg, Laisvall och Zinkgruvan.

beräknas enligt Bergsstaten i sin helhet kunna finansieras medels en höjning av ansökningsavgiften för bearbetningskoncessioner från 6 000 till 25 000 kr samt införande av en avgift i samband med ansökan om markanvisning på 15 000 kr. Vidare föreslås vissa justeringar av undersökningsavgifternas storlek och det minsta belopp som årligen skall inbetalas. På så sätt erhålls bättre överensstämmelse än idag mellan avgifternas storlek och kostnaderna för att administrera ansökningarna i fråga. Genom förslaget till förändringar i avgifter kan Bergsstatens intäkter förväntas öka med ett belopp som väl motsvarar de kostnadsökningar förslagen innebär för myndigheten. Avgifternas storlek är för prospektörer och gruvföretag försumbara i relation till de investeringar som undersökningsarbetena och gruvbrytningen är medför.

Konsekvenser för rättsväsendet

Utredningens förslag innebär att prospektörer i första hand skall söka träffa överenskommelse med markägare vid ingripande undersökningsarbeten. Om detta inte visar sig möjligt och prospektören ändå anser att undersökningsarbetena erfordras för en ändamålsenlig undersökning måste man ansöka om att bergmästaren ger tillstånd till dessa. Bergmästarens beslut skall kunna överklagas till fastighetsdomstol.

Det är förenat med svårigheter att bedöma hur många i hur många prospektörer som kommer att begära bergmästarens tillstånd till undersökningsarbete efter att överenskommelse inte kunnat träffas med markägare. Under 1990-talet meddelades totalt cirka 1 300 nya undersökningstillstånd, eller cirka 130 tillstånd per år. En stor majoritet av dessa avsåg glesbefolkade områden i Norrland.⁵⁵ Det kan antas att undersökningsarbetena i mindre grad påverkar markägare och andra sakägare i sådana områden. Vidare kan konstateras att endast en liten del av de beviljade undersökningstillstånden leder till mera ingripande undersökningsarbeten. Av de 62 redovisningar av utförda undersökningsarbeten som lämnades in år 1999 framgår att provborrningar endast ägt rum på nio av dessa områden eller i ungefär 15 % av områdena. Av samma statistiska underlag framgår att 1 625 fastigheter varit berörda av de 62 undersökningstillstånden men att endast ett tjugotal fastigheter eller ungefär 1,5 % av markägarna inom undersökningsområdena berörts av provborrningar.

Utredningsförslaget innebär att överenskommelse kommer att krävas även vid mindre ingripande undersökningsarbeten än provborrning. Med

⁵⁵ Cirka 72 % av tillstånden gällde områden i Norrland, 20 % områden i Svealand och 8 % områden i Götaland.

stöd av de inhämtade uppgifterna synes emellertid ett rimligt antagande vara mellan 100 och 200 fastigheter varje år kommer att beröras av så ingripande undersökningsarbeten att överenskommelse med markägaren krävs. Om man antar att prospektören misslyckas med att träffa överenskommelse i 20 % av fallen – vilket får anses vara en hög uppskattning – och att samtliga dessa fall underställs bergmästarens prövning skulle detta medföra mellan 20 och 40 beslut om tillstånd till undersökningsarbete. Av dessa beslut kan högst något tiotal antas bli överklagade till fastighetsdomstol. Enligt den officiella domstolsstatistiken avgjordes under 1999 sammanlagt 1 527 fastighetsmål, vilket leder till slutsatsen att förslaget i denna del inte torde öka måltillströmningen till fastighetsdomstolarna med mer än en procent.⁵⁶ Måltypen torde heller inte komma att höra till de mera arbetskrävande.

Utredningen föreslår att ersättning i form av gruvavgift i framtiden skall utgå till markägare vilkas fastigheter berörs av gruvdrift. Beslutet om ersättning skall fattas av bergmästaren och avse föregående år. Bergmästarens ersättningsbeslut skall kunna överklagas till fastighetsdomstol. Gruvavgift skall enligt övergångsbestämmelserna endast utgå vid mineralutvinning med stöd av nya bearbetningskoncessioner. Det kan konstateras att det under hela 1990-talet beviljades fem nya bearbetningskoncessioner. Beräkningen av ersättningen kommer, sedan de nya bestämmelserna varit i kraft under några år, att ske rutinmässigt. Även om något fler koncessioner skulle beviljas i framtiden kan det antas att antalet mål vid fastighetsdomstolarna som reformen i denna del kan komma att föranleda utgör ett helt försumbart tillskott.

Utredningen föreslår också att de beslut av bergmästaren som enligt nuvarande bestämmelser överklagas till SGU i framtiden skall överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Såvitt utredningen kunnat finna har några beslut av de aktuella typerna aldrig överklagats.

10.1.3 Andra konsekvenser av utredningens förslag

Utredningens förslag synes inte ha några konsekvenser då det gäller den kommunala självstyrelsen, brottsligheten eller det brottsförebyggande arbetet eller för möjligheten att nå de integrationspolitiska målen. De påverkar heller inte små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller

⁵⁶ BRÅ-rapport 2000:16 ”Domstolsstatistik 1999”. Under 1996 avgjordes 2 572 fastighetsmål, under 1997 avgjordes 1 997 fastighetsmål och under 1998 avgjordes 2 077 fastighetsmål.

villkor i övrigt i någon nämnvärd utsträckning. Som förut nämnts torde inte förslaget att överenskommelse med markägarna skall träffas vid ingripande undersökningsarbeten medföra särskilda svårigheter för de små prospekteringsföretagen. Jämställdheten mellan män och kvinnor synes inte heller påverkas av förslagen.

10.2 Ikraftträdande

De föreslagna reformerna kräver i huvudsak inga särskilda förberedelser. Bergsstaten bör förstärkas med viss personal för att kunna administrera och hantera den ökade kontakten med markägare och de nya ärendetyperna (tillstånd till undersökningsarbete och ärenden om gruvavgift). Det kommer dock inte att bli fråga om någon plötslig ökning av arbetsbelastningen, utan en successiv anpassning av de personella resurserna under något år efter ikraftträdandet synes vara möjlig. Ikraftträdande kan därför vara möjligt från den 1 juli 2002.

10.3 Övergångsbestämmelser

Några av förslagen till ändringar i minerallagen avser bestämmelser om civilrättsliga rättigheter och skyldigheter. Hit hör de rättigheter innehavaren av ett undersökningstillstånd har att utföra undersökningsarbeten på annans fastighet liksom ersättningsreglerna vid sådant arbete och vid bearbetning. I dessa fall gäller den allmänna rättsgrundsatsen att nya bestämmelser inte är tillämpliga på rättigheter eller skyldigheter som uppkommit före ikraftträdandet. Detta gäller oavsett om det uttrycks i en särskild övergångsbestämmelse eller ej. I förtydligande syfte är det dock ändå lämpligt att i särskilda övergångsbestämmelser ange när de föreslagna bestämmelserna i dessa delar skall börja tillämpas.

Då det gäller undersökningstillstånd gäller dessa för en viss tid med möjlighet att under vissa förutsättningar erhålla förlängning. Det torde inte möta något hinder att göra de föreslagna ändringarna vad avser undersökningstillstånd och undersökningsarbete tillämpliga dels på nya undersökningstillstånd och dels på sådana undersökningstillstånd som förlängs efter ikraftträdandet. De beslut om investeringar i prospekteringsprojekt som redan har fattats bygger emellertid på de nuvarande reglerna om undersökningsarbete. Det framstår därför som rimligt att förslagen till ändringar i bestämmelserna om tillståndshavarens rättigheter och skyldigheter i förhållande till markägare och andra kända sakägare skall ges tillämpning på

undersökningstillstånd som beviljas efter ikraftträdandet men inte på sådana som förlängs.

Då det gäller den föreslagna skyldigheten att utge ersättning till markägare vid bearbetning utgör detta en ny rättighet för dessa och en ny skyldighet för koncessionshavarna. Bestämmelserna om gruvavgift skall därför endast tillämpas på koncessioner som beviljats efter ikraftträdandet.

Utredningen har även föreslagit att ersättning skall utgå till markägare vilkas fastigheter berörs av undersökningstillstånd men där någon ansökan om markanvisning inte gjorts samt att markägaren efter viss tid skall ha rätt att begära att fastigheten löses in. En bearbetningskoncession gäller för en tid av 25 år och kan därefter under vissa förutsättningar förlängas. Om regelbunden bearbetning pågår skall koncessionstiden enligt 4 kap. 8 § minerallagen utan särskild ansökan förlängas med tio år i sänder men enligt 4 kap. 9 och 10 §§ minerallagen kan koncessionstiden i vissa fall även förlängas trots att regelbunden bearbetning inte pågår. De föreslagna bestämmelserna om ersättning till markägaren vid utnyttjade bearbetningskoncessioner bör enligt utredarens uppfattning endast vara tillämpliga på nya bearbetningskoncessioner.

Utredaren föreslår vidare att sekretessen för ingivna undersökningsresultat avskaffas. Detta bör endast gälla resultat som redovisas efter ikraftträdandet.

Den föreslagna bestämmelsen om eftersökning i 1 kap 4 a § utgör enligt utredarens uppfattning endast ett förtydligande av vad som gäller enligt nuvarande praxis. Någon särskild övergångsbestämmelse är därför inte erforderlig. Övriga förslag avser förfaranderegler vid ansökningar om undersökningstillstånd och vid prövningen av ansökningarna. Här torde några konflikter med de nu gällande författningarna

11 Författningskommentar

11.1 Förslag till lag om ändringar i mineral- lagen (1991:45)

1 kap. 3 §

Med undersökning avses 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.

Med bearbetning avses utvinning och tillgodogörande av ett koncessionsmineral.

Med gruvavgiftsområde avses det område som omfattas av en koncession för bearbetning jämte annat område som på grund av markanvisningsbeslut enligt 9 kap. får tas i anspråk för verksamhet som hänger samman med bearbetning.

I det nya tredje stycket har tagits in en definition på begreppet gruvavgiftsområde, som ligger till grund för bestämmande av den gruvavgift som enligt utredningens förslag skall erläggas av koncessionshavaren till markägare (se avsnitt 11.4). Som framgår av 9 kap. 1 § skall bergmästaren utgå från gruvavgiftsområdet när han vid markanvisningsförrättningen bestämmer de berörda fastigheternas andel i gruvavgift. Det omfattar alltid själva koncessionsområdet, som enligt 5 kap. 1 § skall anges i koncessionsbeslutet. Vid markanvisningsförrättningen kan emellertid gruvavgiftsområdet utvidgas med annan mark, som koncessionshavaren få ta i anspråk för verksamhet som hänger samman med bearbetningen (se 5 kap. 1 § andra stycket och 9 kap. 1 § andra stycket). Det kan t.ex. gälla anordningar för uppfordring och behandling av malmen eller ett anrikningsverk som uppförts i anslutning till en gruva och väsentligen avser att användas

för denna gruvas produkter⁵⁷. Också områden som anvisats för sådana ändamål skall ingå i gruvavgiftsområdet och ge rätt till gruvavgift.

I vissa fall kan emellertid gruvavgift bestämmas efter särskilt beslut av bergmästaren (se 9 kap. 1 § tredje stycket i utredningsförslaget).

Eftersökning

1 kap. 3 a §

Var och en får utan undersökningstillstånd söka efter mineral i naturen genom att undersöka markytan, utföra mätningar på denna samt ta sådana sten-, morän-, torv- och jordprover som saknar värde för fastighetsägaren, om åtgärderna inte medför någon risk för skada eller olägenhet.

Eftersökning är dock inte tillåten

1. *på tomt eller plantering, om den sker olovligen,*
2. *inom nationalpark eller inom område som en statlig myndighet hos regeringen har begärt skall avsättas till nationalpark,*
3. *i strid med föreskrifter som meddelats till skydd för natur- eller kulturreservat med stöd av 7 kap. miljöbalken, eller*
4. *på kyrkogård eller annan begravningsplats.*

Paragrafen anger vissa föga ingripande åtgärder som är tillåtna i samband med prospektering också utan att undersökningstillstånd meddelats. I rubriken har de sammanfattningsvis kallats "eftersökning", till skillnad från det mera ingripande undersökningsarbetet som närmare behandlas i 3 kap. minerallagen. Bestämmelsen avser att förtydliga vad som redan idag anses förenligt med allemansrättens regler i detta sammanhang (se avsnitt 11.3.2).

Första stycket innehåller huvudregeln om att vissa uppräknade åtgärder är tillåtna för envar som avser att söka efter mineral i naturen, även om undersökningstillstånd saknas. Till en början nämns undersökning av markytan. Med detta avses visuell besiktning, vilket även innefattar fotografering och liknande åtgärder. När det gäller mätningar på markytan är endast sådana är tillåtna som inte innebär något ingrepp i marken. Man får alltså till fots medföra instrument som mäter det jordmagnetiska fältet eller gravitationen och placera instrumentet på marken utan att den skadas.

Man får vid eftersökning också ta sten-, morän-, torv- och jordprover, under förutsättning att de saknar värde för fastighetsägaren, och att prov-

⁵⁷ Jfr Delin, Minerallagen med kontinentalsockellagen s. 162 f.

tagningen inte medför någon risk för skada eller olägenhet. Härmed avses skada och olägenhet ifråga om såväl enskilda som allmänna intressen, t ex miljön. Man får alltså ta lösa stenar eller ta sand, grus eller liknande från markytan, under förutsättning att det bara rör sig om prover utan värde för markägaren och att inte någon risk för skada eller olägenhet uppkommer.

Genom bestämmelsen klargörs att vissa åtgärder är tillåtna i detta sammanhang även när de företas utan markägarens samtycke, och detta trots att de annars kunde framstå som förbjudna enligt ordalagen i 12 kap. 2 § andra stycket brottsbalken; de kan alltså inte straffas som åverkan enligt det nämnda lagrummet (och självfallet inte heller som skadegörelse enligt 12 kap. 1 § brottsbalken). Under samma förutsättningar kan man bryta loss mindre bitar av stenar, om det är tydligt att åtgärden för markägare i allmänhet framstår som helt obetydlig. Det bör framhållas att skada eller olägenhet kan anses föreligga även om markägaren inte kan peka på någon ekonomisk förlust genom åtgärden. Att gräva mindre gropar i marken utan att genast fylla igen dem kan sålunda inte anses tillåtet enligt paragrafen. – Skulle skada trots allt vållas till följd av åtgärderna blir den som är vållande till skadan ersättningskyldig enligt allmänna skadeståndsregler.

En gemensam förutsättning för att de angivna åtgärderna skall vara tillåtna är att de företagits just för att söka efter mineral. Om detta är avsikten lär i allmänhet framgå av omständigheterna. Står det klart att någon handlat i skadesyfte eller för att olovligen ta med sig sten t.ex. för att pryda trädgården med, blir paragrafen självfallet inte tillämplig, och då kan straffansvar enligt 12 kap. 2 § brottsbalken tänkas komma ifråga, i varje fall om inte det är fråga om helt bagatellartade tillgrepp.⁵⁸ Oberoende av den föreslagna bestämmelsen gäller givetvis föreskrifter till skydd för natur- och kulturmiljövärden i miljöbalken och annan lagstiftning, exempelvis lagen (1988:950) om kulturminnen m. m.

Något samtycke av någon som innehar särskild rätt till områdena, t.ex. jordbruksarrendator eller sameby med renskötselrätt, är inte nödvändigt att inhämta.

I *andra stycket* undantas vissa områden för eftersökning. I första punkten nämns tomt och plantering. Sådan mark får inte olovligen beträdas enligt 12 kap. 4 § brottsbalken, och samma förbud gäller vid eftersökning. Enligt den nämnda paragrafen är det också förbjudet att ta olovlig väg över ”annan äga, som kan skadas därav”; detta behöver dock inte särskilt nämnas här, eftersom det framgår redan av första stycket att eftersökning inte är tillåten under sådana förhållanden. Förbudet gäller dock bara om eftersökningen sker olovligen; liksom enligt brottsbalkens regler får sam-

⁵⁸ Jfr Jonzon m. fl., Naturvårdslagen (3 uppl. 1998) med hänvisningar

tycke inhämtas från fastighetsägaren, ifall denne själv disponerar över marken, och från en arrendator eller hyresgäst, om nyttjanderätt upplåtits. Att märka är emellertid att vissa åtgärder som utöver vad första stycket anger under alla förhållanden lär kräva fastighetsägarens eget medgivande, t.ex. eftersökning som medför varaktig skada på fastigheten.

I punkt 2 och 3 undantas vidare vissa områden där även undersökningsarbete är helt förbjudet enligt 3 kap. 6 § första stycket minerallagen. Enligt punkt 4 undantas vidare av pietetsskäl kyrkogård och annan begravningsplats från eftersökning oavsett om vederbörande församling eller annan ägare lämnar sitt tillstånd (jfr 3 kap. 6 § andra stycket).

Inget hindrar att eftersökning sker inom områden där annan fått undersökningstillstånd eller bearbetningskoncession. Eftersökning kan i sådana fall behövas för att värdera och bedöma geologiska förhållanden på närbelägen mark; den kan också avse andra mineral än vad tillståndet eller koncessionen avser.

Sådan allmän kartläggning och geologisk forskning som utförs i offentlig regi faller utanför minerallagens tillämpningsområde och omfattas således inte av bestämmelsen.

2 kap. 2 §

Undersökningstillstånd skall meddelas, om det finns anledning att anta att undersökning i området kan leda till fynd av koncessionsmineral.

Undersökningstillstånd får dock inte beviljas den som uppenbarligen saknar möjlighet eller avsikt att få till stånd en ändamålsenlig undersökning eller tidigare visat sig olämplig att bedriva undersökningsarbete.

Tillstånd att bedriva undersökning beträffande olja, gasformiga kolväten eller diamant får beviljas endast den som visar att han är lämplig att bedriva sådan undersökning.

Genom den föreslagna lydelsen av *andra stycket* har kraven för undersökningstillstånd skärpts. Av lagtexten framgår tydligare än tidigare, att det är tillståndsmyndighetens sak att visa sökandens bristande förmåga eller avsikt i detta avseende; förhållandet skall var uppenbart för att tillstånd skall vägras. Det föreskrivs emellertid också en annan grund för vägran, nämligen att sökanden tidigare visat sig olämplig att bedriva undersökningsarbete. Här finns inte något krav på uppenbarhet, utan det räcker att han inte kan anses uppfylla kraven. Det gäller både om han visat bristande hänsyn till markägarens intressen och om han utfört arbetena på ett sätt som varit

skadligt för natur- eller kulturmiljön. Vid prövningen får man självfallet ta hänsyn till sådana omständigheter som om missförhållandena varit av tillfällig eller varaktig natur, i vilken utsträckning de berott på sökanden själv och hur lång tid det gått efter det tidigare undersökningsarbetet.

2 kap. 10 §

Undersökningstillstånd skall förenas med de villkor som behövs för att skydda allmänna intressen eller enskild rätt. Tillståndet kan förenas med föreskrift att tillståndshavaren skall ställa säkerhet för ersättning enligt 7 kap. 1 § första stycket.

Paragrafen, som motiverats i avsnitt 11.2 och 11.3.4, behandlar villkor vid undersökningstillstånd. Tidigare föreskrevs villkor till skydd för allmänna eller enskilda intressen bara beträffande olja, gasformiga kolväten och diamant. Nu kan alla undersökningstillstånd förenas med villkor av detta slag. Vid utformningen av villkoren bör bergmästaren kunna hämta ledning från eventuella yttranden av länsstyrelsen, som alltid skall beredas tillfälle att yttra sig om ansökan, och enskilda sakägare som underrättats om denna (se förslaget till 3 § mineralförordningen).

Ofta bör det vara motiverat att ställa upp vissa villkor om hur verksamheten skall bedrivas med hänsyn till miljön på området. Vidare måste prospektören ta hänsyn till boende på området och annan verksamhet som utövas på fastigheten. Som exempel kan nämnas villkor om samråd med fastighetsägaren, arrendatorer eller innehavare av renskötselrätt innan vissa undersökningsåtgärder företas. Bergmästaren kan också föreskriva viss kompetens hos personal som bedriver undersökningsarbetet, om detta kan tänkas bli behövligt med hänsyn till arbetets eller områdets art.

Om inte särskilda skäl finns för annat, skall säkerhet ställas för att trygga markägarens rätt till ersättning enligt 7 kap. 1 §. Behovet av säkerhet varierar naturligtvis med omfattningen av undersökningsområdet. Om detta är begränsat och sökanden är ett välkänt företag med god soliditet lär någon säkerhet inte vara behövlig.

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.

I den utsträckning det behövs får tillståndshavaren använda befintlig väg till och inom området. Efter tillstånd av bergmästaren får han också ta mark i anspråk för att bygga nödvändig väg till området.

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

Delar av andra stycket har utgått. Detta innehöll bestämmelser om rätt för tillståndshavaren att ta mark i anspråk för att uppföra byggnader och för att bygga väg inom området samt rätt att ta i anspråk befintliga vägar till och inom området.

Vad avser rätten att ta mark i anspråk för att uppföra byggnader har denna rättighet ansetts obehövlig. Genom ändringen blir det således inte tillåtet att med stöd av ett undersökningstillstånd ta i anspråk mark för att uppföra byggnader.

Då det gäller byggande av väg inom området utgör detta ett sådant ingripande undersökningsarbete som avses i den föreslagna 3 kap. 3 a § och som således kräver överenskommelse med markägaren eller särskilt tillstånd från bergmästaren.

Ändringen av tredje stycket är gjord för att förtydliga att den som bedriver undersökningsarbeten även skall beakta risken för skador på natur- och kulturmiljön och så långt möjligt undvika och minimera sådana risker.

3 kap. 3 a §

Undersökningsarbete med fordonsburen utrustning i terrängen på fastigheten samt byggande av väg, trädfällning eller sprängning får endast ske efter skriftlig överenskommelse med fastighetsägaren och andra berörda sakägare eller, om överenskommelse inte kan träffas, efter särskilt tillstånd av bergmästaren.

Bergmästaren skall lämna tillstånd enligt första stycket om åtgärderna är nödvändiga för en ändamålsenlig undersökning och inte medför så stora olägenheter för fastighetsägaren eller annan sakägare eller för miljön att detta överväger tillståndshavarens intresse av att få utföra arbetena. Bergmästaren får förena tillståndet med de villkor som behövs för att förebygga eller begränsa olägenheterna samt förordna att tillståndet skall gälla utan hinder av att det inte vunnit laga kraft.

Beträffande överenskommelse enligt andra stycket gäller 7 kap. jordabalken.

Paragrafen innehåller särskilda regler om vissa mera ingripande åtgärder i samband med undersökningsarbete. Den har närmare motiverats i avsnitt 11.3.4.

Första stycket föreskriver att vissa åtgärder på fastigheten som huvudregel får företas bara efter skriftlig överenskommelse med fastighetsägaren och andra sakägare, i den mån dessa berörs av åtgärden. Det gäller till en början undersökningsarbete som bedrivs med fordonsburen utrustning i terrängen. Användning av fordonsmonterade borraraggregat – något som regelmässigt förekommer vid provborrningar – utgör ett typiskt exempel på arbete som kräver överenskommelse eller särskilt tillstånd, liksom användning av grävmaskiner eller andra tunga arbetsfordon. Användning eller transport utanför körvägar av sådan utrustning kan medföra markskador och får anses utgöra ett så stort intrång att fastighetsägarens och andra berörda sakägares samtycke om möjligt bör inhämtas. Bestämmelsen är alltså tillämplig i de fall då utrustningen eller huvuddelen av denna är monterad på ett större fordon då den används. I det fall lättare utrustning endast transporterats till undersökningsområdet med en terrängbil, för att sedan lastas av eller placeras ut innan själva undersökningen påbörjas krävs dock inte särskild överenskommelse, förutsatt att transporten kan ske utan trädfällning eller nämnvärda markskador. Som exempel kan nämnas fall då ett mätinstrument fraktas med en terrängbil till ett avsides beläget skogsområde eller då en kabel för elektromagnetiska mätningar läggs ut i terrängen med hjälp av en terrängmotorcykel innan mätningar påbörjas. Som nämnts i allmänmotiveringen kräver dock all terrängkörning som huvudregel dispens från terrängkörningslagen.

Som vägbygge bör anses inte bara anläggning av ny väg utan också breddning av den gamla, medan annan förbättring av vägen bör kunna ske utan tillstånd. Som framgår av 3 kap. 3 § gäller detsamma användning av befintlig väg. Ägaren kan kompenseras för användningen genom den avgift som skall utgå enligt 7 kap. 1 § första stycket. Enligt nuvarande bestämmelser får tillståndshavaren efter tillstånd av bergmästaren ta i anspråk mark för att bygga nödvändig väg till området. Genom den föreslagna bestämmelsen får inte heller sådana åtgärd vidtas utan att överenskommelse träffats med berörda sakägare.

Gränsen mellan trädfällning och röjning av buskar eller sly kan vara svår att dra: som träd bör i vart fall räknas vad som har ekonomiskt värde som virke eller ved⁵⁹. I sammanhanget bör påpekas att åtgärder som innebär skador på t. ex. plantor eller ungskog medför ersättningskyldighet enligt 7 kap. 1 §.

⁵⁹ Jfr Bengtsson, allemansrätt och markägarskydd, 2 uppl. 1966 s. 104.

Sprängningsarbeten torde vara mindre vanliga i samband med normal mineralprospektering, men kan undersökningen aktualisera sådana åtgärder kräver också dessa överenskommelse med berörda sakägare.

När tillståndshavaren avser att företa några sådana åtgärder som bestämelsen anger skall han alltså vända sig till markägaren med ett förslag till överenskommelse, som också bör ange storleken av den ersättning som enligt 7 kap. 1 § andra stycket skall utgå för markens nyttjande. Känner han till att andra sakägare berörs av åtgärden bör också dessa kontaktas. Det är sålunda naturligt att träffa överenskommelse med en jordbruksarrendator på fastigheten, liksom också andra arrendatorer vars mark direkt berörs av åtgärden. Detsamma gäller innehavare av skogsavverkningsrätt, grustäkt eller andra rättigheter som avses i 7 kap. 3 § jordabalken, om åtgärden kan påverka deras verksamhet i mer än bagatellartad utsträckning. Sameby som har renskötselrätt på området skall kontaktas så snart det finnas anledning att tro att åtgärden har betydelse för renskötseln; risken för detta lär i allmänhet vara obetydlig vid mindre ingrepp på en fastighet, men man kan tänka sig att undersökningsarbete vid en ofta använd flyttväg någon gång kan bli besvärande.

Lyckas inte tillståndshavaren få till stånd en överenskommelse med någon av de berörda parterna, får han vända sig till bergmästaren med begäran om tillstånd till de önskade åtgärderna. I *andra stycket* anges förutsättningarna för sådant tillstånd. Det skall ske en avvägning mellan intressena på ömse sidor, varvid mot tillståndshavarens intresse står inte bara hänsyn till markägaren och andra berörda sakägare utan också hänsyn till natur- och kulturmiljövärden. Såvitt gäller förhållandet till sakägarna får bergmästaren väga in den ersättning som skall utgå till dem; en högre kompensation kan uppväga åtskilliga skador och olägenheter som tillståndshavarens åtgärder kan väntas medföra. Man får emellertid räkna med att exempelvis skada på egendom med affektionsvärde inte kan gottgöras på detta vis och att därför markägaren ändå har skäl att motsätta sig en åtgärd. Vad angår skyddet för miljön, kan man visserligen räkna med att vissa villkor i detta syfte redan har ställts upp enligt den föreslagna 2 kap. 10 §, men därutöver kan det finnas skäl att ställa upp nya villkor med stöd av bestämmelsens tredje stycke. Vid bedömningen vilka begränsningar som tillståndshavaren får finna sig i bör bergmästaren kunna få viss ledning också av hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken. Finns det risk att åtgärden medför bestående skada för natur- eller kulturmiljön, bör tillståndshavaren hänvisas till att lägga upp undersökningsarbetet på annat sätt. Självfallet kan inte en generös ersättning för nyttjandet vara ett skäl för att godta allvarliga skador..

Av andra meningen framgår vidare att bergmästaren kan förordna att tillstånd till den begärda åtgärden skall omedelbart träda i kraft. Är det fråga om olägenheter som bör kunna kompenseras i pengar kan ett sådant beslut ofta var motiverat. En tvist i ersättningsfrågan bör inte få fördröja undersökningsarbetena.

Enligt *fjärde stycket* skall reglerna i 7 kap. jordabalken vara tillämpliga på sådana överenskommelser som träffas enligt första stycket. Eftersom överenskommelsen avser ett slags nyttjande av fastigheten mot vederlag, kunde det ligga nära till hands att hänvisa också till de särskilda reglerna om arrendavtal, närmast bestämmelserna om lägenhetsarrende i 8 kap. Överenskommelsen har emellertid tillkommit på ett speciellt sätt, mot bakgrund av möjligheten till tvångsvis upplåtelse, och ett nyttjande med sikte enbart på undersökning av mineraltillgångar för framtida exploatering är inte heller av det slag som arrendereglerna tar sikte på. Dessa regler kan därför inte anses omedelbart tillämpliga på överenskommelsen, lika litet som de gäller beträffande upplåtelse av grustäkt eller andra rättigheter som berörs i 7 kap. 3 jordabalken.

Det är alltså bara de allmänna reglerna i 7 kap. JB som kan tillämpas på överenskommelsen och inte bestämmelserna om olika former av arrende i följande kapitel. Av särskild betydelse blir här de sakrättsliga bestämmelserna. I händelse av överlåtelse av fastigheterna blir 7 kap. 11-21 §§ tillämpliga, och vid kollisioner med andra särskilda rättigheter tillämpas 22-24 §§. Också JB:s regler om verkan av ändring i fastighetsindelningen kan få praktisk betydelse.

Rörande förhållandet mellan parterna får man, liksom vid avtal om rätt till grustäkt, skogsavverkningsrätt och andra rättigheter enligt 7 kap. 3 § JB, falla tillbaka på allmänna obligationsrättsliga bestämmelser i den mån frågan inte regleras i överenskommelsen. Om någon av parterna bryter mot överenskommelsen har t.ex. motparten rätt till skadestånd enligt allmänna regler, och vid väsentliga kontraktsbrott inträder hävningsrätt för den förfördelade parten. Skulle överenskommelsen hävas på detta vis från någondera sidan, kan emellertid tillståndshavaren vända sig till bergmästaren och begära nytt tillstånd till undersökningsarbetet enligt vad som sägs i paragrafen. Vid sin prövning kan då bergmästaren ta hänsyn till kontraktsbrottets orsaker och vad som i övrigt förekommit mellan parterna och ställa upp villkor så att överenskommelsen fungerar bättre än tidigare. I den mån överenskommelsen är oskäligen mot fastighetsägaren eller annan sakägare har denne möjlighet att efter talan vid domstol få överenskommelsen jämkad enligt 36 § avtalslagen. Motsvarande rätt har naturligtvis också tillståndshavaren, om någon gång överenskommelsen medför orimliga konsekvenser för hans del.

Oberoende av om överenskommelse träffas eller bergmästaren lämnar tillstånd kan undersökningsarbetena förutsätta särskilt medgivande från länsstyrelsen eller bergmästaren enligt 3 kap. 6 § respektive 7 §.

3 kap. 5 §

Minst två veckor innan undersökningsarbetet påbörjas skall tillståndshavaren underrätta bergmästaren, ägaren till den mark där arbetet skall bedrivas och innehavarna av nyttjanderätt eller servitut om när arbetet skall påbörjas. Kan arbetena antas komma att beröra annan särskild rätt, skall även innehavaren av denna underrättas.

Avser tillståndshavaren att utföra sådana åtgärder som anges i 3 a § skall han delge fastighetsägaren och andra berörda sakägare ett förslag till överenskommelse om undersökningsarbete. Har överenskommelse inte träffats inom två veckor därefter, får tillståndshavaren begära bergmästarens tillstånd till de i förslaget till överenskommelse angivna undersökningsarbetena.

Underrättelser till andra än bergmästaren skall delges.

Underrättelse till innehavare av renskötselrätt får delges den sameby som innehavarna tillhör.

Innan arbetet påbörjas skall tillståndshavaren ställa den säkerhet för ersättning som föreskrivits i undersökningstillståndet.

Första stycket är oförändrat. Fastighetsägaren och innehavare av nyttjanderätt eller servitut liksom andra berörda innehavare av särskild rätt skall alltså underrättas om när undersökningsarbetena skall påbörjas minst två veckor i förväg. Detta gäller alltid i de fall undersökningsarbetena är av mindre ingripande karaktär och således inte kräver överenskommelse med markägare och berörda sakägare. Om undersökningsarbetena däremot är av sådant slag att en överenskommelse enligt 3 a § träffats eller att bergmästaren meddelat tillstånd till arbetena och det av överenskommelsen eller tillståndet framgår när arbetena skall påbörjas, får tillståndshavaren härigenom anses ha fullgjort sin underrättelseskyldighet och någon ytterligare underrättelse behöver då inte lämnas.

Enligt andra stycket skall tillståndshavaren delge fastighetsägaren och andra berörda sakägare ett förslag till överenskommelse om undersökningsarbeten i de fall som avses i 3 a §. I de fall tillståndshavaren och fastighetsägaren inte lyckats träffa överenskommelse kan tillståndshavaren begära att bergmästaren lämnar tillstånd till undersökningsarbetet.

Bestämmelsens syfte är dels att säkerställa att sakägarna får möjlighet att närmare överväga ett skriftligt utkast till överenskommelse, dels att hindra att tillståndshavaren begär bergmästarens tillstånd utan att först ha sökt träffa överenskommelse efter direkta förhandlingar. Det förslag till överenskommelse som skall delges de berörda sakägarna kan betraktas som ett slags ”slutbud” från tillståndshavaren, i vilket denne anger vilka undersökningsarbeten han önskar utföra på fastigheten och de närmare förutsättningarna för dessa. Förslaget till överenskommelse har också betydelse genom att det utgör grund för bergmästarens prövning i de fall detta senare blir aktuellt. Tillståndshavaren får således endast begära bergmästarens tillstånd till sådana undersökningsarbeten som angivits i förslaget till överenskommelse. För att bereda fastighetsägaren och andra berörda sakägare skäligt rådrum föreskrivs vidare att ansökan om bergmästarens tillstånd får göras tidigast två veckor efter det att förslaget till överenskommelse kommit motparterna till del.

3 kap. 6 §

Undersökningsarbete får inte äga rum inom nationalpark eller område som en statlig myndighet hos regeringen har begärt skall avsättas till nationalpark eller i strid med föreskrifter som har meddelats för natur- eller kulturreservat med stöd av 7 kap. miljöbalken.

Undersökningsarbete får inte heller, utan medgivande av länsstyrelsen, äga rum inom

- 1 tvåhundra meter från skyddsobjekt som avses i 3 § lagen (1990:217) om skydd för samhällsviktiga anläggningar m. m. eller inom militärt skyddsområde och sådant område utanför detta som regeringen bestämmer,*
- 2 kyrkogård och annan begravningsplats,*
- 3 område som avses i 4 kap. 5 § miljöbalken.*

Ett medgivande enligt andra stycket 3 skall förenas med de villkor som är nödvändiga för att förhindra att påtaglig skada uppkommer för områdets natur- och kulturvärden. Länsstyrelsen får även i övrigt förena ett medgivande enligt andra stycket med villkor.

Genom ändringen av punkten ett i *andra stycket* knyts begränsningen i rätten att utföra undersökningsarbeten till sådana skyddsobjekt som avses i 3 § lagen (1990:217) om skydd för samhällsviktiga anläggningar m. m. och de militära skyddsområden som anges i bilagan till förordningen

(1990:1334) om skydd för samhällsviktiga anläggningar m. m. istället för till begreppet befästningsområde.

3 kap. 7 §

Undersökningsarbete får inte utan medgivande av bergmästaren äga rum inom

1. område inom trettio meter från allmän väg eller sådan vägsträckning enligt fastställd arbetsplan, trettio meter från järnväg eller kanal som är upplåten för allmän trafik eller trettio meter från allmän flygplats

2. område inom tvåhundra meter från bostadsbyggnad

3. område inom tvåhundra meter från kyrka, annan samlingslokal, undervisningsanstalt, hotell eller pensionat eller område inom tvåhundra meter från vårdanstalt, elevhem eller liknande inrättning, om den är avsedd för mer än femtio personer,

4. område inom tvåhundra meter från elektrisk kraftstation eller industriell anläggning,

5. område med detaljplan eller områdesbestämmelser enligt plan- och bygglagen (1987:10).

I fall som anges i första stycket 5 får medgivande inte lämnas i strid med planen eller områdesbestämmelserna. Om syftet med planen eller bestämmelserna inte motverkas, får dock mindre avvikelser göras.

Utan hinder av vad som föreskrivs i första stycket 2-4 får undersökning ske, om medgivande har lämnats av den som berörs av arbetet. I fall som anges i första stycket 2 skall medgivande lämnas av ägaren till byggnaden eller tomten och den som har nyttjanderätt till den. I fall som anges i första stycket 3 och 4 skall medgivande lämnas av ägare och nyttjanderättshavare.

Bergmästaren får förena sitt medgivande med villkor.

Genom ändringen föreskrivs att undersökningsarbete som huvudregel inte får äga rum inom tvåhundra meter från bostadsbyggnad. Tidigare gällde skyddet enligt denna punkt endast tomt med byggnad där någon var bosatt under övervägande del av året. Genom ändringen kommer även fritidshus och andra byggnader inrättade för bostadsändamål att omfattas av hinderbestämmelsen.

Vad som utgör en bostadsbyggnad torde i allmänhet inte bereda några större problem att fastställa. Även byggnader som endast delvis är inrättade för bostadsändamål, t. ex en verkstad med bostadslägenhet på ovanvå-

ningen, torde oftast vara att anse som bostadsbyggnad. Byggnader med låg standard avsedda för tillfällig övernattning men som ändå är att anse som byggnader i plan- och bygglagens mening, såsom tillfälliga baracker i anslutning till byggarbetsplatser eller skogskojoj som används vid jakt och fiske, bör dock inte omfattas av bestämmelsen.

Den tidigare lydelsen av första stycket punkt två, som hänvisade till det oklara begreppet "tomt", gav inte tydligt besked om var undersökningsarbete var tillåtet. Detsamma gällde punkterna tre och fyra, som förbjöd sådant arbete "inom område med" kyrka, annan samlingslokal etc. I klarhetens intresse anges nu i stället avståndet i meter från den byggnad eller anläggning som skall fredas. Ändringen innebär inte att det skyddade området blir mindre än tidigare. Vad särskilt gäller områden kring kyrkor, framgår redan av 3 kap. 6 § att undersökningsarbete på kyrkogård är förbjudet.

I övrigt har inga sakliga ändringar gjorts i den tidigare bestämmelsen i första stycket.

5 kap. 1 §

Den som har koncession får inom koncessionsområdet, i dagen eller under jord, dels bedriva undersökningsarbete enligt 3 §, dels utföra bearbetning och därmed sammanhängande verksamhet enligt 4--7 §§. För bearbetning och därmed sammanhängande verksamhet som sker i dagen får koncessionshavaren dock ta i anspråk endast mark som har anvisats för ändamålet.

Mark utanför koncessionsområdet får tas i anspråk för annat ändamål än undersökning eller bearbetning enligt vad som bestäms vid markanvisningen.

Ärenden om markanvisning prövas vid markanvisningsförrättning enligt bestämmelserna i 9 kap.

Bergmästaren kan, sedan beslutet om koncession har vunnit laga kraft, medge att mark får tas i anspråk i avvaktan på att frågan om markanvisning avgörs. Sådant medgivande får lämnas endast om koncessionshavaren ställer säkerhet för den ersättning som avses i 7 kap. 3 §.

I paragrafens fjärde stycke har en redaktionell ändring gjorts.

7 kap. 1 §

Skada eller intrång som föranleds av undersökningsarbete skall ersättas av den som har undersökningstillstånd eller koncession med vars stöd arbetet bedrivs.

Vid sådant undersökningsarbete som avses i 3 kap. 3 a § skall skälig ersättning utgå till fastighetsägaren för rätten att nyttja fastigheten för undersökningsarbeten.

Ersättning enligt andra stycket skall, om annat inte följer av en överenskommelse mellan tillståndshavaren och fastighetsägaren, bestämmas med hänsyn till undersökningsarbetenas omfattning, varaktighet och art, samt till de olägenheter de medför för fastighetsägaren och andra sakägare.

Paragrafens första stycke är oförändrat. I de nya andra och tredje styckena behandlas den ersättningen för rätten att nyttja fastigheten för mera ingripande undersökningsarbeten som nu föreslås. Reglerna har motiverats i avsnitt 11.3.4.

Ersättning enligt *andra stycket* avser upplåtelsen av rätten att använda fastigheten för undersökningsarbetena. Det är därför endast fastighetsägaren och inte nyttjanderättshavare såsom arrendatorer och hyresgäster eller andra innehavare av särskild rätt, som är berättigade till ersättning. Enligt 3 kap 3 a § är tillståndshavaren skyldig att söka träffa överenskommelse också med rättighetshavare om de berörs av undersökningsarbetena och dessa är enligt 7 kap. 1 § första stycket berättigade till ersättning för skada eller intrång som föranleds av undersökningsarbetena. Vid frivilliga överenskommelser står det parterna fritt att avtala om den ersättning som tillståndshavaren skall utge och inget hindrar att denna bestäms till ett fast belopp oberoende av vållad skada. Om emellertid bergmästaren skall lämna tillstånd till undersökningsarbeten som berör en nyttjanderättshavare innebär bestämmelsen att inte någon ersättning skall utgå direkt till nyttjanderättshavaren. Däremot kan ersättningen till fastighetsägaren bestämmas med hänsyn till möjligheten att denne i sin tur får kompensera en nyttjanderättshavare, t ex en jaktarrendator, för men i nyttjanderätten på grund av arbetena.

I *andra stycket* föreskrivs att ersättningen till fastighetsägaren skall vara skälig, och vad som menas med detta anges något närmare i tredje stycket. Regeln förutsätter att enligt vad som sägs i 3 kap. 3 § i första hand att en överenskommelse skall träffas om arbeten av det angivna slaget, inbegripet ersättning till markägaren. Först om parterna inte kan komma

överens får frågan hänskjutas till bergmästaren, Denne skall räkna in en rad uppräknade förhållanden: undersökningsarbetenas omfattning, varaktighet och art - varvid man också får ta hänsyn till villkor som samtidigt uppställts för verksamheten - samt den olägenhet arbetena medför för motparten. Däremot lär man inte kunna dra in sådana omständigheter som tillståndshavarens och fastighetsägarens ekonomi. På fastighetsägarsidan bör naturligtvis ersättningsfrågan bedömas beträffande varje sakägare för sig; kompensationen till en fastighetsägare kan t.ex. inte påverkas av de särskilda svårigheter arbetena kan väntas medföra för exempelvis en arrendator.

Som framhålls i allmänmotiveringen är bergmästaren inte bunden av vad tillståndshavaren erbjudit eller motparten begärt i ersättning; ståndpunkten kan ibland grunda sig på en annan omfattning av arbetena än bergmästaren anser lämplig. Det belopp som skall slås fast skall vara anpassat efter vad som samtidigt bestäms om tillståndshavarens befogenheter.

7 kap. 2 §

Vid bearbetning har ägare av fastighet som helt eller delvis är belägen inom gruvavgiftsområdet rätt till årlig andel i gruvavgift. En fastighetsägares andel i gruvavgiften skall motsvara fastighetens del i hela gruvavgiftsområdet den 31 december det kalenderår gruvavgiften skall beräknas.

Gruvavgiften skall motsvara två promille av värdet av under året brutten och uppfordrad koncessionsmineral. Närmare föreskrifter om beräkning av mineralets värde meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

Bestämmelsen, som är ny, innehåller regler om gruvavgift. Gruvavgiftens storlek är beroende av den brutna koncessionsmineralens saluvärde och skall fördelas mellan ägarna av de fastigheter som är belägna inom gruvavgiftsområdet.

I *första stycket* anges vilka som är berättigade till andel i gruvavgift. Denna rätt är knuten till äganderätt till fastighet som är belägen inom gruvavgiftsområdet. I 1 kap. 3 § definieras gruvavgiftsområdet som det område som omfattas av bearbetningskoncessionen jämte annat område som enligt markanvisningsbeslut får tas i anspråk för verksamhet som hänger samman med bearbetning. Gruvavgiftsområdets gränser skall enligt 9 kap.1 § fastställas vid markanvisningsbeslutet och dess areal beräknas. Om någon del av en registerfastighet är belägen inom det sålunda bestäm-

da gruvavgiftsområdet skall ägare till denna fastighet vara berättigad till en andel i gruvavgiften som motsvarar storleken av den berörda fastigheten eller fastighetsdelen i förhållande till hela gruvavgiftsområdet. Även ägare till fastigheter med del i samfälligheter skall på motsvarande sätt vara berättigade till andel i avgiften. Om ändringar i fastighetsindelningen inträffat under året skall gruvavgiften fördelas mellan fastighetsägarna med hänsyn till förhållandena den 31 december

Gruvavgiften skall motsvara två promille av saluvärdet av bruten och uppfordrad koncessionsmineral. Med saluvärdet avses det värde den framställda malmen och andra produkter av koncessionsmineral har för koncessionshavaren eller med andra ord den inkomst som malmen ger koncessionshavaren vid gruvan.. Från teoretisk synpunkt kan saluvärdet beräknas så att den brutna och uppfordrade mängden malm multipliceras med halten av koncessionsmineral och det marknadsvärde mineralet har. Härigenom kan ett totalt mineralvärde fastställas. Från detta görs avdrag för transportkostnader, raffineringkostnader, smältningkostnader och eventuella straffavgifter för föroreningar samt tillägg för det bonus som utgår för nyttiga biprodukter.

För att kunna beräkna saluvärdet av bruten koncessionsmineral under det gångna året måste bergmästaren få tillgång till uppgifter ur koncessionshavarens bokföring. Närmare bestämmelser om vilka uppgifter företaget skall vara skyldig att lämna bör ges i mineralförordningen. I den mån bergmästaren finner att ytterligare uppgifter erfordras kan han med stöd av 15 kap. 2 § minerallagen förelägga koncessionshavaren att tillhandahålla dessa och med stöd av 15 kap. 5 § även förelägga vite.

De uppgifter bolaget lämnar till bergmästaren torde i allmänhet ha omfattats av den granskning som en revisor enligt 10 kap aktiebolagslagen (1975:1385) skall göra av ett aktiebolags årsredovisning, bokföring och förvaltning. Normalt torde därför bergmästaren utan vidare prövning kunna lägga uppgifterna till grund för beräkningen Om det finns anledning att tro att så inte varit fallet eller om de lämnade uppgifterna av annan orsak framstår som anmärkningsvärda, kan det undantagsvis finnas anledning att med stöd av 8 kap. 5 § anlita en sakkunnig revisor för att närmare granska underlaget för koncessionshavarens uppgifter.

7 kap. 3 §

Skada eller intrång som föranleds av att mark tas i anspråk för bearbetning eller därmed sammanhängande verksamhet skall ersättas av koncessionshavaren.

Om det uppstår synnerligt men för någon fastighet eller del därav på grund av att mark tas i anspråk, skall koncessionshavaren lösa den fastighet eller fastighetsdel som lider sådant men, om ägaren begär det.

Bestämmelsen motsvarar 2 § i dess tidigare lydelse.

7 kap. 4 §

Koncessionshavaren skall, för tiden från det att koncessionsbeslutet vann laga kraft och fram till dess ett beslut om markanvisning inom koncessionsområdet vunnit laga kraft erlagga ersättning (koncessionsersättning) till ägarna av fastigheter inom koncessionsområdet. Denna skyldighet gäller dock inte längre om koncessionshavaren visar att anledning saknas att begära markanvisning inom området.

Koncessionsersättningen skall för varje hektar mark på fastigheten som omfattas av koncessionen uppgå till en hundradel av prisbasbeloppet enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring för vart och ett av de första fem åren och därefter till två hundradelar av detta belopp.

Har fastighetsägaren överklagat bergmästarens beslut om markanvisning skall koncessionsersättning dock inte utgå för tiden efter överklagandet.

Om ansökan om markanvisning inte gjorts inom tio år från det att bearbetningskoncessionen meddelades skall koncessionshavaren lösa den fastighet eller fastighetsdel som ligger inom koncessionsområdet, om ägaren begär det. Sådan skyldighet föreligger dock inte om skyldigheten att utge koncessionsersättning upphört enligt första stycket andra meningen.

Paragrafen innehåller de nya reglerna om ersättning och inlösen när bearbetningskoncession inte utnyttjas. De har närmare motiverats i avsnitt 11.4.5.

Enligt *första stycket* är en koncessionshavare skyldig att betala en årlig koncessionsersättning för den tid han väntar med att begära markanvisning inom koncessionsområdet. Ersättningen är avsedd att kompensera den förlust fastighetsägaren gör genom koncessionsbeslutet, som innebär ett hinder för fastighetens exploatering och sänker dess värde redan innan

markanvisningsbeslut som meddelas. Skyldigheten att utge koncessionsersättning upphör emellertid i och med att det markanvisningsbeslut som meddelas i anledning av koncessionen vinner laga kraft (och i vissa fall ännu tidigare; se andra meningen och paragrafens tredje stycke).

Skyldigheten gäller oavsett om koncessionshavaren har goda skäl för att vänta med markanvisningsbeslut, utom i det fall som anges i andra meningen: när han inte har någon anledning att över huvud taget begära ett sådant beslut. Förhållandet är då i allmänhet att malmkroppens läge gör det praktiskt och ekonomiskt lämpligt att i stället utnyttja en närbelägen markanvisning för bearbetningen, exempelvis då koncessionshavaren förut har brutit malm och även den nu aktuella malmen enklast kan tas upp samma väg. Visar koncessionshavaren att detta är fallet, upphör hans skyldighet att betala koncessionsersättning. Koncessionshavaren har på detta sätt anledning att snarast efter koncessionsbeslutet överväga om han skall begära markanvisning eller ej. Redan erlagd koncessionsersättning behöver inte återbetalas.

Andra stycket anger koncessionsersättningens beräkning. Fastighetsägaren är berättigad till ett visst belopp för varje hektar som ingår i det beslutade koncessionsområdet, oavsett vad som senare kommer att bestämmas vid markanvisningsförrättningen. Beloppet utgör en procent och efter fem år två procent av basbeloppet enligt lagen om allmän försäkring. Om ersättningsplikten gäller bara del av ett år, skall ersättningen nedsättas proportionellt. Någon uttrycklig bestämmelse om detta får anses överflödig.

Enligt *tredje stycket* görs ännu ett undantag från regeln om ersättningspliktens upphörande. Om fastighetsägaren ensam överklagar markanvisningsbeslutet och på detta sätt fördröjer dess laga kraft har han ingen rätt till. Koncessionshavarens skyldighet att erlagga ersättning får då anses ha upphört den dag då klagotiden har gått ut. Att även koncessionshavaren överklagar beslutet exempelvis med yrkande om att marken skall bestämmas på annat vis saknar betydelse i sammanhanget; genom att begära markanvisningsförrättning får han ändå anses ha gjort vad som kan fordras för att utnyttja koncessionen.

Fjärde stycket anger ytterligare en påföljd för dröjsmål med att begära markanvisningsförrättning. När tio år gått efter koncessionsbeslut kan markägaren begära att den mark som ligger inom koncessionsområdet - en hel fastighet eller en fastighetsdel - skall inlösas, om koncessionshavaren ännu inte ansökt om någon förrättning. Koncessionshavaren kan dock undgå även lösenskyldigheten genom att visa att han saknar anledning att begära markanvisningsförrättning; i så fall kan markägaren disponera över

marken på sådant sätt att han saknar giltigt skäl att få den inlöst. I regel torde koncessionshavaren redan tidigare ha befriats från skyldighet att utge ersättning på denna grund, och då står det klart att han inte heller behöver inlösa marken. Någon ny bevisning om behovet av förrättning lär inte vara behövlig i detta fall, såvida inte markägaren kan åberopa omständigheter som gör det troligt att koncessionshavaren trots allt avser att utnyttja hans mark för mineralbrytning.

Vid inlösen skall expropriationslagens regler tillämpas i enlighet med vad som närmare sägs i nästa paragraf.

7 kap. 5 §

Beträffande ersättning och löseskilling enligt 1 eller 2 § gäller 4 kap. och 5 kap. 23 §, 24 § och 27 § första stycket första meningen expropriationslagen (1972:719) i tillämpliga delar. Vad som sägs i 4 kap. 3 § samma lag skall härvid tillämpas i fråga om värdeökning som ägt rum under tiden från dagen tio år före det ansökan om markanvisning gjordes.

Om inlösen sker enligt 3 § andra stycket eller 4 § fjärde stycket skall vid tillämpning av 4 kap. 2 och 3 §§ expropriationslagen (1972:719) sådan värdestegring som beror på förväntningar om framtida gruvavgift alltid räknas ägaren tillgodo.

Bestämmelsen innebär ett undantag från expropriationslagens regler om bestämmande av expropriationsersättning. När löseskilling och intrångsersättning bestäms skall enligt 4 kap.2 § expropriationslagen inte sådan inverkan på marknadsvärdet som beror på det företag för vilket expropriationen sker beaktas. Vidare medför presumtionsregeln i 4 kap. 3 § expropriationslagen att ökning i fastighetens marknadsvärde under de föregående tio åren endast räknas ägaren tillgodo om han visar att de inte beror på förväntningar m ändring i markens tillåtna användningssätt. I dessa hänseenden innebär bestämmelsen såtillvida en förenkling, som ersättning vid inlösen alltid skall bestämmas med hänsyn till den värdestegring som beror på förväntningar om framtida gruvavgift så att sådan värdestegring kommer fastighetsägaren tillgodo. Härigenom blir det normalt inte mindre ekonomiskt fördelaktigt för fastighetsägaren att få sin fastighet inlöst än att behålla den fram till dess bearbetningen påbörjas och medan den pågår. I övrigt skall bestämmelserna i 4 kap. 2 och 3 §§ expropriationslagen tillämpas på samma sätt som annars.

Beräkningen av hur stor del av en eventuell värdestegring som är att hänföra till sådana förväntningar kan ske med samma värderingsmetoder som allmänt används för att beräkna företagsskada eller företagsnytta.

7 kap. 6 §

Gruvavgift enligt 2 § första stycket samt den andel i gruvavgiften som tillkommer varje ägare till fastighet inom gruvavgiftsområdet skall beslutas av bergmästaren senast sex månader efter utgången av koncessionshavarens räkenskapsår. Beslutet skall sändas till koncessionshavaren och berörda fastighetsägare. Har bearbetning inte skett inom gruvavgiftsområdet under det gångna året skall avgift dock inte fastställas för det året.

Bergmästaren skall enligt bestämmelsen årligen fastställa hur stor gruvavgift koncessionshavaren har att utge för varje gruvavgiftsområde samt hur stor andel av avgiften som belöper på varje fastighet. Det ankommer sedan på koncessionshavaren att utbetala den beslutade andelen i gruvavgiften till respektive fastighetsägare.

7 kap. 7 §

I fråga om ersättning för skada eller intrång som uppstår efter markanvisningen och som inte kunde förutses vid denna är denna lag inte tillämplig

Bestämmelsen motsvarar 4 § i dess tidigare lydelse.

Ersättning vid återkallelse

7 kap. 8 §

Återkallas ett undersökningstillstånd eller en bearbetningskoncession av synnerliga skäl enligt 6 kap. 3 §, har tillstånds- eller koncessionshavaren rätt till ersättning av staten för den skada han lider till följd av återkallelsen.

Bestämmelsen motsvarar 5 § i dess tidigare lydelse.

8 kap. 1 §

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.

Paragrafens första och tredje stycke är oförändrat. I andra stycket har en redaktionell ändring gjorts i anledning av att länsstyrelsen enligt 3 § mineralförordningen skall beredas tillfälle att yttra sig över ansökningar om undersökningstillstånd.

8 kap. 3 §

Ärenden i övrigt om undersökningstillstånd, bearbetningskoncession eller tillstånd till undersökningsarbete enligt 3 kap. 3 a § prövas av bergmästaren

I ärenden om förlängning av bearbetningskoncession enligt 4 kap. 10 § skall bergmästaren, såvitt gäller tillämpningen av 3 och 4 kap. miljöbalken, samråda med länsstyrelsen i det eller de län där koncessionsområdet ligger.

Ärenden om förlängning av bearbetningskoncession enligt 4 kap. 10 § skall hänskjutas till regeringens prövning om bergmästaren vid tillämpningen av 3 eller 4 kap. miljöbalken finner skäl att frångå vad länsstyrelsen har föreslagit. Hänskjutande skall också ske av ärenden om återkallelse av undersökningstillstånd eller bearbetningskoncession av synnerliga skäl enligt 6 kap. 3 § denna lag samt av övriga ärenden enligt denna paragraf som bergmästaren bedömer vara särskilt betydelsefulla från allmän synpunkt.

I paragrafens första stycke har tillagts att även ärenden om tillstånd till undersökningsarbete skall prövas av bergmästaren. I övrigt är bestämmelsen oförändrad.

8 kap. 6 §

Bergmästaren får vid utredning av ärenden som avses i 1--3 §§ företa undersökning på platsen om det behövs. Sakägarna skall på lämpligt sätt underrättas om tid och plats för undersökningen. Sökanden skall betala kostnaderna för undersökningen.

Bergmästaren får i samband med prövning av undersökningstillstånd eller bearbetningskoncession kalla till offentligt möte i anslutning till undersöknings- eller koncessionsområdet. Sakägarna skall på lämpligt sätt underrättas om tid och plats för mötet.

Paragrafens första stycke är oförändrat. Genom *andra stycket*, som är nytt, ges bergmästaren möjlighet att sammankalla ett offentligt möte i anslutning till områden som berörs av ansökningar om undersökningstillstånd eller bearbetningskoncession. Syftet med ett sådant möte kan vara att lämna närmare information om ansökningen eller beslutet. Om flera berörda sakägare eller företrädare för dessa begär att ett möte skall hållas och anför beaktansvärda skäl för detta bör så i allmänhet ske. Det finns emellertid inget hinder mot att bergmästaren på eget initiativ anordnar ett informationsmöte om detta bedöms lämpligt.

Normalt bör mötet hållas innan bergmästaren beslutar i ärendet om undersökningstillstånd eller bearbetningskoncession. Det kan emellertid inträffa att frågan väcks på ett sent stadium eller att det inte är möjligt att utan arrangera mötet förrän beslutet har fattats. Detta utgör dock inget hinder mot att hålla mötet.

8 kap. 9 §

Twister i frågor som avses i 7 kap. 3 § prövas vid markanvisningsförrättningen.

Paragrafen har ändrats som en följd av den nya numreringen av bestämmelserna i 7 kap.

9 kap. 1 §

Markanvisningsförrättning hålls på begäran av koncessionshavaren.

Vid förrättningen bestäms

1. den mark inom koncessionsområdet som koncessionshavaren får ta i anspråk för bearbetning av mineralfyndighet,

2. den mark som koncessionshavaren, inom eller utom koncessionsområdet, får ta i anspråk för verksamhet som hänger samman med bearbetningen, varvid verksamhetens art skall anges, samt

3. vilka fastigheter som berörs av gruvavgiftsområdet och den andel ägarna till varje fastighet har i framtida gruvavgift

Även utan samband med markanvisningsförrättning får bergmästaren meddela särskilt beslut att ändra ett tidigare meddelat beslut enligt punkt 3 när beslut om bearbetningskoncession eller ändringar i fastighetsindelningen föranleder det

Paragrafens första stycke är oförändrat.

I *andra stycket* har punkten tre tillagts. Bergmästaren har enligt punkterna ett och två bestämt vilken mark inom och utanför koncessionsområdet som får tas i anspråk för bearbetningen. Enligt den föreslagna bestämmelsen i 1 kap. 3 § tredje stycket utgör denna mark gruvavgiftsområde.

Vid förrättningen skall enligt punkt tre även bestämmas vilka fastigheter som berörs av gruvavgiftsområdet och vilken andel de skall ha i kommande gruvavgifter. De nämnda uppgifterna är av betydelse vid kommande beräkning och fördelning av gruvavgift. Genom att ett överklagbart beslut fattas i frågan vid markanvisningsförrättningen undviks att tvist i denna fråga uppkommer i ett senare skede.

Om oklarhet eller tvist råder beträffande fastighetsindelningen inom gruvavgiftsområdet då markanvisningsförrättningen hålls, får bergmästaren ta ställning till dessa frågor i samband med beslutet. Avgörandet blir i denna del av prejudiciell karaktär.

Tredje stycket ger bergmästaren rätt att meddela beslut om vilken mark som skall ingå i ett gruvavgiftsområde och vilka fastigheter som berörs av detta samt att ändra tidigare meddelade beslut i dessa frågor. En inte ovanlig situation är att en ny bearbetningskoncession meddelas i anslutning till en befintlig underjordsgruva. I sådant fall kommer någon ny markanvisningsförrättning inte att krävas. Däremot måste ett nytt gruvavgiftsområde bestämmas. Bergmästaren bör i sådana fall ta upp frågan *ex officio*.

Om ändringar i fastighetsindelningen sker inom ett befintligt gruvavgiftsområde, t ex så att nya fastigheter bildas, kan det finnas skäl att ändra ett tidigare meddelat beslut om gruvavgiftsområde.

9 kap. 22 §

Beslut om markanvisning skall ange den anvisade markens läge, omfattning och ändamål samt innehålla avgörande i sådana tvister om ersättning enligt 7 kap. 1 eller 3 § som har prövats vid förrättningen. Dessutom skall beslutet innehålla avgörande i sådana frågor om anges i 20 och 21 §§.

Om löseskilling eller intrångsersättning bestäms, skall i beslutet också anges om belopp skall deponeras enligt 10 kap. 2 § och var depositionen skall ske.

9 kap. 23 §

Överenskommelse om ersättning som avses i 7 kap. 1 och 3 §§ skall fastställas i markanvisningsbeslutet, om någon av parterna begär det.

9 kap. 26 §

Anvisad mark får tillträdas innan markanvisningsbeslutet har vunnit laga kraft, om sökanden har ställt säkerhet för den ersättningsskyldighet som avses i 7 kap. 1 och 3 §§ och bergmästaren inte bestämmer annat.

Paragraferna 9 kap 22 § första stycket, 23 och 26 §§ har ändrats som en följd av ändrad beteckning på bestämmelserna i 7 kap.

15 kap. 4 §

Om undersökningsarbete påbörjas utan att säkerhet har ställts enligt 3 kap. 5 § femte stycket eller om väg byggs i strid med 3 kap. 3 § andra stycket, får kronofogdemyndigheten på ansökan av den som äger eller innehar marken meddela särskild handräckning för att arbetet skall ställas in eller att marken skall återställas på undersökarens bekostnad.

I fråga om sådan handräckning som avses i första stycket finns bestämmelser i lagen (1990:746) om betalningsföreläggande och handräckning.

Paragrafens *första stycke* har ändrats som en följd dels av att ett nytt stycke tillförts i 3 kap 5 §, dels på grund av att bestämmelsen om tillståndshavarens rätt att ta i anspråk mark på annans fastighet ändrats. Tidigare gav 3 kap. 3 § andra stycket tillståndshavaren rätt att med bergmästarens tillstånd uppföra byggnad och att bygga väg inom området. Den förstnämnda rätten föreslås bli avskaffad och rätten att bygga väg inom området görs beroende av överenskommelse med markägaren eller bergmästarens tillstånd till undersökningsarbete enligt 3 kap. 3 a §.

16 kap. 1 §

I fråga om överklagande av beslut enligt denna lag gäller följande.

<i>Beslut</i>	<i>Överklagas hos</i>
<i>Beslut av bergmästaren i frågor som gäller undersökningstillstånd</i>	<i>Allmän förvaltningsdomstol</i>
<i>Beslut av bergmästaren i frågor om tillstånd till undersökningsarbete enligt 3 kap. 3 a §</i>	<i>Den fastighetsdomstol inom vars område marken som tvisten gäller eller större delen därav är belägen</i>
<i>Beslut av bergmästaren i frågor som gäller meddelande av bearbetningskoncession, tillstånd till överlåtelse av koncession eller ändring av villkoren för en koncession</i>	<i>Regeringen</i>
<i>Beslut av bergmästaren i frågor om förlängning av giltighetstiden för en bearbetningskoncession enligt 4 kap. 10 §</i>	<i>Regeringen</i>
<i>Beslut av bergmästaren i andra frågor som gäller bearbetningskoncession</i>	<i>Allmän förvaltningsdomstol</i>

<i>Beslut av bergmästaren i fråga som avses i 3 kap. 7 §</i>	<i>Länsstyrelsen</i>
<i>Förhandsbesked av bergmästaren enligt 4 kap. 9 § tredje stycket</i>	<i>Allmän förvaltningsdomstol</i>
<i>Tillstånd av bergmästaren att lägga igen utfraktsväg, ort eller borrhål enligt 5 kap. 8 § eller 13 kap. 6 §</i>	<i>Allmän förvaltningsdomstol</i>
<i>Beslut av bergmästaren i ärende om ersättning enligt 7 kap. 1 §</i>	<i>Den fastighetsdomstol inom vars område marken som tvisten gäller eller större delen därav är belägen</i>
<i>Beslut av bergmästaren i frågor som avses i 8 kap. 7 §</i>	<i>Den fastighetsdomstol inom vars område marken som tvisten gäller eller större delen därav är belägen</i>
<i>Beslut av bergmästaren i ärende om markanvisning</i>	<i>Den fastighetsdomstol inom vars område marken som tvisten gäller eller större delen därav är belägen</i>
<i>Tillstånd av bergmästaren att lägga ned gruva eller motsvarande anläggning enligt 14 kap. 4 § tredje stycket</i>	<i>Allmän förvaltningsdomstol</i>
<i>Beslut av bergmästaren i andra frågor enligt denna lag</i>	<i>Allmän förvaltningsdomstol</i>
<i>Beslut av länsstyrelsen i frågor som avses i 3 kap. 6 §</i>	<i>Regeringen</i>
<i>Beslut av länsstyrelsen i frågor om prövande av säkerhet enligt 17 kap.</i>	<i>Allmän förvaltningsdomstol</i>

*Beslut av Statens jordbruksverk eller
Skogsstyrelsen enligt 8 kap. 6 a §
första eller fjärde stycket.* *Allmän förvaltningsdomstol*

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Beslut av bergmästaren i frågor om tillstånd till undersökningsarbete skall överklagas till fastighetsdomstol. Vidare har paragrafen ändrats så att bestämmelsen om överklagande av bergmästarens tillstånd till byggande av väg enligt 3 kap. 3 § andra stycket upphävts eftersom sådant tillstånd enligt 3 kap.3 a § fortsättningsvis skall prövas som i form av tillstånd till undersökningsarbete.

Den nuvarande ordningen där vissa beslut av bergmästaren överklagas till SGU bör, av skäl som anförts i avsnitt 11.5.2, ändras så att dessa beslut istället överklagas till förvaltningsdomstol. Detta gäller förhandsbesked av bergmästaren enligt 4 kap. 9 § tredje stycket, tillstånd av bergmästaren att lägga igen utfraktsväg, ort eller borrhål samt tillstånd av bergmästaren att lägga ned gruva eller motsvarande anläggning enligt 14 kap. 4 § tredje stycket.

16 kap. 5 §

Länsstyrelsens beslut i överklagade ärenden enligt 3 kap. 7 § får inte överklagas. Detsamma gäller fastighetsdomstolens beslut i dit överklagade ärenden som gäller jäv mot förrättningsman.

Som en följd av att bergmästarens beslut inte längre i något fall skall överklagas till Sveriges geologiska undersökning, har bestämmelsen i paragrafens *första stycke* om att beslut av Sveriges geologiska undersökning inte får överklagas fått utgå.

17 kap. 2 §

Som en följd av frågan om ställande av säkerhet fortsättningsvis skall säkerhet enligt 2 kap. 10 § skall utgöra en del av bergmästarens beslut i frågan om undersökningstillstånd, vilket kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol, är länsstyrelsens prövning av ställd säkerhet inte längre erforderlig. Av samma skäl kan bestämmelsen om att staten, kommuner,

landstingskommuner och kommunalförbund inte behöver ställa säkerhet utgå.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

- 1. Denna lag träder i kraft den*
- 2. Beträffande undersökningstillstånd och bearbetningskoncessioner som beviljats före ikraftträdandet gäller äldre föreskrifter*
- 3. Beträffande överklaganden av beslut som gjorts före ikraftträdandet tillämpas även i övrigt 16 kap. i sin äldre lydelse.*

11.2 Förslag till lag om ändring i jordabalken

7 kap 3 §

Av fastighetsägaren åt annan upplåten rätt att avverka skog på fastigheten eller att tillgodogöra sig andra alster av fastigheten eller dennas naturtillgångar eller att jaga eller fiska på fastigheten eller att utföra undersökningsarbete enligt 3 kap. 3 a § minerallagen (1994:45) är att anse som nyttjanderätt, även om med rättigheten icke är förenad rätt att i övrigt nyttja fastigheten.

Vad fastighetsägaren enligt en skriftlig överenskommelse med staten eller en kommun angående naturvården inom ett visst område (naturvårdsavtal) förbundit sig att tillåta eller tåla skall vid tillämpningen av denna balk och andra författningar i sin helhet anses som en nyttjanderätt.

Genom det föreslagna tillägget i *första stycket* blir jordabalkens bestämmelser om nyttjanderätt tillämpliga på sådana överenskommelser om undersökningsarbete som fastighetsägaren ingår med tillståndshavaren. En hänvisning till 7 kap. jordabalken skall enligt förslaget föras in i 3 kap. 3 a § fjärde stycket minerallagen. Följderna av att jordabalkens bestämmelser om nyttjanderätt görs tillämpliga på överenskommelsen kommenteras närmare ovan i anslutning till nyssnämnda lagrum.

