



JURIDISKA FAKULTETEN
vid Lunds universitet

Arvid Riemer

Minerallagstiftningen

En undersökning av dess förhållande till egendomsskyddet och andra
motstående intressen

LAGF03 Rättsvetenskaplig uppsats

Kandidatuppsats på juristprogrammet
15 högskolepoäng

Handledare: Per Nilsén

Termin: VT20

Innehåll

SUMMARY	1
SAMMANFATTNING	3
FÖRORD	5
FÖRKORTNINGAR	6
1 INLEDNING	7
1.1 Bakgrund	7
1.2 Syfte och frågeställningar	8
1.3 Metod, perspektiv och material	8
1.4 Avgränsningar	10
1.5 Forskningsläge	10
1.6 Disposition	11
2 EGENDOMSSKYDDET	12
2.1 Översikt	12
2.1.1 Fast egendom	13
2.2 Historisk utveckling	13
2.3 Intresseavvägningar	14
2.3.1 Angeläget allmänt intresse	15
2.3.2 Proportionalitet	16
2.4 Ersättning	17
2.4.1 Expropriationsfall	17
2.4.2 Rådighetsinskränkningar	18
2.5 Kort om allemansrätten	19
3 MINERALLAGSTIFTNING	20
3.1 Historisk utveckling	20
3.2 Tillgång till mineraler	22
3.3 Markägarens rätt till mineral	24
3.4 Intresseavvägningar	25

3.4.1	Allmänna mot enskilda intressen	25
3.4.2	Motstående allmänna intressen	28
4	AVSLUTNING	31
4.1	Diskussion	31
4.1.1	Allmänna mot enskilda intressen	31
4.1.2	Motstående allmänna intressen	33
4.2	Slutsatser	34
	KÄLL- OCH LITTERATURFÖRTECKNING	35
	RÄTTSFALLSFÖRTECKNING	39

Summary

The protection of property is a fundamental right that is regulated by both The Instrument of Government act and ECHR which establish every person's right to property. However, the regulation is not unconditionally guaranteed, restrictions can be made as a common public interest justifies it. One such common public interest is mining operations, which is regulated by the Swedish mineral act that justifies restrictions in every person's right to protection of property.

The thesis aims to analyse the legislature's balance between different opposing interests when the protection of the property is derogated by the Swedish mineral act. A legal-analytic and legal-historical method is applied to enable the purpose of investigation.

The Instrument of Government act and its protection of property has constantly evolved in favour of landowners. Restrictions to this fundamental right require a common public interest that justifies it, as well as a balance of proportionality. In cases of restrictions, the landowner is entitled to compensation in different extent depending on whether it is an expropriation or a disposal restriction. Everyone also has the right to use another's land through the right of public access.

The Swedish mineral legislation has its roots in the 13th century and strongly reflects upon the Swedish state's strong interest in mining operations, even though 700 years have passed. The principle of “first come, first served”, also known as the claim-system, remains steady and in force up to date. The person who first claims or shows interest in the exploration of possible resources of minerals in a certain area is the one who is granted exclusive rights to this area. This right can be granted even when landowners oppose such permits.

Despite the large environmental impact of mining activities, no further environmental tests are conducted to survey the consequences of the operations. This as a direct sequence of the legislator's interest not to burden the already financially expensive mining operations. Thus, two opposing common interests are weighed against each other, the economic interest against the environmental interest.

There is nothing to suggest that the design of the Swedish mineral act contradicts neither The Instrument of Government act nor ECHR. On the other hand, there is a potential for change. Which in best case possible would lead to an expanded environmental assessment and extended rights for landowners in the event of restrictions in their right of peaceful enjoyment of its possessions justified by the Swedish mineral act.

Sammanfattning

Egendomsskyddet är en grundläggande rättighet som följer av både RF och EKMR vilka stadgar var och ens rätt till egendom. Regleringen är emellertid inte ovillkorligt tryggad, inskränkningar kan göras då ett allmänt angeläget intresse motiverar detta. Ett sådant angeläget allmänt intresse är gruvverksamhet, vilken regleras genom MinL, som berättigar inskränkningar i egendomsskyddet.

Uppsatsen syftar till att analysera lagstiftarens avvägningar mellan olika motstående intressen då egendomsskyddet inskränks genom MinL. En rättsanalytisk och rättshistorisk metod appliceras för att möjliggöra syftets utredande.

RF:s egendomsskydd har ständigt utvecklats till markägares förmån. Vid inskränkningar av denna rättighet krävs ett angeläget allmänt intresse som motiverar detta samt en proportionalitetsavvägning. I de fall då inskränkningar sker berättigas markägaren ersättning i olika omfattning beroende på om det är fråga om en expropriation eller rådighetsinskränkning. Var och en har också rätt att nyttja annans mark genom allemansrätten.

Minerallagstiftningen har sina rötter i 1300-talets Sverige och speglar än idag efter drygt 700 års utveckling det starka intresse som staten har i gruvverksamhet. Principen om ”först till kvarn”, eller annars känt som inmutningssystemet, lever kvar än idag. Innebärande den som först gör anspråk på eller visar intresse för prospektering av mineraler är den som ges ensamrätt till detta. Denna rätt kan ges även då markägare motsätter sig sådana tillstånd.

Trots gruvverksamhetens stora miljöpåverkan vidtas inga vidare miljöprovningar för kartläggning av verksamhetens konsekvenser. Detta är en direkt följd av lagstiftarens intresse att inte tynga den redan ekonomiskt

kostsamma gruvverksamheten. Då vägs alltså två motstående allmänna intressen gentemot varandra, det ekonomiska intresset mot det miljömässiga.

Det finns inget som tyder på att MinLs utformning idag strider mot vare sig RF eller EKMR. Däremot finns det potential för förändringar, som i bästa fall skulle leda till en utvidgad miljöprövning samt utökade rättigheter för markägare vid inskränkningar i egendomsskyddet berättigade genom MinL.

Förord

Tack Lovisa.

Förkortningar

A1fTP	Artikel 1 första tilläggsprotokollet Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna
Dir.	Kommittédirektiv
EKMR	Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna
ExL	Expropriationslag (1972:719)
FL	Förvaltningslag (2017:900)
HD	Högsta domstolen
JB	Jordabalk (1970:994)
KrLL	Kristofers Landslag 1442
MB	Miljöbalk (1998:808)
MF	Miljöbedömningsförordning (2017:966)
MinL	Minerallag (1991:45)
NJA	Nytt juridiskt arkiv
Prop.	Proposition
RF	Regeringsform (1974:152)
RÅ	Regeringsrättens årsbok
SOU	Statens offentliga utredningar
SvJT	Svensk Juristtidning

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Sveriges grundlagsstadgade egendomsskydd finns i 2 kap. 15 § RF, en inte ovillkorligt tryggad rättighet där den enskildes intresse kan tvingas ge vika för mer angelägna allmänna intressen. Olika uppfattningar om skyddets omfattning och intresseavvägningarna som ska göras har präglat utvecklingen av den kanske mest politiskt diskuterade grundlagsbestämmelsen genom tiderna.

Debatten stannar inte i riksdagskammaren, den lever ständigt i olika delar av landet och har aktiverats såväl historiskt som i nutid av diverse olika anledningar. På Österlen i Skåne har en het debatt blomstrat under de senaste åren där lokalbefolkningen ifrågasatt myndigheten Bergsstatens beslut om att bevilja prospekteringstillstånd för olika gruvbolag enligt MinLs bestämmelser. Människor upplever sin rätt till egendom som kränkt och känner stor frustration kring den maktlöshet de står inför när det kommer till de inskränkningar som faktiskt är möjliga i förhållande till grundlagen.

Det är vid debatter såsom den på Österlen som många frågor väcks och ställs på sin spets, varför är inte egendomsskyddet absolut? Just denna fråga ställer sig Johnny Mårtensson, boende på Österlen:

Nej alltså jag har hela tiden trott att äganderätten var större än vad den var, men den är ingenting.¹

Frågor som denna är vanliga när undersökningstillstånd beviljas av myndigheten Bergsstaten. Åsa Persson, bergmästare hos Bergsstaten motiverar minerallagstiftningens inskränkningar på följande sätt:

Minerallagen, syftet med den är att vi ska ha en effektiv prospektering, och det kan vi ju bara ha om det är möjligt att prospektera över stora områden oavsett markägare. Och då är också tanken att man faktiskt ska kunna gå

¹ Cit. Johnny Mårtensson, <https://www.svt.se/nyheter/granskning/ug/jakten-pa-mineralerna>, inhämtad 2020-05-08.

emot en enskild markägares önskemål och prospektera på den personens mark.²

I uppsatsen kommer egendomsskyddet definieras och slutligen analyseras mot bakgrund av de inskränkningar som kan göras i denna grundlagsstadgade rättighet genom minerallagstiftningen.

1.2 Syfte och frågeställningar

Syftet med denna uppsats är dels att analysera lagstiftarens avvägningar mellan enskilda och allmänna intressen, dels mellan olika motstående allmänna intressen då inskränkningar sker i den grundlagsstadgade rättigheten till egendomsskydd genom MinL. För att uppnå uppsatsens syfte kommer följande frågeställningar besvaras:

- Hur definieras egendomsskyddet i regeringsformen och vilka avvägningar görs?
- Hur legitimerar lagstiftaren avvägningen mellan enskilt och allmänt intresse såväl som olika motstående allmänna intressen i minerallagen?

1.3 Metod, perspektiv och material

För besvarande av frågeställningen har den rättsanalytiska metoden huvudsakligen använts. I och med den historiska utvecklingens inverkan på dagens rättsläge finns det även anledning att använda den rättshistoriska metoden.

Den rättsanalytiska metoden skiljer sig från den rättsdogmatiska metoden genom att den inte huvudsakligen används för att fastställa gällande rätt såsom den rättsdogmatiska. Den fokuserar istället på att analysera rätten. Denna skillnad gör den rättsanalytiska metoden friare med en syn på den

² Cit. Åsa Persson, <https://www.svt.se/nyheter/granskning/ug/jakten-pa-mineralerna>, inhämtad 2020-05-08.

rättsvetenskapliga argumentationen om att det varken finns ett ”bäst” eller ”rätt” svar på diverse rättsliga problem. I den rättsanalytiska metoden ingår dock alltjämt att fastställa gällande rätt, analysera denna, för att slutligen anlägga ett kritiskt perspektiv gentemot denna.³ Det ska tilläggas att gränsen mellan den rättsdogmatiska och rättsanalytiska metoden är subtil och att dessa därför ofta sammanvävs.⁴

Då uppsatsen syftar till att utreda intresseavvägningar mellan olika motstående intressen kommer det inte fastställas vilken sida som har bäst rätt, istället fastställs gällande rätt för att sedan kunna analysera och avslutningsvis kritisera lagstiftarens avvägningar. Den rättsanalytiska metoden möjliggör en sådan friare analys av de motstående intressena uppsatsen undersöker samtidigt som metoden inte ställer stränga krav på användning av de klassiska rättskällorna, trots att dessa övervägande används.⁵

Den rättshistoriska metoden används också i uppsatsen, främst för att grunda en förståelse för rättsutvecklingen avseende egendomsskyddet och minerallagstiftningen. Därigenom skapas förutsättningar för en djupare förståelse för dagens gällande rätt i ljuset av den historiska utvecklingen.⁶ Precis som Sandgren anser också Sir John Baker att den rättshistoriska metoden kan användas för att ge svar på viktiga samhällsfrågor, Baker menar också att metoden genom djupdykning i rättshistoriskt material både kan väcka nya frågor och ge svar på dessa frågor.⁷

I den avslutande delen av uppsatsen kommer ett utilitaristiskt perspektiv anläggas i syfte att bemöta lagstiftarens argumentation avseende MinL, utilitarismen kommer således influera uppsatsens slutliga överväganden. Utilitarismen är en filosofisk teori, ursprungligen formulerad av den brittiske filosofen Jeremy Bentham (1748–1832), vars grundtanke är att allt mänskligt

³ Sandgren (2018), s. 50–51.

⁴ Sandgren (2018), s. 61.

⁵ Sandgren (2018), s. 51.

⁶ Sandgren (2018), s. 57.

⁷ Sir John Baker (2012) i: Musson (2012), s. 7.

och politiskt handlande kan analyseras och förstås genom dess konsekvenser i form av njutning och smärta.⁸

*Nature has placed man under the empire of pleasure and of pain.*⁹

Utilitarismens moraliska teori är att människor alltid ska handla på så vis att nyttan maximeras för dem som omfattas av handlandet.¹⁰

För att utreda egendomsskyddets verkningar samt minerallagstiftningens utveckling och verkan idag har stort fokus lagts vid såväl lagförarbeten i form av propositioner, utredningar och litteraturstudier. Litteraturen som använts är skriven av flertalet olika författare, också i olika tidsepoker för att möjliggöra en förståelse för dagens lagstiftning samt den historiska utvecklingen. Rättsfallsstudier har inte varit möjliga i någon vidare utsträckning på grund av bristande praxisbildning inom uppsatsens ramar.

1.4 Avgränsningar

Uppsatsen lägger endast fokus vid att utreda egendomsskyddet som det lyder i RF och inskränkningar som möjliggörs gentemot detta berättigade genom MinL. Egendomsskyddet kan emellertid inskränkas av andra författningar än MinL, dessa kommer inte tas i beaktande. Således kommer uppsatsen avgränsas till att endast omfatta egendomslaget fast egendom.

1.5 Forskningsläge

Egendomsskyddet och MinL har behandlats utförligt i såväl doktrin som offentligt tryck. MinL har emellertid underkastats kritik av såväl Michanek och Zetterberg samt Bengtsson vars publikationer behandlas i uppsatsen.¹¹ Kritiken som framförts har varit knapphändig och många gånger svagt underliggande. Kritiken mot MinL utformning har inte hörsammats av lagstiftaren och således syftar uppsatsen till att vidare belysa de kritiska

⁸ Ross (2000), s. 142.

⁹ Cit. Jeremy Bentham i: Bentham (1909), s. 8.

¹⁰ Tännsjö (2013), s. 17.

¹¹ Jfr. Bengtsson (2018) & Michanek, Zetterberg (2017).

aspekterna samt vidareutveckla avvägningen mellan olika motstående intressen.

1.6 Disposition

Uppsatsen kommer disponeras på så vis att första delen i avhandlingen, *avsnitt 2*, lägger fokus på egendomsskyddet såsom det ser ut i RF. Därefter redogörs det i *avsnitt 3* för minerallagstiftningens utveckling fram till idag, fokus kommer där läggas på olika former av intresseavvägningar. Slutligen under *avsnitt 4* framförs författarens egna slutsatser och reflektioner avseende det som behandlats i uppsatsen som helhet.

2 Egendomsskyddet

2.1 Översikt

Egendomsskyddet regleras genom 2 kap. 15 § RF, regleringen har emellertid under en längre tid varit föremål för såväl politisk diskussion som förändringar. Den politiska uppfattningen om denna grundläggande fri- och rättighetsregel har betraktats dels som en bärande pelare i det ekonomiska systemet med särskilt skyddsvärde, dels som ett hinder mot viktiga politiska reformer.¹²

Trots det grundlagsstadgade egendomsskyddet är den enskildes egendom emellertid inte ovillkorligt tryggad, inskränkningar kan göras. Sådana inskränkningar får endast göras då det krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen. I avgörandet *NJA 2018 s. 753* gjordes bedömningen av HD att det följer av egendomsskyddet att en proportionalitetsbedömning måste genomföras. Detta för att möjliggöra avvägningen mellan den enskildes intresse att ett intrång inte sker, mot graden av allmänintresse för åtgärdens genomförande.¹³

För sådana inskränkningar som sker genom expropriation har den enskilde rätt till full ersättning. Vid rådighetsinskränkningar finns det inget som grundar en rättighet för den enskilde till sådan full ersättning. Därför utges ersättning i rådighetsfallen då skada uppkommer som är betydande i förhållande till värdet på berörd del av fastighet, vilken är föremål för inskränkningen, detta framgår av 2 kap. 15 § 2 st. RF.¹⁴

¹² Bull (2019), s. 142.

¹³ Eka (2018), s. 149–150.

¹⁴ Eka (2018), s. 150–151.

2.1.1 Fast egendom

Vad som är egendom är ett vitt begrepp som omfattar allt mellan lös- och fast egendom till begränsade sakrätter med ekonomiskt värde såsom immateriella rättigheter.¹⁵ Definitionen för vad som är fast egendom finns i 1 kap. 1 § Jordabalk (1970:994) (JB). Vad som närmare utgör fast egendom kan avgränsas antingen horisontellt, vertikalt eller bådadera. Ur paragrafens lydelse går det inte att utläsa på vilket sätt markägaren har befogenhet att använda marken.¹⁶

När det gäller fast egendom talas det ofta om ”knippet av rättigheter” som kan delas upp i tre kategorier. Först och främst fastighetsinnehavarens rätt att använda egendomen och bestämma hur denna ska nyttjas eller inte nyttjas. För det andra har ägaren en rätt att utesluta andra från att använda egendomen. Slutligen har ägaren rätt att överlåta egendomen. Att detta knippe med rättigheter finns för egendomsinnehavaren innebär dock ingen absolut äganderätt. Det har skett legala inskränkningar i denna rätt vilket lett till att egendomsinnehavaren varken helt fritt kan använda egendomen, utesluta andra från att använda den eller överlåta den fritt.¹⁷

2.2 Historisk utveckling

Att regleringen varit föremål för politisk diskussion och förändringar avspeglas tydligt i de många förändringar egendomsskyddet genomgått där den enskilde gradvis fått en starkare ställning. Särskilt med beaktande av rätten till ersättning vid inskränkningar. Regleringens lydelse ändrades bland annat år 1976 och år 1979. Det var emellertid först år 1994, i samband med inkorporeringen av EKMR, som den enskildes rättigheter stärktes genom en precisering av RF:s egendomsskydd till överensstämmelse med EKMR.¹⁸ Inkorporeringen av A1fTP har mynnat ut i tre rättsregler som också fastslagits

¹⁵ Danelius (2015), s. 571.

¹⁶ Julstad (2018), s. 20–21.

¹⁷ Sjödin (2016), s. 31.

¹⁸ Holmberg (2012), s. 149.

genom Europadomstolens praxis.¹⁹ För det första, principen om respekt för äganderätten, A1fTP 1 st. 1 men. För det andra, villkoren för berövande av egendom, A1fTP 1 st. 2 men. Slutligen, förutsättningarna för inskränkningar i rätten att utnyttja egendom, A1fTP 2 st.²⁰

Härefter gjordes flertalet försök att på olika sätt ändra dåvarande 2 kap. 18 § RF:s lydelse. En stor förändring skedde emellertid först i samband den svenska grundlagsreformen år 2010 varefter egendomsskyddet tog plats i 2 kap. 15 § RF och stärktes ytterligare.²¹ Bestämmelsen förtydligades på så vis att huvudprincipen om full ersättning vid expropriation och annat liknande förfogande klart framgår av 2 kap. 15 § 2 st. 1 men. RF. Vid utformningen av egendomsskyddet tog lagstiftaren däremot ställning till att det inte syftades till att utvidga ersättningsrätten i förhållande till vanlig lag, ändringarna genom grundlagsreformen år 2010 innebar likväl att frågan uttryckligen reglerades genom 2 kap. 15 § 2 st. 3 men. RF.²²

2.3 Intresseavvägningar

Vid varje fall av inskränkningar i egendomsskyddet ska olika former av intresseavvägningar göras. Alltså avvägningar mellan bland annat den enskilde partens intresse av egendomsskyddets upprätthållande och allmänhetens intresse av exempelvis samhällsnyttan som följer av åtgärden. Avvägningar kan också göras mellan andra aspekter, till exempel en miljömässig eller ekonomisk sådan. Fokus kommer i detta avsnitt läggas på hur det allmänna intresset vägs mot det enskilda.

¹⁹ Sporrang & Lönnroth v. Sverige, § 61.

²⁰ SOU 2008:125, s. 431.

²¹ Prop. 2009/10:80 s. 13 & 163 ff. & Eka (2018), s. 150–151.

²² Holmberg (2012), s. 149–150.

2.3.1 Angeläget allmänt intresse

Den enskildes egendomsskydd är säkrat så länge ett angeläget allmänt intresse inte berättigar att egendomsskyddet kränks. För att fortsättningsvis möjliggöra en förståelse för hur intresseavvägningar görs måste det utredas vad som är ett angeläget allmänt intresse. Det framgår tydligt av 2 kap. 15 § 1 st. RF att egendomen är tryggad endast i de fall då ett angeläget allmänt intresse inte kräver att ingrepp sker. Vad som ska anses utgöra ett sådant angeläget allmänt intresse får beslutas om i ”enlighet med vad som kan anses som acceptabelt från rättighetssynpunkt i ett modernt och demokratiskt samhälle”.²³

I samband med inkorporeringen av EKMR i den svenska rätten sökte lagstiftaren närmare beskriva vad som är att anse som ett angeläget allmänt intresse. Begreppet visade sig svårdefinierat men lagstiftaren anser att det främst rör sig om ingrepp motiverade med hänsyn till främst naturvårds- och miljöintressen, men också till sådana intressen som tillgodosende av bostäder, gator, kommunikationer och totalförsvarsintresset.²⁴ Lagstiftaren kom fram till att det finns ett flertal allmänna intressen som behöver tillgodoses men att det slutgiltigt är en fråga för politisk värdering. Grundlagsrevisionen som genomfördes år 2010 övertog uppfattningen kring vad som utgör ett allmänt angeläget intresse från inkorporeringen år 1994.²⁵

Sammanfattningsvis utgör angelägna allmänna intressen sådana utvecklings- eller bevarandeintressen som står till gagn för samhället i stort där samhällets samlade vinst kan värderas högre än den skada som den enskilde lider.²⁶ Ett utilitaristiskt synsätt där handlingar som leder till största möjliga lycka hos största antal människor uppmanas.²⁷

²³ Prop. 2009/10:80 s. 164.

²⁴ Prop. 1993/94:117, s. 15–16.

²⁵ Prop. 2009/10:80, s. 164 & Prop. 1993/94:117, s. 48.

²⁶ SOU 2008:125, s. 431.

²⁷ Tännsjö (2013), s. 17.

2.3.2 Proportionalitet

Trots att det kan finnas allmänna intressen vilka motiverar att egendom frånges en enskild krävs det alltid att en avvägning mellan intressena sker. Det ska alltid vara ett proportionerligt ingrepp i den enskildes rätt.²⁸ Att en proportionalitetsbedömning ska göras i varje enskilt fall var genom Europadomstolens praxis en etablerad princip i europarätten redan innan tiden för grundlagsändringen av egendomsskyddet år 1994.²⁹

När Europadomstolen behandlade frågan om angeläget allmänt intresse i avgörandet *James & Others v. United Kingdom* kom domstolen slutgiltigt fram till att denna bedömning bäst lämnas åt nationella organ som genom sin kunskap om samhället och dess behov får anses bättre lämpade att värdera vilka dessa allmänna intressen är. Europadomstolen ger alltså de anslutna staterna en rörelsefrihet eller skönmässig bedömningsmarginal utefter nationella värderingar och behov, så kallad ”margin of appreciation”. Denna rörelsefrihet som anslutande stater ges kan Europadomstolen sedermera också i efterhand pröva.³⁰

Denna princip har sedan bekräftats vidare i såväl Europadomstolens praxis som i svensk rättspraxis där den utarbetades genom regeringsrättens beslut känt som ”*Barsebäcks-målet*”.³¹ Denna bedömningsmatris har sedan återanvänts och åter dykt upp i bland annat *NJA 2018 s. 753*. Proportionalitetsbedömningen som används i avgörandet från Regeringsrätten listar tre punkter att ta hänsyn till då ingrepp sker från det allmänna mot enskilda intressen. För det första ska ändamålsenligheten eller lämpligheten beaktas ”Är det aktuella ingreppet ägnat att tillgodose det avsedda ändamålet?”.³² Besvaras denna fråga nekande är åtgärden oproportionerlig och kräver därför ingen vidare prövning. Skulle däremot

²⁸ Danelius (2015), s 581.

²⁹ *James & Others v. United Kingdom*.

³⁰ Danelius (2015), s. 579–580.

³¹ RÅ 1999 ref. 76, avsnitt 5.5.

³² RÅ 1999 ref. 76, avsnitt 5.5.1.

frågan besvaras jakande ska prövningen fortskrida.³³ För det andra ska ingreppet vara nödvändigt för att uppnå avsett ändamål och det får inte finnas andra mindre långtgående- eller inskränkande alternativ. Slutligen ska proportionalitet i strikt mening beaktas, alltså om nyttan det allmänna vinner genom ingreppet gentemot den enskilde står i rimlig proportion till skadan som förorsakas den enskilde eller dennes egendomsintresse.³⁴

2.4 Ersättning

Vilken ersättning som kan berättigas till följd av en inskränkande åtgärd i en enskilds egendom beror på om det är fråga om ett expropriationsfall eller en rådighetsinskränkning. För att knyta an till proportionalitetsbedömningen har Europadomstolen kommit fram till att det vid bedömningen ska tas hänsyn till om den enskilde erkänns ersättning och omständigheterna kring vilka ingreppet sker.³⁵

Europadomstolen har uttalat sig om att inskränkningar i egendom utan ersättning endast får ske i ”exceptionella fall” då sådana inskränkningar skulle göra egendomsskyddet närmast illusoriskt. Därför är ersättning en viktig faktor för att uppnå en rimlig balans mellan de motstående intressena. Europadomstolen uttalar också att rätten till ersättning inte garanterar en rätt till full ersättning, dock ska ersättningen nå upp till en nivå som står i rimligt förhållande till egendomens värde för att inte utgöra ett oproportionerligt ingrepp.³⁶

2.4.1 Expropriationsfall

Vid expropriationsfall ska ExLs regler om ersättning tillämpas.³⁷ En huvudprincip som råder vid tillämpning av ExL ersättningsregler är att

³³ Bull (2019), s. 85.

³⁴ RÅ 1999 ref. 76, avsnitt 5.5.1 & NJA 2018 s. 753, p. 22.

³⁵ Danelius (2015), s. 581.

³⁶ James & Others v. United Kingdom, § 144.

³⁷ Sjödin (2016), s. 69.

egendomsinnehavarens finansiella situation ska vara den samma före som efter expropriationen. Det ska uppstå en skada genom expropriationen och därav finnas en adekvat kausalitet mellan expropriationen och skadan själv.³⁸ Den primära ersättningsregeln i ExL finns i 4 kap. 1 § 1–2 st. Denna stadgar att ersättningen ska vara fastighetens marknadsvärde eller minskningen av marknadsvärdet om endast en del av fastigheten exproprieras.³⁹ Ett påslag ska också göras om 25 % av marknadsvärdet som motiveras av att en ersättning som endast uppgår till marknadsvärdet i sig inte kan anses vara tillräckligt vid hot om expropriation. Tanken är att påslaget ska spegla marknadsmässiga villkor och motsvara det pris som fastighetsägaren skulle vara beredd att sälja fastigheten för utan sådana hot om expropriation.⁴⁰

2.4.2 Rådighetsinskränkningar

Egendomsskyddet omfattar också, sedan år 1994 och reformen i samband med EKMR:s inkorporering, sådana inskränkningar som kallas rådighetsinskränkningar där den enskildes rätt att nyttja mark och byggnader begränsas. Det uttalas i lagförarbetena att en eigendomsinnehavare såväl som den som endast innehar eigendom med någon form av nyttjanderätt inte ska tvingas tåla sådana inskränkningar i annat fall än vad som motiveras av allmänna angelägna intressen. Ersättning för inskränkningar av nyttjanderätt utges för de gånger då dessa leder till en avsevärt försvårad markanvändning eller för betydande skada vilken uppkommer på berörd del av en fastighet genom exempelvis byggnads- eller användningsförbud.⁴¹

Grundlagsutredningen föreslog i samband med sin bearbetning år 2009 att expropriationsingrepp enligt huvudprincipen ska ersättas fullt ut enligt stadgandet i 2 kap. 15 § RF men att rådighetsinskränkningar, liksom i andra

³⁸ Kalbro, Lindgren (2018), s. 106.

³⁹ Kalbro, Lindgren (2018), s. 107.

⁴⁰ Prop. 2009/10:162, s. 66.

⁴¹ Prop. 1993/94:117, s. 49.

nordiska länder, inte får sådan grundlagsfäst bestämd rätt till ersättning. Ersättning vid rådighetsinskränkningar ska bestämmas genom vanlig lag.⁴²

Förväntningsvärden, alltså delen av en fastighets marknadsvärde vilket är hänförligt till förväntningar om framtida förändring av markanvändning, ersätts inte. Mindre inskränkningar i nyttjanderätt till egendom eller fall då tillstånd inte givits för viss åtgärd ersätts inte heller.⁴³

2.5 Kort om allemansrätten

Slutligen i 2 kap. 15 § 4 st. RF regleras allemansrätten som i sig kan innebära en inskränkning i äganderätten då egendomsinnehavaren måste acceptera att andra, utan ersättning till innehavaren, befinner sig på marken eller i viss mån utnyttjar denna.⁴⁴ Allemansrätten har varit föremål för prövning i högre rätt i det så kallade ”*Forsränningsfallet*” där HD kom till slutsatsen att allemansrätten begränsas så att nyttjande av annans mark inte får ske då det medför anmärkningsvärd skada eller olägenhet för egendomsinnehavaren eller annan sådan innehavare av rättighet till fastighet.⁴⁵ Syftet med allemansrätten är således inte att ge tillgång till utnyttjande av egendom i större utsträckning än enligt accepterade former.⁴⁶

⁴² Prop. 2009/10:80, s. 167.

⁴³ Eka (2018), s. 151.

⁴⁴ Prop. 2009/10:80, s. 164.

⁴⁵ NJA 1996 s. 495.

⁴⁶ Holmberg (2012), s. 159.

3 Minerallagstiftning

3.1 Historisk utveckling

Det råder osäkerhet kring när de första svenska bergsbruken uppkom, troligtvis började bruken etableras redan under 1100-talet. Den äldsta svenska gruvrätten reglerades inte genom nationellt enhetliga författningstexter. De äldsta bestämmelserna härstammar från 1300-talet och tillkom genom överenskommelser mellan kungamakten och bergsmännen inom ett visst gruvfält och saknade därför allmängiltighet.⁴⁷ Ett av dessa var det av Magnus Eriksson daterade privilegiet till bergsmännen för Falu koppargruva från år 1347.⁴⁸

Den första allmänna gruvlagstiftningen tillkom stegvis, dels genom ett supplement till KrLL någon gång mellan år 1442–1448, dels genom rådsbeslut år 1485 där gruvor delades in i tre kategorier. För det första, frälsejord som till fullo ansågs tillhöra jordens ägare där malmen sågs som *pars fundi* alltså tillhör till denna jord där ägaren frälstes från såväl skatt som avgift till kronan. För det andra, skattejord för vilken skatt skulle betalas till kronan för nyttjande av marken samt mineralutvinningen där kronan också kunde ingripa och överta gruvdriften om jordägaren varken ville eller förmådde sig att göra driften lönsam för kronan. Slutligen, kronojord samt härads- och landsallmänningar över vilka kronan hade fullständig förfoganderätt var ett första tecken på ett gruvregal. Ett gruvregal råder då kronan gör ägande- och förfoganderätt gällande till mineral i allmänhet.⁴⁹

Begreppet allmänning är vitt och omfattar det som är gemensamt för alla, alltså skog och mark eller vatten. Gustav Vasa definierade begreppet genom ett brev år 1542 och tydliggjorde därigenom kronans makt genom följande,

⁴⁷ Digman (1953), s 13, & Almquist (1930), s. 11.

⁴⁸ Nordström, Sidenvall (1909), sp. 394.

⁴⁹ Almquist (1930), s. 11–12.

”alla sådana egor, som obygd ligga, höra Gud, konungen och Sveriges krona till”.⁵⁰

Kronans regalrätt stärktes alltså genom Gustav Vasa där alla befintliga fastigheter upptogs till kronojord. Skattejorden kom att likställas med mark upplåten genom arrende och dess innehavare ansågs vara kronans arrendatorer.⁵¹ Kronans anspråk klargjordes emellertid allt mer under 1500–1600-talet till att omfatta även skatte- och frälsegruvor där det uttryckligen reglerades i författningar att dessa ”lydde till kronan”.⁵²

Härefter stod svensk gruvlagstiftning inför omvälvande förändringar, år 1637 grundades myndigheten som idag kallas för Bergsstaten under ledning av Axel Oxenstierna.⁵³ Efter svenska stormaktstidens fall väcktes starka reaktioner mot gruvregalet.⁵⁴ Ur detta missnöje påbörjades en rättsutveckling mot inmutningssystemet, vilket i korthet innebär att den som först gör anspråk på mineralfyndigheter ges ensamrätt till dessa. Rättsutvecklingen fullbordades genom den kungliga förordningen 1723 i vilken enskildas rätt att tillgodogöra sig mineralfyndigheter för första gången reglerades.⁵⁵ 1723 års förordning ersattes av 1855 års gruvstadga som vidare vilade på principen om inmutning, jordägarna var till följd av denna inte sena med att visa sitt missnöje då det rådde en generell uppfattning om att inmutningsrätten kränkte rätten till jordäggande. 1884 års gruvstadga innebar inga direkta förändringar då äganderätten till mineralfyndigheter fortsatt gavs till inmutaren.⁵⁶

Genom 1938 års gruvlag ersattes den från år 1884, också denna byggde på inmutningssystemet men som berättigade jordägaren en rätt till verksamhetens avkastning genom jordägaravgälden. Staten gavs också rätt att delta i verksamheten genom kronoandelen. Jordägaravgälden avskaffades

⁵⁰ Cit. Gustav Vasa i: Hammarskjöld (1909), sp. 639–640.

⁵¹ Hammarskjöld (1891), s. 14–15.

⁵² Digman (1953), s. 15.

⁵³ Digman (1953), s. 16.

⁵⁴ Almquist (1930), s. 16.

⁵⁵ Digman (1953), s. 16–17.

⁵⁶ Nordström, Sidenvall (1909), sp. 395.

genom införandet av 1974 års gruvlagstiftningar med också andra följande försämringar för jordägarna. Slutligen ersattes 1974 års lagstiftningar med nuvarande MinL år 1992.⁵⁷

Sammanfattningsvis kan minerallagstiftningens historiska utveckling sägas återspegla intresse motsättningar mellan fastighetsägare, staten och den som finner mineralfyndigheter.⁵⁸

3.2 Tillgång till mineraler

Angående lagstiftning för mineralfyndigheter kan tre huvudsakliga system eller principer urskiljas från regleringen av tillgången till mineralerna. Till att börja med, jordägandesystemet, där jordägaren innehar rätten att exploatera mineralen som finns på marken som denne äger. Detta torde vara det ursprungliga systemet för svensk minerallagstiftning. Därefter finns också koncessionssystemet där rätten att prospektera för och bearbeta mineraler beviljas av statlig myndighet utefter en lämplighetsprövning. Detta system är det nu gällande i Sverige i och med MinL och härstammar från 1974 års gruvlag. Slutligen, inmutningssystemet som låter den som först visat intresse för att utnyttja funnen mineralfyndighet ensamrätt att göra det, även detta system gäller i Sverige.⁵⁹

Vid MinLs tillkomst rådde stor oenighet mellan remissinstanserna där å ena sidan, sådana instanser med koppling till gruvindustrin ställde sig kritiska, med anledning av att kravet på koncession skulle få såväl stora som små företag att avstå prospektering. Å andra sidan ansåg bland annat Naturvårdsverket att det nya förslaget i allt för stor utsträckning tillgodosatte gruvindustrins intressen och lämnade miljövård samt samhällsviktiga intressen åt sidan, alltså två motstående allmänna intressen.⁶⁰ I den nu

⁵⁷ Bäckström (2012), s. 52–53.

⁵⁸ Prop. 2004/05:40, s. 29.

⁵⁹ Bengtsson (2018), s. 277.

⁶⁰ Prop. 1988/89:92, s. 192–195.

gällande MinL har många aspekter från den tidigare gruvlagen förts in, lagen bygger på koncessionssystemet och karaktäriseras av inmutningsrättsliga inslag. Genom MinL och 1974 års gruvlag försämrades egendomsinnehavarnas rättigheter genom jordägarväldena som slutligen avskaffades.⁶¹ Med andra ord innebar den nya lagstiftningen att det inte längre var markägaren som ansågs inneha rätten till mineralen som påträffas eller finns på egendomen.

För att kunna tillgodogöra sig mineralfyndigheter krävs ett undersökningstillstånd enligt 2 kap. 2 § MinL där det uppställs ett antal krav och förutsättningar. Tillstånd ska bland annat ges till den som först ansöker om det enligt principen ”först till kvarn”, tillstånd ska vidare endast ges om det finns anledning att anta att en undersökning kan leda till upptäckt av koncessionsmineral vilket finns reglerat i 1 kap. 1 § MinL. För att tillståndssökaren ska kvalificera sig för eftersökning av mineral krävs det att sökanden inte uppenbart saknar möjlighet eller avsikt att åstadkomma ändamålsenligt undersökningsarbete. Uppfylls föregående krav finns förutsättningar för beviljat undersökningstillstånd.⁶²

När undersökningstillstånd givits kan undersökaren sedan ansöka om bearbetningskoncession, en laglig rätt som tillfaller undersökaren om denna kan uppfylla ett antal krav enligt 4 kap. 2 § MinL. Det som gäller är att en fyndighet påträffats som sannolikt kan utnyttjas ekonomiskt. Sökanden ska vara lämplig att bearbeta denna, ett krav som i sig inte kräver att undersökaren har resurserna för att klara sådan bearbetning på egen hand. Fyndighetens art eller belägenhet får inte heller göra koncessionen olämplig. Slutligen ska verksamheten dessutom vara godtagbar ur miljösynpunkt. Denna prövning kallas för koncessionsprövning.⁶³

⁶¹ Bäckström (2012), s. 50–53.

⁶² Prop. 1988/89:92, s. 49.

⁶³ Bengtsson (2018), s. 280.

3.3 Markägarens rätt till mineral

Det har också skett en historisk utveckling avseende uppfattningen kring markägarens rätt till mineraler på sin fastighet. Frågan är om mineralerna är en del av den fasta egendomen och benämningen ”jord” i 1 kap. 1 § JB. I samband med utredningen till gruvlag av 1920 års gruvlagssakkunniga konstateras det att jordägaren äger mineralerna i jorden och att äganderätten omfattar ”allt vad till jorden hör”.⁶⁴ Redan 1927 togs en annan ställning i frågan genom yttrandena till den nya gruvlagstiftningen där mineraler som finns i fastighetens djuputrymmen inte erkänns som en del av den fasta egendomen.⁶⁵ År 1970 diskuteras frågan vidare och det konstateras att äganderätten tunnans ut desto längre ned i jordskorpan mineralerna ligger, inget sägs uttryckligen i utredningen om äganderätten till mineraler.⁶⁶ Slutligen år 2000 konstateras det att all materia på fastigheten och som inte tillförts denna av annan än fastighetsägaren ska anses tillhöra fastighetsägaren.⁶⁷ I samma utredning konstateras också att en fastighet inte endast omfattar dess markyta utan även det som finns under jordytan, fastigheten sträcker sig till jordens medelpunkt och det faktum att ett undantag för mineraler inte upptagits i JB skapar en presumtion att mineraler på fastigheten tillhör fastighetsägaren.⁶⁸ I samband med utredningen om markägarnas rättigheter i MinL år 1999 uttrycks det dock att rätten till malmer och mineral är en gemensam rätt för nationen.⁶⁹ Uttalandena i kommittédirektivet är i vaga ordalag men det är inte omöjligt att härleda det till en uppfattning om en statlig äganderätt till malmer och mineraler i landet.⁷⁰

I propositionen om ändringar i minerallagen år 2004 konstateras att rättsläget vad gäller äganderätt till mineraler måste anses vara oklart, trots den tidigare

⁶⁴ SOU 1924:14 s. 56.

⁶⁵ SOU 1927:14 s. 117.

⁶⁶ SOU 1970:45 s. 65.

⁶⁷ SOU 2000:89, s. 135.

⁶⁸ SOU 2000:89, s. 195–196.

⁶⁹ Dir. 1999:11, s. 1.

⁷⁰ Bäckström (2015), s. 93.

Minerallagsutredningens uppfattning om att sådan äganderätt för enskilda föreligger. I förarbetena anges vidare att äganderätten som består av ”knippet av rättigheter” är det som finns kvar efter det att rättigheter som tillkommer andra frångästs fastighetsägaren och genom den bestämmanderätt myndigheter har. Fastighetsägarens rätt att förfoga över mineral har över tid varit kraftigt beskuren, något som regeringen inte finner det aktuellt att förändra.⁷¹

3.4 Intresseavvägningar

3.4.1 Allmänna mot enskilda intressen

Intresset för utvinning av mineralfyndigheter fick en kraftigt tillväxt under början av 2000-talet och därav meddelades allt fler undersökningstillstånd, något som också medförde att allt fler fastighetsägare påverkades av dessa tillstånd. Som mest var 20 869 fastighetsägare påverkade av undersökningstillstånd år 2007.⁷² Det har emellertid under åren efter lågkonjunkturen år 2008 skett en avmattning vad gäller beviljade undersökningstillstånd, en trend som nu ser ut att återigen vända uppåt där också den totala arealen som omfattas av beviljade undersökningstillstånd de senaste åren ökat.⁷³

I betänkandena från år 2000 konstateras det att i jord liggande mineraler på fastighet tillhör fastighetsägaren.⁷⁴ Samtidigt som fastighetsägaren berikas med äganderätt till mineralerna är det emellertid inte omöjligt för annan än denne att tillgodogöra sig dessa då det är den som först ansöker om undersökningstillstånd som får ensamrätt till undersökningar och eventuella fyndigheter, detta enligt principen om inmutning, se 2 kap. 3 § MinL. Sådana undersökningstillstånd meddelas av myndigheten Bergsstaten och för sådana

⁷¹ Prop. 2004/05:40, s. 61–62.

⁷² SOU 2012:73, s. 85 & 88.

⁷³ Sveriges geologiska undersökning (2018), s. 27.

⁷⁴ SOU 2000:89, s. 195–196.

tillstånd finns ingen bestämt maximiareal, innebärande att flera fastighetsägare kan omfattas av ett och samma undersökningstillstånd.⁷⁵

Trots att det i betänkandena konstateras att fastighetsägaren är den rättmätige ägaren till mineraler fastslås det att mineralutvinning är att anse som en överföring av egendom från ett enskilt rättssubjekt till ett annat, utom i de fall då fastighetsägaren själv bryter malmen och uppfyller samtliga villkor för att kunna göra detta enligt 4 kap. 2 § MinL.⁷⁶

Vad som enligt 2 kap. 15 § RF är att anse som ett angeläget allmänt intresse har ovan redogjorts för.⁷⁷ I lagförarbetena till MinL konstateras också att det allmänna endast får inskränka i enskilds egendom då det krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen. Det angelägna allmänna intresse som definierats för bedömningar enligt MinL är bland annat en trygg försörjning genom förvärvsarbete och att goda villkor ska råda för företag med vilja att etableras och växa i Sverige. Att Sveriges resurser i form av kompetens, naturtillgångar och realkapital utnyttjas effektivt pekars också ut som beaktansvärda allmänna intressen.⁷⁸

Regeringen som var vid makten år 2005, i samband med förarbetenas utarbetande, medger att fastighetsägarens ställning i förhållande till gruvnäringen i vissa fall är underordnad. Som grund för detta anförs de allmänna intressen som berättigar intrången. På grund av obalansen mellan å ena sidan fastighetsägarens intressen och å andra sidan de allmänna intressen som arbetar för gruvnäringen beslutades det om en särskild ersättning till fastighetsägare i syfte att jämna ut denna obalans genom 7 kap. 2 § MinL.⁷⁹ Ersättningen för detta ändamål sattes till två promille av det beräknade värdet av bruten samt uppforslad koncessionsmineral mot bakgrund av den tidigare jordägaravgälden och kallas numera för mineralersättning och regleras genom

⁷⁵ Delin (1996), s. 60–61.

⁷⁶ SOU 2000:89, s. 198–199.

⁷⁷ Se avsnitt 2.3.1.

⁷⁸ Prop. 2004/05:40, s. 30.

⁷⁹ Prop. 2004/05:40, s. 61.

7 kap. 7 § MinL. Av denna ersättning tillfaller tre fjärdedelar fastighetsägarna och en fjärdedel staten.⁸⁰

Ersättning enligt 7 kap. 1–3 §§ MinL för undersökningsarbete, bearbetningskoncession och ianspråktagande av mark bestäms enligt 7 kap. 4 § MinL i enlighet med ExLs regler för ersättning.⁸¹ Någon proportionalitetsbedömning i form av allmän intresseavvägning krävs emellertid inte enligt MinL på samma sätt som det krävs i fall av expropriation enligt 2 kap. 12 § ExL. På grund av detta anser HD att fastighetsägare har en sämre ställning vid markanvisning, vilket krävs för bearbetning av koncessionsmineral enligt MinL, än vad denne skulle ha i fall av expropriation enligt ExL. Trots att MinL utformning innebär en sämre ställning för fastighetsägaren landar HD i slutsatsen att reglerna uppfyller kraven i EKMR.⁸² Bäckström diskuterar frågan närmare i sin doktorsavhandling och anser däri att den allmänna intresseavvägningen tillgodoses genom koncessionsprövningen samt att proportionalitetskravet uppfylls indirekt vid markanvisningssammanhang.⁸³

Som ovan konstaterats innebär mineralutvinning på fastighetsägares egendom ett intrång i deras äganderätt till de i jorden liggande mineralerna. Synsättet bakom MinL berättigar dock detta intrång genom det starka allmänna intresse som ligger bakom mineralintresset. Genom denna intresseavvägning uppfylls A1fTP och 2 kap. 15 § RF:s förutsättningar för sådant ingrepp i fastighetsägarens rätt.⁸⁴ I betänkandena stöds uppfattningen om att den som upptäcker mineralfyndigheter ska ges företrädesrätt till dessa genom tvångsvis ianspråktagande av mark då fastighetsägare utan tillräckliga skäl motsätter sig sådant ianspråktagande.⁸⁵

För ärenden om beviljande av undersökningstillstånd kan bergmästaren besluta utan att annan än sökanden ges tillfälle att yttra sig enligt 8 kap. 1 §

⁸⁰ Prop. 2004/05:40, s. 57.

⁸¹ Prop. 2009/10:162, s. 116–117.

⁸² NJA 2013 s. 350.

⁸³ Bäckström (2015), s. 207.

⁸⁴ SOU 2000:89, s. 199.

⁸⁵ SOU 2000:89, s. 217.

2st. MinL. Genom denna bestämmelse undantas kommunikations-skyldigheten enligt 25 § FL som Delin menar i de flesta fall inte innebär risk för rättsförlust eller ekonomisk förlust för sakägare, i sådana fall bör kommunikation ske men något sådant krav finns likväl inte.⁸⁶ Bakgrunden till bestämmelsen i dagens MinL är 1974 års gruvlag vilken motiverade undantaget genom fastighetsägarens rätt till överklagande av bergmästarens beslut. Mot denna reglering har Lagrådet riktat kritik och föreslagit att regeln slopas, trots detta bevarades regeln i motsvarande lydelse.⁸⁷

Det råder en medvetenhet i statliga utredningar om fastighetsägarnas känsla av att få sina rättigheter kränkta och befinna sig i det närmsta ett rättslöst tillstånd då fastigheter berörs av undersökningstillstånd i förhållande till det prospekterande företaget.⁸⁸

3.4.2 Motstående allmänna intressen

Det är inte endast enskilda intressen som får träda tillbaka för allmänna intressen vid prövningar enligt minerallagstiftningen, också allmänna intressen ställs mot andra allmänna intressen. Exempelvis exploatörsintresset mot miljöintresset.⁸⁹

För undersökningstillstånd krävs inget särskilt miljörättsligt godkännande utan i dessa fall räcker det med ett beslut av bergmästaren, detta då eftersökningar och mätningar av mineralfyndigheter anses falla inom allemansrätten i den mån det innebär tagning av mineralprover i mindre omfattning.⁹⁰ Allt som har med undersökningar att göra faller dock inte inom allemansrätten, detta bland annat vid byggande av väg, trädfällning och sprängning som är mer ingripande än vad allemansrätten tillåter.⁹¹

⁸⁶ Delin (1996), s. 149–150.

⁸⁷ Prop. 2004/05:40, s. 41–42.

⁸⁸ SOU 2000:89, s. 219.

⁸⁹ Michanek, Zetterberg (2017), s. 523–524.

⁹⁰ Michanek, Zetterberg (2017), s. 523.

⁹¹ Prop. 2004/05:40, s. 103.

Då prövning av bearbetningskoncession utförs enligt 4 kap. 2 § MinL ska hushållningsbestämmelserna i 3–4 kap. Miljöbalk (1998:808) (MB) tillämpas samt en miljökonsekvensbeskrivning göras vid sidan om de krav som i allmänhet ställs upp, vilka ovan redogjorts för, exempelvis lämplighetskravet hos prospektören.⁹² Då en miljökonsekvensbeskrivning utförs ska den göras i enlighet med bestämmelserna om specifik miljöbedömning enligt 6 kap. 28–46 §§ MB, vilket följer av 4 kap. 2 § 5 st. MinL. Uttrycket specifik miljöbedömning innebär att verksamheter eller åtgärder som kan medföra betydande miljöpåverkan ska tillstånds- eller tillåtlighetsprövas i enlighet med 9, 11 eller 17 kap. MB.⁹³ Gällande just gruvdrift görs denna prövning enligt 9 kap. MB och sådan verksamhet är till sin karaktär sådan att den alltid kan antas medföra betydande miljöpåverkan enligt 6 § MF.⁹⁴ I förarbetena görs bedömningen att alla verksamheter där ansökan om bearbetningskoncession enligt MinL aktualiseras är av den karaktären att betydande miljöpåverkan alltid kan antas och att en specifik miljöbedömning därför ska göras vid beviljande av koncession.⁹⁵

Det har riktats kritik mot den ovan nämnda miljöbedömningen av bland annat Svenskt Näringsliv som menar att en sådan prövning riskerar att tynga processen enligt MinL och därav leda till längre handläggningstider för bearbetningskoncession.⁹⁶

Michanek och Zetterberg ställer sig kritiska till bergmästarens befogenheter då bearbetningskoncession prövas som miljöfarlig verksamhet varpå hushållningsbestämmelserna i MB inte ska tillämpas. De fastslår också att det inte finns någon annan författning än MinL som i samspel med MB placerar exploitörsintresset i sådan gynnsam position.⁹⁷ Detta trots att MinL uttryckligen underkastats MB genom 1 kap. 7 § 1 st. MinL.

⁹² Michanek, Zetterberg (2017), s. 524.

⁹³ Prop. 2016/17:200, s. 102.

⁹⁴ <https://www.naturvardsverket.se/Stod-i-miljoarbetet/Vagledning/Miljobedomningar/Specifik-miljobedomning/Sektorslagstiftning/> inhämtad 2020-05-05.

⁹⁵ Prop. 2016/17:200, s. 158.

⁹⁶ Svenskt Näringsliv (2016), s. 8.

⁹⁷ Michanek, Zetterberg (2017), s. 524.

Vid koncessionsprövningen vilken är den prövning som avgör om det ska ges bearbetningskoncession prövar bergmästaren verksamheten enligt hushållningsbestämmelserna i MB i enlighet med vad som framgår av 4 kap. 2 § 4 st. MinL.⁹⁸ Prövningen av bergmästaren blir sedan som utgångspunkt bindande vid påföljande prövningar, bland annat efterföljande prövning om miljöfarlig verksamhet enligt 9 kap. MB.⁹⁹ Motiveringen till denna särreglering gavs år 1992 som ett undantag, påbjudet av den speciella situationen kring mineralnäringen, från huvudregeln att hushållningsbestämmelserna också ska tillämpas då gruvprojekt prövas enligt andra till MB anknutna författningar.¹⁰⁰

Som ett målande exempel på bergmästarens befogenheter i fall av koncessionsprövning kan följande antas: Naturvårdsverket har inrättat ett område som bör ses som riksintresse för naturvård i enlighet med 3 kap. 6 § 2 st. MB. Ett sådant område får inte påtagligt skadas i enlighet med paragrafens första stycke. Skulle bergmästaren inte anse att området bör ses som ett riksintresse för naturvård vid koncessionsprövningen faller kravet uppställt enligt MB:s hushållningsbestämmelser. Skulle en domstol i senare skede anse att Naturvårdsverkets bedömning är riktig kan projektet fortfarande inte hindras med stöd av hushållningsbestämmelserna.¹⁰¹

⁹⁸ Sveriges geologiska undersökning (2016), s. 8–9.

⁹⁹ Bäckström (2015), s. 194.

¹⁰⁰ Prop. 1991/92:161, s. 8.

¹⁰¹ Exemplet är hämtat från Michanek, Zetterberg (2017), s. 525.

4 Avslutning

Som ett led i vad som ovan framförts ämnar denna del av uppsatsen att slutligen besvara frågeställningarna som inledningsvis ställdes. Dels ställdes frågan hur egendomsskyddet definieras och vilka avvägningar som görs, dels hur lagstiftaren legitimerar avvägningar mellan olika motstående intressen i enlighet med MinL. Syftet är att i denna del avslutningsvis analysera och reflektera över de avvägningar lagstiftaren gör då inskränkningar av egendomsskyddet legitimeras som en följd av MinLs bestämmelser.

4.1 Diskussion

Den historiska utvecklingen har utan tvekan format den verklighet vi lever i idag, också gällande lagstiftning och i detta hänseende RF och MinL. Särskilt intressant är den historiska utvecklingen avseende MinL, det är föga förvånande att markägares rättigheter åsidosätts med tanke på de få och obetydliga ändringar som gjorts sedan lagstiftningens begynnelse. Mycket talar för att tankar om lagstiftningens utformning och prioriteringar från 1500-talet lever kvar idag, om än i annan omfattning.

4.1.1 Allmänna mot enskilda intressen

Det är vid intressekonflikter såsom den på Österlen där markägarna känner att deras rättigheter kränks genom att andra bereds tillträde till deras mark för olika former av undersökningar utan deras egentliga godkännande. Inskränkningar motiveras av såväl lagstiftaren som Bergsstaten i egenskap av ett angeläget allmänt intresse för staten i form av företagsamhet, skatteintäkter och andra sådana ekonomiska intressen. En argumentation som i grund och botten bygger på utilitaristiska synsätt där den samlade nyttan för samhället anses större då företag tillåts söka efter mineraler än då sådana tillstånd inte ges.

Kritik kan emellertid riktas mot utilitaristiska resonemang i fall av inskränkningar av egendomsskyddet genom MinL. Genom att se till den samlade nyttan som står samhället till gagn glöms individerna som påverkas av varje beslut lätt bort. Individerna som påverkas av beviljade bearbetningskoncessioner eller undersökningstillstånd har precis som många andra ett hem att värna om, ett hem som någon annan plötsligt beredes tillträde utan att samtycke givits. Detta kan upplevas som en kränkning av var människas grundlagsstadgade rätt till egendom.

Att mineraler som finns på markägarens egendom ges ensamrätt till gruvbolag med en rätt till mineralersättning om tre fjärdedelar av två promille för markägare kan synas märkligt och stötande. Men det är knappast den låga ersättning markägare berättigas som ses som det stora problemet för markägare runt om i landet. Snarare faktumet att staten upplevs vara i en överlägsen position i förhållande till en själv som individ då företag berättigas tillträde genom markanvisningar utan markägares föregående samtycke.

Samtidigt som markägare upplever deras rätt kränkt finns det goda argument för att inskränkningar ska vara möjliga. Samhället är i ständig utveckling och enskilda kan därför tvingas stå tillbaka för mer angelägna allmänna intressen. Om enskilda markägares rättigheter sattes före denna grundsats skulle vi få en svårare samhällsutveckling, inte enbart i förhållande till gruvindustrins utveckling utan också gentemot andra angelägna allmänna intressen.

Enligt vad som ovan redogjorts för kan det konstateras att inskränkningarna som möjliggörs i egendomsskyddet genom MinL är av sådan karaktär att de är förenliga med såväl RF som EKMR, just på grund av det angelägna allmänna intresse som motiverar inskränkningar, trots inskränkningarnas i många fall negativa inverkan för markägare runt om i landet.

4.1.2 Motstående allmänna intressen

Det kan riktas kritik mot ett utilitaristiskt synsätt på många plan. Inte minst då debatten inte endast ges en ekonomisk- utan även en miljömässig aspekt.

Sett ur ett miljöperspektiv blir de konsekvenser, en gruva och i vissa fall andra förberedande arbeten, dramatiska i förhållande till dess positiva effekter om sådana är att finna. Möjligtvis går det att argumentera för mineralbrytning som ett sätt att finna moderna mineraler, vilka kan hjälpa oss mot en mer hållbar framtid och teknikutveckling. Å andra sidan innebär sådan brytning svåra konsekvenser för såväl natur som miljö. Detta återspeglas inte minst i bergmästarens framstående roll i miljöprovningen där MB:s hushållningsbestämmelser ges en nästan illusorisk roll, trots införande av nya regler om specifik miljöbedömning. Att bergmästaren ges detta vida bedömningsutrymme och därav anses bäst lämpad att göra sådana provningar kan knappast anses spegla ett utilitaristiskt eller demokratiskt synsätt i den meningen. Den ekonomiska vinningen hänförlig till gruvdriften torde gå färre till vinning än den miljömässiga skadan.

I och med att det enligt utilitarismen ska strävas efter största möjliga lycka för det största antalet människor, krävs det av den miljömässiga aspekten att nyttan av den mineral som bryts överstiger de negativa konsekvenser brytningen medför. Som ett angeläget allmänt intresse torde inte heller bergmästaren vara den ensidigt mest kompetenta att fatta direkt bindande miljörättsliga beslut. För att framtidssäkra även gruvdriften krävs det miljömässiga krav i samma utsträckning som för annan miljöfarlig verksamhet samt en demokratisk orienterad beslutsprocess.

Trots att miljörättsliga provningar görs är det i en miljörättslig mening omöjligt att komma till slutsatsen att gruvdriften miljöprovras på ett ändamålsenligt sätt. Det torde inte finnas någon annan lagstiftning som i förhållande till MB sätter exploitörsintresset i en sådan gynnsam position, precis som Michanek och Zetterberg kritiserar miljöprovningen.

4.2 Slutsatser

Den här uppsatsen har syftat till att analysera och definiera lagstiftarens avvägningar mellan olika motstående intressen då egendomsskyddet inskränks genom MinL. För att möjliggöra sådan analys har det krävts att gällande rätt fastställs samt den historiska utvecklingen analyseras för att därigenom bättre förstå det utgångsläge som råder idag.

Avseende egendomsskyddet finns det inga konkreta belegg för att detta kränkts i enlighet med de grundläggande rättigheterna i RF och EKMR. Det kan dock diskuteras huruvida markägare ges tillräcklig ekonomisk kompensation och huruvida deras röster görs tillräckligt hörda. Med den minimala ersättning som ges och bristande möjlighet till samråd finns det stora problem som med enkla medel och förändringar skulle göra markägares situation väsentligt bättre.

Analysen har alltså slutgiltigt kommit till slutsatsen att intresset av gruvdrift ur lagstiftarens synvinkel anses högre värderat än den enskildes egendomsskydd, detta med stöd i lagen, men med tveksamt stöd hos befolkningen. Det är få människor som hört talas om MinL och ännu färre som kommit i kontakt med denna. De flesta som hittills kommit i kontakt med denna och de som i framtiden kommer få det, kan mest sannolikt enas om dess brister. Om lagstiftningens lydelse förändras i det avseende att egendomsskyddet och miljöskyddet stärks, vidare ersättningsmöjligheter ges samt samråd genomförs torde lagstiftningen till sist uppnå sitt syfte, alltså effektiv prospektering såsom bergmästaren själv beskriver det.

För att sådan effektiv prospektering ska kunna ske krävs det att fler än statliga och ekonomiska intressen tillgodoses, prospektering kan således inte anses vara effektiv samtidigt som markägares- och miljörättsliga intressen åsidosätts. Om rättsutvecklingen rör sig i den riktningen återstår emellertid att se.

Käll- och litteraturförteckning

Källor

Offentligt tryck

Propositioner

- Prop. 1988/89:92, om ny minerallagstiftning m. m.
- Prop. 1991/92:161, om ändringar i minerallagen.
- Prop. 1993/94:117, Inkorporering av Europakonventionen och andra fri- och rättighetsfrågor.
- Prop. 2004/05:40, Ändringar i minerallagen.
- Prop. 2009/10:80, En reformerad grundlag.
- Prop. 2009/10:162, Ersättning vid expropriation.
- Prop. 2016/17:200, Miljöbedömningar.

Statens offentliga utredningar

- SOU 1924:14, betänkande med förslag till gruvlag avgivet av 1920 års gruvlagstiftningssakkunniga.
- SOU 1927:14, yttrande angående allmänna principer för en ny gruvlagstiftning.
- SOU 1970:45, Gruvrättslig speciallagstiftning.
- SOU 2000:89, Minerallagen, markägarna och miljön.
- SOU 2008:125, En reformerad grundlag.
- SOU 2012:73, Undersökningstillstånd och arbetsplaner.

Kommittédirektiv

- Dir. 1999:11, Utredning om markägarnas rättigheter m.m. i minerallagen.

Litteratur

Almquist, Jan Eric, Kommentar till 1884 års gruvstadga, Almquist & Wiksell, Stockholm, 1930. [Cit. Almquist (1930)]

Bengtsson, Bertil, Speciell fastighetsrätt: miljöbalken, Tolfte upplagan, Iustus, Uppsala, 2018. [Cit. Bengtsson (2018)]

Bentham, Jeremy & Hildreth, R (översättn.), Theory of legislation, Kegan Paul, Trench, Trubner & Co., London, 1911. [Cit. Bentham (1909)]

Bull, Thomas & Sterzel, Fredrik, *Regeringsformen en kommentar*, MTM, Johanneshov, 2019. [Cit. Bull (2019)]

Bäckström, Lars, *Rätten till mineral: en studie om befogenheter och legala inskränkningar i äganderätten till fastighetens beståndsdelar*, Luleå University of Technology, Licentiatavhandling Luleå: Luleå tekniska universitet, 2012, Luleå, 2012. [Cit. Bäckström (2012)]

Bäckström, Lars, *Svensk gruvrätt: en rättsvetenskaplig studie rörande förutsättningarna för utvinning av mineral*, Luleå University of Technology, Diss. Luleå: Luleå tekniska univ., 2015, Luleå, 2015. [Cit. Bäckström (2015)]

Danelius, Hans, *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis: en kommentar till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna*, 5., [uppdaterade] uppl., Norstedts juridik, Stockholm, 2015. [Cit. Danelius (2015)]

Delin, Lars, *Minerallagen med kontinentalsockellagen*, 1. uppl., Norstedts juridik, Stockholm, 1996. [Cit. Delin (1996)]

Digman, Hugo (red.), *Svensk gruvrätt*, Norstedt, Stockholm, 1953. [Cit. Digman (1953)]

Eka, Anders, Hirschfeldt, Johan, Jermsten, Henrik & Svahn Starrsjö, Kristina, *Regeringsformen: med kommentarer*, 2:a upplagan, Karnov Group, Stockholm, 2018. [Cit. Eka (2018)]

Hammarskjöld, Hj. *Allmänning*. I Nordisk familjebok: konversationslexikon och realencyklopedi, Ny, rev. och rikt ill. uppl. BD 1, Meijer, Bernhard, Westrin, Theodor, Berg, Ruben G:son, Söderberg, Verner & Fahlstedt, Eugène (red.), spalt 639–641. Stockholm: Nordisk familjeboks förl., 1909. [Cit. Hammarskjöld (1909)]

Hammarskjöld, Hjalmar, *Om grufregal och grufegendom i allmänhet enligt svensk rätt*, Lundequistska bokh., Upsala, 1891. [Cit. Hammarskjöld (1891)]

- Holmberg, Erik, *Grundlagarna: regeringsformen, successionsordningen, riksdagsordningen*, 3., [rev.] uppl., Norstedts juridik, Stockholm. [Cit. Holmberg (2012)]
- Julstad, Barbro, *Fastighetsindelning och markanvändning*, Sjätte upplagan, Norstedts juridik, Stockholm, 2018. [Cit. Julstad (2018)]
- Kalbro, Thomas & Lindgren, Eidar, *Markexploatering*, Sjätte upplagan, Norstedts juridik, Stockholm, 2018. [Cit. Kalbro, Lindgren (2018)]
- Michanek, Gabriel & Zetterberg, Charlotta, *Den svenska miljörätten*, Fjärde upplagan, Iustus, Uppsala, 2017. [Cit. Michanek, Zetterberg (2017)]
- Musson, Anthony & Stebbings, Chantal (red.), *Making legal history: approaches and methodologies*, Cambridge University Press, Cambridge, 2012. [Cit. Sir John Baker (2012) i: Musson (2012)]
- Nordström, C. F. Th., & Sidenvall, K. *Gruflagstiftning*. I Nordisk familjebok: konversationslexikon och realencyklopedi, Ny, rev. och rikt ill. uppl. BD 10, Meijer, Bernhard, Westrin, Theodor, Berg, Ruben G:son, Söderberg, Verner & Fahlstedt, Eugène (red.), spalt 394–396. Stockholm: Nordisk familjeboks förl., 1909. [Cit. Nordström, Sidenvall (1909)]
- Ross, Harrison. *Bentham Jeremy*. I Concise Routledge encyclopedia of philosophy, s. 142-143. London: Routledge, 2000. [Cit. Ross (2000)]
- Sandgren, Claes, *Rättsvetenskap för uppsatsförfattare: ämne, material, metod och argumentation*, Fjärde upplagan, Norstedts Juridik, Stockholm, 2018. [Cit. Sandgren (2018)]
- Sjödin, Eije, *Markåtkomst och ersättning: för bebyggelse och infrastruktur*, 4. uppl., Wolters Kluwer, Stockholm, 2016. [Cit. Sjödin (2016)]
- Tännsjö, Torbjörn, *Understanding ethics*, 3. ed., Edinburgh University Press, Edinburgh, 2013. [Cit. Tännsjö (2013)]

Elektroniska källor

- ”Sektorslagstiftning och miljöbedömning”, Naturvårdsverket, <www.naturvardsverket.se/Stod-i-miljoarbetet/Vagledning/Miljobedomningar/Specifik-miljobedomning/Sektorslagstiftning/> inhämtad 2020-05-05.
- ”UG-referens: Jakten på mineralerna”, SVT Uppdrag Granskning, <www.svt.se/nyheter/granskning/ug/jakten-pa-mineralerna>, inhämtad 2020-05-08.

Övrigt

Svenskt Näringsliv remissvar angående Miljöbedömningar (Ds 2016:25) Miljö- och energidepartementets dnr M 2016/1849/R. [Cit. Svenskt Näringsliv (2016)]

Sveriges geologiska undersökning, Årsredovisning 2018. [Cit. Sveriges geologiska undersökning (2018)]

Vägledning för prövning av gruvverksamhet, Sveriges geologiska undersökning, Uppsala, 2016. [Cit. Sveriges geologiska undersökning (2016)]

Rättsfallsförteckning

Svenska domstolar

Högsta domstolen
NJA 1996 s. 495.

NJA 2013 s. 350.

NJA 2018 s. 753.

Regeringsrätten
RÅ 1999 ref. 76.

Övriga domstolar

Europadomstolen
Sporrong & Lönnroth v. Sverige, mål nr. 7151/75, 7152/75, dom den 23 september 1982.

James & Others v. United Kingdom, mål nr. 8793/79, dom den 21 februari 1986.