

LAGRÅDET

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2004-09-06

Närvarande: f.d. justitierådet Lars K Beckman, f.d. justitierådet Inger Nyström och regeringsrådet Bengt-Åke Nilsson.

Enligt en lagrådsremiss den 17 juni 2004 (Näringsdepartementet) har regeringen beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om ändring i minerallagen (1991:45).

Förslaget har inför Lagrådet föredragits av hovrättsassessorn Pontus Söderström.

Förslaget föranleder följande yttrande av Lagrådet:

2 kap. 10 §

Enligt 2 kap. 10 § i gällande lydelse skall undersökningstillstånd beträffande olja, gasformiga kolväten eller diamant förenas med de villkor som behövs för att skydda allmänna intressen eller enskild rätt. I det remitterade förslaget har paragrafen ändrats så att de villkor som behövs för att skydda allmänna intressen skall meddelas vid alla former av undersökningstillstånd. Däremot föreslås att möjligheten att i detta skede meddela villkor till skydd för enskild rätt skall tas bort.

Enligt Lagrådets mening har det inte i remissen angetts några övertygande skäl för att avskaffa bergmästarens möjlighet att redan i un-

dersökningstillståndet ange villkor även till skydd för enskild rätt. Jfr. vad Lagrådet anför vid 8 kap. 1 § i fråga om att förbättra sakägarnas ställning.

Enligt 3 kap. 5 § sista stycket i gällande lydelse skall tillståndshavaren innan undersökningsarbete påbörjas ställa säkerhet för ersättning enligt 7 kap. 1 §, om inte den som är berättigad till ersättning medger annat. I det remitterade förslaget anges i stället i en ny andra mening i 2 kap. 10 § att undersökningstillstånd skall, om det inte finns särskilda skäl för annat, förenas med villkor om att tillståndshavaren skall ställa säkerhet för sådan ersättning. Vidare anges i 3 kap. 5 § första stycket att tillståndshavaren innan undersökningsarbete påbörjas skall ha ställt sådan säkerhet som föreskrivs i undersökningstillståndet.

Lagrådet ansluter sig till uppfattningen att det kan anses mindre lämpligt att frågan om ställande av säkerhet är beroende av sakägarnas medgivande. Vad som i remissen anføres som exempel på särskilda skäl för att underlåta att i undersökningstillståndet ställa villkor om säkerhet, t.ex. att ett välkänt företag med god ekonomi bedriver prospektering inom ett mindre undersökningsområde, är däremot inte särskilt övertygande. Enligt Lagrådets mening bör något undantag vid särskilda skäl inte föreskrivas.

Mot bakgrund av det anförda förordar Lagrådet att den i 2 kap. 10 § andra meningen föreslagna bestämmelsen om villkor i undersökningstillstånd om ställande av säkerhet får utgå och att i stället 3 kap. 5 § första stycket andra meningen ges följande lydelse: "Innan arbete påbörjas skall tillståndshavaren ha ställt säkerhet för ersättning enligt 7 kap. 1 §" men att samma mening på de under 3 kap. 5 och 5 a §§ anförda skälen placeras som ett näst sista stycke i 3 § samma kapitel.

3 kap. 5 § och 5a §

Enligt hittills gällande regler skall en prospektör minst två veckor före undersökningsarbetets igångsättande informera markägaren om sina planerade åtgärder. Den korta tiden och den ringa möjligheten att påverka den avsedda aktiviteten kan medföra en risk för bristande förståelse hos de berörda fastighetsägarna och en ovilja till samarbete. Mot denna bakgrund framstår förslaget om att prospektören skall upprätta en arbetsplan över kommande undersökningsarbete som välgrundat och ägnat att tillgodose fastighetsägarnas intresse.

Bestämmelserna om arbetsplan finns i två paragrafer, 3 kap. 5 och 5a §§. I 5 § anges bl.a. vad som skall ingå i arbetsplanen, med vem den skall delges och hur och inom vilken tid invändningar mot den skall framställas. Paragrafens kronologiska och tydliga framställning störs emellertid av att i första stycket tagits in, som en andra mening, att undersökningsarbete inte får påbörjas innan viss säkerhet för ersättning ställts. En lämpligare placering för denna förbudsbestämmelse synes vara som ett näst sista stycke i 3 § samma kapitel. Se härom i sak vad Lagrådet föreslagit vid 2 kap. 10 §.

Vad härefter beträffar 5a § föranleder denna följande reflektioner. En arbetsplan blir såvitt kan utläsas av lagtexten gällande i tre olika situationer.

Den första avser att arbetsplanen blir gällande om inga invändningar framställs av någon berörd markägare eller innehavare av särskild rätt. I detta fall har bergmästaren fått del av planen efter upprättandet men skall inte vidta någon åtgärd med densamma.

Den andra situationen är att prospektören och den sakägare som framställt invändningar kommer överens om arbetsplanens innehåll, vilket rimligen sker genom klarläggande från prospektörens sida eller ändringar av innehållet. I detta senare fall skall den överenskomna arbetsplanen visserligen sändas till bergmästaren men skall inte föranleda någon åtgärd från hans sida.

Slutligen får tillståndshavaren, vilket torde förutsätta att något förfarande för att nå en överenskommelse inte påbörjats eller inte lett till resultat, begära att bergmästaren prövar arbetsplanen. Endast i denna sista situation prövas de motstående intressena och fastställs arbetsplanen av bergmästaren. Denne skall också i sitt beslut om fastställande meddela de villkor som behövs för att skydda såväl allmänna intressen som enskild rätt. Bergmästaren får i denna situation också besluta att arbetsplanen skall gälla utan att den vunnit laga kraft.

Det är endast i detta sist beskrivna läge som innehållet i arbetsplanen eller ett verkställighetsbeslut avseende planen kan överklagas av en sakägare. Enligt 16 kap.1 § i förslaget skall nämligen beslut av bergmästaren i frågor som gäller fastställande av arbetsplan överklagas hos den fastighetsdomstol inom vars område marken som tvisten gäller eller större delen därav är belägen. Enligt Lagrådets mening kan det dock inte uteslutas att även arbetsplaner som blivit gällande utan medverkan av bergmästaren kan komma att innehålla åtgärd eller markpåverkan som ger anledning till invändningar från någon berörd sakägare. Det är vidare endast vid bergmästarens prövning och i hans därav föranledda beslut som allmänna intressen och enskild rätt uttryckligen skall beaktas. Även om det, såsom anförs i remissen, torde ligga i prospektörens intresse att åstadkomma en öppenhet och en tolerans hos de berörda inför undersökningsarbete och det därmed kan förväntas en strävan efter samförstånd, vill

Lagrådet ändock ifrågasätta om inte en större klarhet och stringens vore möjlig. Detta skulle kunna uppnås om varje arbetsplan, vare sig den är oomstridd, överenskommen eller prövad, skulle fastställas av bergmästaren och därmed omfattas av ett överklagbart beslut. Förfarandet skulle härigenom bli mer enhetligt och tydligt, vartill kommer att i samtliga fall allmänna intressen skulle beaktas. En möjlighet borde då även öppnas för företrädare för sådana intressen att enligt 3 kap. 5 § framställa invändningar mot den av tillståndshavaren upprättade planen.

Den nu föreslagna ordningen skulle även skapa en uttrycklig klarhet rörande arbetsplanens exigibilitet och i förekommande fall underlätta en tillämpning av t.ex. 4 § första punkten sista ledet lagen (1990:746) om betalningsföreläggande och handräckning.

Lagrådet vill i detta sammanhang även påpeka, att ett beslut av bergmästaren att arbetsplanen skall gälla utan att den vunnit laga kraft, såsom nyss anförts, skall överklagas till fastighetsdomstol. Fastighetsdomstolen skall enligt lagen (1969:246) om domstolar i fastighetsmål, 2 §, tillämpa vad som är föreskrivet om allmän domstol, i den mån ej annat följer av samma lag eller annan författning. Detta medför att bergmästarens verkställighetsförordnande kan ändras eller upphävas men att domstolens beslut kan överklagas enbart i samband med överklagande av domstolens slutliga beslut i målet. Detta förhållande bör enligt Lagrådet förtydligas i författningskommentaren.

Enligt fjärde stycket i 3 kap. 5 § skall invändningar mot innehållet i arbetsplanen framställas skriftligt och vara tillståndshavaren och bergmästaren till handa inom tre veckor från delgivningen av arbetsplanen. Av 3 kap. 5 a § följer vidare att en arbetsplan blir gällande om några invändningar enligt 5 § fjärde stycket inte framställs.

För sakägarna är det alltså viktigt att iaktta treveckorsfristen om de har synpunkter på arbetsplanen. Det kan lätt uppkomma tvister om huruvida tiden iakttagits. Med hänsyn härtill kunde det övervägas att låta tidpunkten för framställande av invändningar hos bergmästaren vara avgörande. Emellertid får det anses mer förenligt med bestämmelserna i övrigt att enbart kräva att invändningar skall framställas hos tillståndshavaren.

Mot bakgrund av det anförda förordar Lagrådet att orden "och bergmästaren" får utgå i fjärde stycket av 5 § och att i mineralförordningen (1992:285) tillståndshavaren åläggs att tillställa bergmästaren kopior av de skrifter med invändningar som kommit tillståndshavaren till handa.

7 kap. 5 §

Lagrådet har vid sin granskning uppmärksammat, att i bestämmelsen i 6 kap. 3 § om grunderna för återkallelse av ett undersökningstillstånd eller en bearbetningskoncession anges, att återkallelse får ske "om det annars finns särskilda skäl". I 7 kap. 5 §, vilken enligt förslaget skall bli 6 §, har använts en annan lokution, nämligen att en återkallelse skett "av synnerliga skäl". Fråga är om en materiell skillnad. Denna bör undanröjas.

8 kap. 1 §

Enligt 8 kap. 1 § andra stycket i gällande lydelse får bergmästaren avgöra ärenden om beviljande av undersökningstillstånd utan att någon annan än sökanden haft tillfälle att yttra sig. Enligt vad som uppges i lagrådsremissen avgörs också sådana ärenden regelmässigt utan att någon kommunikation sker med fastighetsägare och andra

berörda. Detta undantag från bestämmelsen om kommunikationsplikt i 17 § förvaltningslagen (1986:223) motiveras med att det inte sker någon egentlig prövning i förhållande till motstående intressen i ärendena. Enligt bestämmelser i mineralförordningen skall dock bergmästaren i vissa fall kungöra en ansökan om undersökningstillstånd och ange frist inom vilken erinringar mot ansökningen skall göras (3 §). Vidare skall bergmästaren, när undersökningstillstånd har meddelats, kungöra tillståndets innehåll och i vissa fall delge berörda fastighetsägare och övriga kända sakägare en kopia av tillståndet (6 §).

Det remitterade förslaget innebär ingen ändring av undantaget från kommunikationsplikt vad gäller sakägare. I lagrådsremissen uppges dock att regeringen har för avsikt att i mineralförordningen föreskriva att berörda fastighetsägare skall underrättas om ansökningar om undersökningstillstånd och likaså när sådant tillstånd upphör att gälla.

Fastighetsägares och andra berördas intressen i samband med undersökningsarbete beaktas enligt förslaget i huvudsak genom att sådant arbete inte får sättas igång förrän en arbetsplan godtagits av sakägarna eller fastställts av bergmästaren, vilken i sitt beslut skall meddela de villkor som behövs för att skydda bl.a. enskild rätt.

Enligt Lagrådets mening måste stor restriktivitet iakttas när det gäller undantag från förvaltningslagens allmänna regler om kommunikationsplikt. Väl kan man, som i remissen, säga att det inte sker någon egentlig prövning i förhållande till motstående intressen i ärenden om undersökningstillstånd. Prövningen är begränsad till frågorna om det finns anledning att anta att en undersökning kan leda till fynd av koncessionsmaterial samt om sökanden är lämplig. Det kan emellertid inte bortses ifrån att berörda sakägare kan ha intressen av att argumentera också i dessa frågor. Vidare innebär ett meddelat undersök-

ningstillstånd vissa begränsningar i fastighetsägarens möjligheter att förfoga över sin fastighet.

Mot den nu angivna bakgrunden och med tanke på den i remissen uttalade ambitionen att förbättra sakägarnas ställning i samband med exploatering förordar Lagrådet att undantaget från förvaltningslagens kommunikationsplikt, när det gäller handläggningen av ansökningar om undersökningstillstånd, utmönstras ur minerallagen. Det i remissen föreslagna andra stycket i paragrafen kan därför utgå.

16 kap. 1 §

Lagrådet vill anmärka att i 16 kap. 1 § anges som överklagbart ett "beslut av förrättningsmyndigheten i 8 kap. 7 §". I den nämnda paragrafen är endast bergmästaren beslutsfattare medan enligt 8 § i samma kapitel han får anlita sakkunniga och därigenom åstadkomma en förrättningsmyndighet. I anvisningen om överklagande bör en rättelse vidtas.