



SVEA HOVRÄTT
Mark- och miljööverdomstolen
060307

DOM
2022-05-11
Stockholm

Mål nr
F 12321-20

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Växjö tingsrätts, mark- och miljödomstolen, dom 2020-10-16 i mål nr F 1472-20,
se bilaga A

PARTER

Klagande

M. P.

Motpart

1. Bergmästaren vid Bergsstaten

2. ScandiVanadium Ltd

SAKEN

Arbetsplan enligt minerallagen för undersökningsarbeten
inom undersökningstillståndet X i Tomelilla kommun

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSLUT

Mark- och miljööverdomstolen avslår överklagandet.

Dok.Id 1800024

Postadress
Box 2290
103 17 Stockholm

Besöksadress
Birger Jarls Torg 16

Telefon
08-561 670 00
08-561 675 50

E-post: svea.hovratt@dom.se
www.svea.se

Telefax

Expeditionstid
måndag – fredag
09:00–16:30

YRKANDEN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

M. P. har yrkat att Mark- och miljööverdomstolen ska i första hand upphäva Bergmästaren vid Bergsstatens (bergmästaren) beslut och i andra hand meddela följande villkor:

- Till undvikande av skador på dräneringsledningar ska bolaget tillse att
 - a) överfarter av tunga maskiner minimeras och uteslutande sker på markavlastningsdukar, samt
 - b) dräneringsledningarnas sträckning vid varje borrhålsposition kartläggs innan någon provborrning sker.
- Innan undersökningsarbete vidtas ska eventuella skador på mark, vattentäcker, brunnar, dränering och grödor bedömas och dokumenteras av oberoende besiktningsman som utses gemensamt av berörda parter.
- Arbetsplanen gäller för undersökningsarbeten som utförs inom sex månader från dagen då domen vinner laga kraft.

Bergmästaren och Scandivanadium Ltd har motsatt sig ändring av mark- och miljödomstolens dom.

UTVECKLING AV TALAN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

M. P. har vidhållit det som tidigare anförts och tillagt bl.a. följande:

Hans mark är högproduktiv jordbruksmark som är beroende av fungerande dräneringsledningar. Ledningarna är mycket känsliga för upprepade överfarter med tunga maskiner. Vid provborrning kan även omfattande skador uppstå, vilka eventuellt uppdagas långt senare och kan ge svåra konsekvenser för odling samt vara kraftigt skördenedsättande. Markavvattningsstrukturerna på berörd fastighet har grävts ner vid olika tidpunkter under de gångna hundra åren och eventuella kartor som finns kvar är inte alltid tillförlitliga och kan vara svåra att tyda. Det är bolagets ansvar att säkerställa att dräneringsledningarna inte påverkas negativt av undersökningsarbetena vilket också bör framgå av villkor.

Eftersom han bedriver jordbruk på fastigheten måste han kunna planera verksamheten för att få korrekta växtföljder, åtkomst till marken för att bearbeta med maskiner eller ha betesdjur på lösdrift. Att sätta jordbruket på paus under en provborrning låter sig inte göras utan långa och kraftiga följdverkningar. Mark- och miljödomstolen har beslutat att arbetsplanen ska gälla i tolv månader för att undersökningsarbetena ska kunna utföras då det är lämpligast med hänsyn till markförhållandena. Det framgår dock inte vilken tid på året som är lämpligast eller hur detta ska avgöras, varför bolaget får anses kunna besluta om detta utan att markägaren har möjlighet att påverka bedömningen. Detta är inte förenligt med 3 kap. 3 § minerallagen (1991:45). En giltighetstid på sex månader är en absolut gräns för vad som kan hanteras. En ersättning om 6 000 kr per borrhål är vidare inte tillräckligt för att täcka den skada som undersökningsarbetet redan har medfört utan ersättningen bör snarare tiodubblas.

Provborrningar bör i första hand ses som ett enskilt intresse och inte som ett väsentligt samhällsintresse.

Bergmästaren har anfört bl.a. att förutsättningarna i 3 kap. 5 d § minerallagen är uppfyllda och att arbetsplanen därför ska fastställas.

Bolaget har vidhållit det som tidigare anförts och tillagt bl.a. följande: Det framgår av praxis att någon egentlig prövning av motstående miljöintressen inte ska ske i samband med prövningen av arbetsplaner. Enligt såväl regeringsformen som Europakonventionen är det tillåtet med lagstiftning som inskränker ägarens rådighet över sin egendom om den är nödvändig i det allmännas intresse. Inskränkningar ska dock vara proportionerliga. Genom villkoren i arbetsplanen begränsas såväl tiden för undersökningsarbetet som antalet borrhål. Olägenheterna för den enskilde är därför inte så stora att de överväger bolagets intresse av att få utföra arbetena.

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSKÄL

Mark- och miljööverdomstolen instämmer i den bedömning som mark- och miljödomstolen gjort. Vad M. P. anfört i Mark- och miljööverdomstolen förändrar inte bedömningen. Överklagandet ska därför avslås.

Domen får enligt 5 kap. 5 § lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar inte överklagas.

I avgörandet har deltagit hovrättsrådet Fredrik Ludwigs, tekniska rådet Yvonne Eklund samt hovrättsråden Li Brismo, referent, och Ulf Wickström.

Föredragande har varit Harry Hodzic.



VÄXJÖ TINGSRÄTT
Mark- och miljödomstolen

DOM
2020-10-16
meddelad i
Växjö

Mål nr F 1472-20

PARTER

Klagande/motpart

1. M. P.

2. ScandiVanadium LTD

Motpart

Bergmästaren vid Bergsstaten

ÖVERKLAGAT BESLUT

Bergmästaren vid Bergsstatens beslut den 25 februari 2020 i ärende nr BS 213-730-2019, se bilaga 1

SAKEN

Arbetsplan enligt minerallagen för undersökningsarbeten inom undersökningstillståndet X i Tomelilla kommun

DOMSLUT

1. Mark- och miljödomstolen avslår M. Ps. överklagande.
2. Mark- och miljödomstolen bifaller ScandiVanadium LTD:s överklagande och beslutar att villkor 1 i arbetsplanen ska ha följande lydelse.

Arbetsplanen gäller för undersökningsarbeten som utförs inom tolv månader från dagen då domen vinner laga kraft.

BAKGRUND

Bergmästaren vid Bergsstaten (bergmästaren) beslutade den 25 februari 2020 att fastställa en arbetsplan enligt minerallagen (1991:45) för undersökningsarbeten inom undersökningstillståndet X i Tomelilla kommun, Skåne län. Arbetsplanen förenades med fyra villkor och gäller från den dag beslutet om fastställelse vunnit laga kraft.

M. P. och ScandiVanadium LTD (bolaget) har nu överklagat bergmästarens beslut till mark- och miljödomstolen.

YRKANDEN M.M.

M. P. yrkar i första hand att mark- och miljödomstolen upphäver bergmästarens beslut om fastställelse av arbetsplan. För det fall arbetsplanen står fast yrkar han att ytterligare villkor bör uppställas till skydd för allmänna intressen och enskild rätt. Till stöd för sin talan har han bl.a. anfört följande.

Bergmästaren har mot bakgrund av mycket knapphändig information om tillståndsområdets lämplighet, undersökningsarbetenas omfattning och omgivningspåverkan meddelat bolaget tillstånd att söka efter koncessionsmineraller på Österlen, Skåne - innefattande hans fastighet.

Bolaget ansökte om undersökningstillstånd inom ett 22 000 hektar stort geografiskt sammanhängande område men delade upp området och ingav elva stycken, i stort sett identiska, ansökningar om undersökningstillstånd. Bergmästaren meddelade även elva stycken, i stort sett identiska, undersökningstillstånd - varav ett avsåg X. Tillståndsområdets storlek har ett givet samband med tillståndshavarens förmåga och resurser att på ett ändamålsenligt sätt undersöka området. Att dela upp området på så vis som bolaget gjort har inneburit ett kringgående av 2 kap. 1 § minerallagen som stipulerar att "Undersökningstillstånd skall avse ett bestämt område, som inte får vara större än att tillståndshavaren kan antas ha möjlighet att undersöka det på ett ändamålsenligt sätt och som i övrigt skall

ha en för ändamålet lämplig form." Bolaget har i förevarande fall mutats in i större delen av Österlen.

Skulle bolagets elva ansökningar om undersökningstillstånd på Österlen istället ha behandlats som en ansökan, så hade det haft direkt påverkan på bedömningen om bolaget kan antas ha möjlighet att undersöka området på ett ändamålsenligt sätt. På motsvarande sätt hade även kumulativa effekter av undersökningsarbetena kunnat beaktas, vilket nu inte skett.

Bolaget, som är engelskregistrerat och grundades 2018 (några månader innan ansökan om undersökningstillstånd inlämnades), måste för bergmästaren antas vara okänt och har inte heller visat att det har de ekonomiska förutsättningarna eller den kunskap som krävs för att på ett ändamålsenligt sätt vidta tillståndsgivna undersökningsarbeten.

För att undersökningstillstånd ska meddelas uppställs enkom två lagkrav, jfr 2 kap. 2 § minerallagen. Det ena är att det ska finnas anledning att anta att det aktuella området kan innehålla koncessionsmineraler, vilket inte ifrågasätts i sammanhanget. Det andra är att sökanden inte uppenbarligen ska sakna möjlighet eller avsikt att få till stånd en ändamålmässig undersökning eller tidigare visat sig olämplig för undersökningsarbete. I förhållande till det senare anges i förarbeten att endast i *uppenbara fall* av oförmåga eller bristande avsikt att bedriva ändamålsenlig undersökning ska ansökan avslås (prop. 1988/89:92, s. 91).

Sett till att konsekvenserna av felaktigt utförda undersökningsarbeten kan bli allvarliga så är det svårt att se hur detta synsätt relaterar till de hänsynsregler som uppställs i 2 kap. miljöbalken eller den proportionalitetsprövning som enligt Europakonventionen ska ske i varje enskilt fall mellan allmänintresset av ett tvångsförfogande och den enskildes egendomsintresse. Det korta svaret: det gör det inte. Detta förarbetsuttalande gjordes långt innan miljöbalken (1998:808) kom till och innan dess att Europakonventionen gällde som svensk lag (1994:1219).

Av 2 kap.10 § minerallagen följer i vart fall att undersökningstillstånd ska förenas med de villkor som behövs för att skydda allmänna intressen eller enskild rätt. Tyvärr är bergmästarens rådande uppfattning att någon bedömning i förhållande till motstående intressen *inte* ska göras vid en prövning av en ansökan om undersökningstillstånd (se bergmästarens beslut 2018-07-23, Dnr BS 200-297-2018). Hur 2 kap. 10 § minerallagen ska kunna fylla sitt syfte utan att allmänna intressen och enskild rätt beaktas i prövningen inför ett undersökningstillstånd är svårt att förstå.

Trots möjlighet att föreskriva villkor till skydd för allmänna intressen eller enskild rätt, innehåller således undersökningstillståndet inga villkor till skydd för klaganden. Enda villkoret i undersökningstillståndet avser ställande av säkerhet, vilket knappast kan betraktas som en säkerhet i egentlig mening då det konstaterats att underliggande kostnadsberäkningar oftast utgår ifrån alltför optimistiska antaganden (SOU 2018:59).

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

I ljuset av ovan, är det av avgörande vikt att en proportionerlig intresseavvägning görs innan en arbetsplan för undersökningsarbeten fastställs. Då det är fråga om att tillåta ingrepp i egendomsskyddet så är det avgörande att prövningsmyndigheten säkerställer att så sker på laglig grund och efter en noggrann rättslig prövning. Detta för att tillförsäkra den enskildes, här hans, rättssäkerhet och för att inte åsidosätta Sveriges åtaganden under Europakonventionen.

I prövningen av Arbetsplanen ska en oberoende granskning av undersökningsarbetet, dess tidsåtgång och eventuella inverkan på markanvändningen göras (prop. 2004/05:40, sid.52). I sammanhanget bör också understrykas att en arbetsplan är ett

myndighetsbeslut och ska följa samma regler som gäller för annan myndighetsutövning i Sverige. Det ska medfölja en redogörelse för det undersökningsarbete som planeras och den ska vara anpassad efter den pågående markanvändningen inom undersökningsområdet. Vidare, ska den vara så detaljerad att den är användbar för den som ska bedöma hur arbetet kommer påverka den egna fastigheten eller verksamheten.

Arbetsplanen är alltför oprecis och allmänt hållen varför han svårligen kan överblicka konsekvenserna av undersökningsarbetet.

I 3 kap. 5 d § minerallagen uppställs förutsättningarna för att en arbetsplan ska kunna fastställas. Här finns bl.a. ett uttryckligt krav på att de åtgärder som anges i arbetsplanen ska vara nödvändiga för en ändamålsenlig undersökning och inte medföra så stora olägenheter för fastighetsägaren eller innehavaren av särskild rätt att olägenheterna överväger tillståndshavarens intresse av att få utföra arbetena. Här finns således ett uttryckligt lagstöd för att motstående intressen, inberäknat klagandens enskilda intressen, ska beaktas vid prövning av arbetsplanen.

Av 3 kap. 3 § fjärde stycket minerallagen följer vidare att undersökningsarbete ska utföras så att minsta skada och intrång vållas på någon annans egendom och på natur- och kulturmiljön.

Detta till trots, har bergmästaren genom beslutet likväl fastställt arbetsplanen utan närmare hänsyn till de enskilda intressen som framhållits av honom i processen. Av anledningar som närmare redogörs för nedan, gör han gällande att beslutet står i konflikt med egendomsskyddet så som det kommer till uttryck i artikel 1 i Europakonventionens första tilläggsprotokoll och 2 kap. 15 § första stycket regeringsformen och den proportionalitetsprincip som såväl Europadomstolen som Högsta domstolen fastslagit äger tillämpning vid ingrepp i egendomsskyddet.

Vid genomgång av praxis påträffades följande uttalande av bergmästaren (yttrande av bergmästaren i dom av Umeå tingsrätt, mark- och miljödomstolen, 2014-08-26 i

mål nr F 798-14), vilket torde vara beskrivande för hur bergmästaren generellt resonerar vid prövning av arbetsplaner:

Bergsstaten vill betona att det saknas möjlighet för prövningsmyndigheterna att underkänna en arbetsplan då det skulle innebära att de i och för sig tillståndsgivna arbetena skulle stoppas så att säga bakvägen. Istället innebär bestämmelserna om prövning av arbetsplanen att den kan fastställas med villkor som skyddar allmänna intressen och enskild rätt och förebygger eller begränsar olägenheter.

Detta uttalande är att jämföra med 3 kap. 5 d § andra stycket minerallagen, som nämnts ovan, vari anges att "Arbetsplanen ska fastställas av bergmästaren och bli gällande om [...]", varefter ett antal förutsättningar räknas upp. En sådan förutsättning är att åtgärderna "inte medför så stora olägenheter för fastighetsägaren eller innehavaren av särskild rätt att olägenheterna överväger tillståndshavarens intresse av att få utföra arbetena" (3 kap. 5 d § andra stycket, punkt 2). Det finns således ingen skyldighet att fastställa en arbetsplan som inte uppfyller de förutsättningar som uppställs i paragrafen.

Det är svårt att förstå hur bergmästaren har kommit till slutsatsen att en prövningsmyndighet aldrig kan underkänna en arbetsplan. Särskilt som bergmästaren menar att någon bedömning i förhållande till motstående intressen inte ska göras vid en prövning av en ansökan om undersökningstillstånd. Utifrån bergmästarens tolkning av gällande lag skulle motstående intressen aldrig kunna hindra undersökningsarbete inom ett område där undersökningstillstånd meddelats, oaktat de motstående intressenas dignitet och intresseavvägningens utfall. I sammanhanget erinras om att ett undersökningstillstånd inte ger en direkt rätt till undersökning utan enkom en prioritet inom området.

En förklaring till bergmästarens exploatörsvänliga inställning kan vara att regelverket kring mineralprospektering är mycket exploatörsvänligt i förhållande till den i övrigt moderna svenska miljölagstiftningen. Det är tydligt att enskildas rätt fått stå tillbaka i syfte att uppmuntra prospektering efter nya fyndigheter av

koncessionsmineraler. Rättsutvecklingen har dock sedan minerallagen och dess förarbeten författades gått framåt både genom miljöbalkens tillkomst, Europakonventionens införlivande i svensk rätt och genom vägledande praxis från Högsta domstolen och Europadomstolen. Tyvärr har denna utveckling inte fått genomslag i bergmästarens tillämpning av minerallagen.

I förevarande fall finns dock uttryckligt stöd i minerallagen för att någon absolut skyldighet för prövningsmyndigheten att fastställa en arbetsplan inte finns. Annan tolkning vore rättsvidrig.

Bergmästaren har dock rätt i att det i beslut om fastställande av arbetsplan ska meddelas de villkor som behövs för att skydda allmänna intressen och enskild rätt och för att förebygga eller begränsa olägenheter, se 3 kap. 5 d § tredje stycket minerallagen.

Ingrepp i egendomsskyddet

Arbetsplanen innebär att hans fastighet ianspråkats för undersökningsarbete på expropriationsliknande grund samtidigt som hans möjlighet att disponera över den egna fastigheten begränsas.

Då det är fråga om att tillåta ingrepp i egendomsskyddet så är det, som nämnts i det tidigare, av avgörande vikt att prövningsmyndigheten säkerställer att så sker på laglig grund och efter en noggrann rättslig prövning.

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

Av artikel 1 i Europakonventionens första tilläggsprotokoll framgår att varje fysisk eller juridisk person ska ha rätt till respekt för sin egendom och ingen får berövas sin egendom annat än i det allmännas intresse. Utifrån ordalydelsen synes

bestämmelsen i Europakonventionen vara begränsad i relation till bestämmelsen i regeringsformen. Europadomstolens praxis påvisar dock att konventionsskyddet också innefattar ett krav på att ingreppet ska vara proportionerligt.

Den naturliga frågan som följer är då om åsidosättande av hans egendomsskydd på sätt som skett genom fastställande av Arbetsplanen i) kan rättfärdigas av ett sådant angeläget allmänt intresse och om så, ii) är förenligt med proportionalitetsprincipen.

Angeläget allmänt intresse

Enligt förarbeten får vad som är ett angeläget allmänt intresse till slut, i viss mån, bli föremål för en politisk värdering där hänsyn då även måste tas till vad som är godtagbart från rättssäkerhetssynpunkt i ett modernt och demokratiskt samhälle, jfr anknytningen till Europakonventionen (prop.1993/94:117 s. 48). Att gruvdrift på Österlen skulle utgöra ett angeläget allmänt intresse ifrågasätts.

Ponerat att undersökningsarbete för gruvdrift på Österlen skulle anses vara ett angeläget allmänt intresse, kan detta intresse samexistera med den livsmedelsproduktion som genereras på de jordbruksmarker som är av nationell betydelse som han bedriver? Knappast. Mark- och vattenområdena på Österlen är särskilt känsliga från ekologisk synpunkt. Redan undersökningsarbeten riskerar att förorena mark- och vattenområden.

Vid öppen gruvdrift, vilket ju ändå måste vara den långsiktiga planen med att vidta undersökningsarbeten enligt arbetsplanen, står det utom tvivel att någon samexistens inte är möjlig. Gruvdrift tar stora arealer i anspråk och då det ifrågavarande området nästan uteslutande utgörs av produktiv jordbruksmark kommer sådana marker att nödgas tas i anspråk.

Proportionalitetsprincipen

Huruvida åtgärden är proportionerlig bedöms i tre steg. Ingreppet måste vara (i) ändamålsenligt, (ii) nödvändigt och (iii) proportionerligt i strikt mening - varvid

bedöms om den fördel som det allmänna vinner genom åtgärden står i rimlig proportion till den skada som ingreppet orsakar den enskilde.

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

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

Arbetsplanen är alltför oprecis och allmänt hållen för att klaganden ska kunna bedöma de slutliga konsekvenserna av undersökningsarbetena. På motsvarande sätt torde den för tillsynsmyndigheten vara för oprecis för att göra en ändamålsenlig och rättssäker tillsyn. Som framhållits tidigare i processen innehåller arbetsplanen så många oklarheter och felaktigheter att det är omöjligt för honom att utläsa vad som gäller. Med hänsyn till att en fastställd arbetsplan ger bolaget rätt till hans mark på expropriationsliknande grund är det av stor betydelse att det inte råder några oklarheter kring vad som har fastställts och vad följderna blir härav.

Klart är i vart fall att arbetsplanen innebär att provborrning ska ske på tre olika borrhåll på hans fastighet. Enligt bolaget beräknas respektive borrhål ta mindre än en vecka att färdigställa och utföras ner till ett medeldjup motsvarande ca 80 meter och ett maximalt djup på 125 meter.

I beslutet anger bergmästaren att arbetet är begränsat tidsmässigt (här refereras till att varje borrhål kommer att ta två till tre dagar att borra) samt i fråga om antal

borrhål. Bergmästaren har dock missbedömt intrångets varaktighet. Även om borrhningarna kan slutföras inom några dagar får intrånget följdverkningar som sträcker sig över flera år, vilket han mycket tydligt framfört i sitt yttrande (vilket återopas) till bergmästaren.

I sammanhanget bör också nämnas att av erfarenhet från de provborrningar som utförts av bolaget i Lyby rör det sig inte heller om några dagar som borrhningen kommer att pågå utan veckor/månader.

B. W., professor i geologi vid Stockholms universitet, och S. B., professor emeritus i geologi vid Lunds universitet, har uttalat följande i anledning av borrhningarna i Lyby:

Enligt den arbetsplan Scandivanadium i januari 2019 lämnade in till Bergsstaten, [...] skulle fem hål med ett maximalt djup på 125 meter borraras upp under cirka 15 dagar i ett område vid Lyby mosse. När borrhningarna väl kom igång i augusti visade det sig att den delen av alunskiffern som innehåller förhöjda halter vanadin inte kunde nås i två av borrhålen eftersom de skifferlagren var borteroderade, respektive låg så djupt att borrhutrustningen inte räckte till. Dessutom lyckades Scandivanadium inte få upp en ostörd borrhärna i ett av de andra borrhålen. Bolaget genomförde därför två extra borrhningar. Totalt blev det då sju borrhningar. Borrhningen drog också ut på tiden och avslutades i slutet av oktober.

Att det rör sig om undersökningsarbete, och följaktligen intrång i hans egendoms- skydd, som kommer att fortgå under lång tid - snarare än de enstaka dagar som bergmästaren angivit i sin bedömning - framstår således som troligt. Att det för honom är svårt att överblicka intrångets omfattning blir än mer tydligt då bolaget även tar sig friheter utöver vad som angivits i arbetsplan.

I tillägg till vad som framgår av arbetsplanen kommer bolagets verksamhet också att kräva kontinuerliga transporter till och från området med utrustning, maskiner, förbrukningsvaror, reservdelar, diesel och personal. De störningar och den

störningszon som uppkommer av undersökningsarbetena kommer således att vara betydligt större än vad den faktiska markyta som verksamheten sker på, ger upphov till samt vad som framgår av arbetsplanen.

Vid prospektering kan risken för skador vid transporter vara nog så allvarliga. Skador uppstår bland annat genom tryck- och erosionskadorna på underliggande mark när fordon framförs. Markskador kan leda till lägre tillväxt i grödor, risk för utlakning m.m. Om bolaget använder samma fordon på flera fastigheter finns också en överhängande risk för spridning av smitta, ogräs eller skadegörare mellan jordbruksmarkerna. Det kan likaledes innebära spridning av smitta mellan djur i de fall provborrningarna sker i betesmark, fodermark eller mark där det spridits gödsel.

För ytterligare tydlighet bör arbetsplanen innehålla en tydligare karta med angivande av de ytor bolaget planerar använda för transporter samt vilka försiktighetsåtgärder som ska vidtas för att hindra spridning av smitta, ogräs, skadegörare m.m. För det fall att arbetsplanen blir gällande bör detta även framgå av villkor.

Några av de direkta negativa konsekvenser som kan uppkomma i följd av undersökningsarbete enligt arbetsplanen är markskador, buller, vibrationer och föroreningar i vatten och mark. Likaså kan fordonstranporter leda till markskador och andra negativa konsekvenser såsom smitta etc. som angivits ovan. Han bedriver jordbruk och mot bakgrund av den pågående verksamheten är det av avgörande vikt att föroreningar i mark och vatten inte resulterar av undersökningsarbeten.

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

Som nämnts inledningsvis innebär beslutet, oaktat intrångets omfattning, att hans fastighet ianspråkats för undersökningsarbete på expropriationsliknande grund. Hans möjlighet att disponera över den egna fastigheten begränsas. I sammanhanget bör också understrykas att bolaget får förtur att söka bearbetningskoncession för brytning av eventuella fyndigheter som påträffas. Skulle han själv ha ett intresse av prospektering och/eller brytning av dylikt koncessionsmaterial på sin fastighet saknas sådan möjlighet.

Proportionalitetsbedömning

Bergmästaren ska vid sin prövning av de invändningar som har framställts göra en avvägning mellan bolagets intressen och behov av att utföra undersökningsarbetena och de skäl som klaganden anfört mot att undersökningsarbeten ska få äga rum på hans fastighet (prop. 2004/05:40, s. 52-54 och s. 84). Att en proportionalitetsbedömning ska göras vid ingrepp i egendomsskyddet följer, som nämnts ovan, även av Europadomstolen och Högsta domstolens praxis.

Den proportionalitetsbedömning som ska göras för en rättssäker bedömning i varje enskilt fall har i beslutet ägnats några rader. Bergmästaren konstaterar sonika att då arbetet är begränsat tidsmässigt (här refereras till att varje borrhål kommer att ta två till tre dagar att borra) samt i fråga om antal borrhål, kan arbetet inte anses innebära sådana olägenheter för fastighetsägaren att det överväger bolagets intresse av att arbetena kommer till stånd.

Då det synes vara frågan om i) tid och ii) antal borrhål som föranlett bergmästarens bedömning så önskar han framföra synpunkter på dessa parametrar utifrån de tidigare nämnda provborrningarna som genomförts av bolaget i Lyby. Som framgår av sammanställning har undersökningsarbetena - tvärtemot vad bolaget angivit - haft ett mycket utdraget förlopp och därtill har bolaget gjort fler borrhål än arbetsplanen tillät, vilket är mycket allvarligt i sammanhanget.

Som nämnts inledningsvis ska bergmästarens prövning av arbetsplanen innebära en oberoende ex officio-granskning av undersökningsarbetet, dess tidsåtgång och

eventuella inverkan på markanvändningen. I förevarande fall synes dock bolagets uppgifter ha godtagits och legat till grund för beslutet. Han ifrågasätter således om någon oberoende granskning av de angivna uppgifterna har skett. Mot bakgrund av hur undersökningsarbetet i Lyby har skötts kan bolagets trovärdighet ifrågasättas på god grund.

Han gör sammanfattningsvis gällande att den schematiska prövning som föregått arbetsplanens fastställande inte utgör en rättssäker prövning enligt den proportionalitetsprincip som såväl Europadomstolen som Högsta domstolen fastslagit äger tillämpning vid ingrepp i egendomsskyddet. Överklagat avgörande står således i konflikt med egendomsskyddet så som det kommer till uttryck i artikel 1 i Europakonventionens första tilläggsprotokoll och 2 kap. 15 § första stycket regeringsformen.

Minsta skada och intrång

Medan det historiskt sett har funnits ett starkt allmänt intresse av att exploatera Sveriges mineraltillgångar finns idag också ett starkt allmänt intresse av att detta sker på ett ansvarsfullt sätt med hänsyn till konsekvenserna för andra verksamheter och för natur- och kulturmiljön.

Av 3 kap. 3 § fjärde stycket minerallagen framgår att undersökningsarbete ska utföras så att minsta skada och intrång vållas på någon annans egendom och på natur- och kulturmiljön. Detta stadgande är utformat som en allmän hänsynsregel.

I 2 kap. miljöbalken finns ytterligare hänsynsregler som är tillämpliga vid bolagets undersökningsarbete enligt minerallagen. Utgångspunkten när det gäller samordningen mellan minerallagen och annan lagstiftning är nämligen att regelverken ska tillämpas parallellt på verksamhet som omfattas av minerallagen (prop. 1988/89:92 s. 75).

2 kap. miljöbalken innehåller de hänsynsregler som utgör de grundläggande materiella miljökraven för att skydda människors hälsa och miljön. Bevisbördan

ligger på verksamhetsutövaren enligt 2 kap. 1 § miljöbalken. Enda möjligheten till undantag från de förpliktelser som följer av 2 kap. miljöbalken är sådan åtgärd som är av försumbar betydelse i det enskilda fallet. Ifrågavarande undersökningsarbeten, som syftar till att påvisa fyndighet av koncessionsmineral som bolaget ges förtur att söka bearbetningskoncession för brytning av, ska inte ses som enstaka åtgärder utan en verksamhet för vilken det inte finns något dylikt undantag. Även vid beaktande av varje enskild undersökningsåtgärd för sig är det, mot bakgrund av dess omgivningspåverkan, inte fråga om åtgärder av försumbar betydelse. Han gör således gällande att bolaget har att visa att man uppfyller de krav som uppställs i 2 kap. miljöbalken.

Kunskapskravet

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

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

Som nämnts inledningsvis är bolaget ett engelskregistrerat bolag som grundades några månader innan ansökan om undersökningstillstånd ingavs (2018). Att bolaget besitter de ekonomiska förutsättningarna eller den kunskap som krävs för att på ett ändamålsenligt sätt vidta tillståndsgivna undersökningsarbeten - eller den potentiella efterbehandling som felaktigt utförda undersökningsarbeten kan komma att innebära - har inte visats.

Vad som däremot har visats är att bolaget vid undersökningsarbete i Lyby vidtagit åtgärder som inte redovisats i arbetsplan (såsom ytterligare borrhningar) samt att

undersökningsarbetet har haft ett mycket mer utdraget förlopp än bolaget angivit i arbetsplanen.

I fall där bolaget har överskridit sina befogenheter så har bergmästaren ett tillsynsansvar varvid föreläggande om rättelse eller återkallelse av tillstånd kan följa. Ett tillsynsärende mot bolaget har initierats i anledning av hur bolaget har agerat i Lyby. Utan att beslut har fattats i tillsynsärendet har dock bergmästaren fastställt arbetsplanen varigenom bolaget ges rätt till nya tvångsåtgärder. Rimligt hade varit att avvakta med arbetsplanens fastställande tills det står klart om bolagets övertramp innebär att undersökningstillstånd återkallas. Då undersökningsarbete ska utföras så att minsta skada och intrång vållas på någon annans egendom och på natur- och kulturmiljön förefaller annan ordning högst olämplig.

Försiktighetsprincipen och principen om bästa möjliga teknik

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

Bolaget har bevisbördan för att 2 kap. miljöbalken uppfylls och så även vad avser försiktighetsprincipen och principen om bästa möjliga teknik. Stöd för att arbetsplanen iakttar dessa principer har inte förevisats.

Inte heller synes bergmästaren ha haft dessa principer i åtanke vid fastställelse av arbetsplanen. Trots möjlighet att föreskriva villkor till skydd för allmänna intressen eller enskilds rätt, enligt 3 kap. 5 d § tredje stycket minerallagen, innehåller beslutet inga villkor varigenom förordas skyddsåtgärder eller dylikt.

I bolagets anmälan om miljöfarlig verksamhet, 2019-01-08 ("Anmälan") avsnitt K2, anges bl.a. att försiktighetsåtgärder för att undvika och/eller motverka eventuell kontaminering av grundvatten från dieselspill kommer att vidtas. Han menar att det bör uppställas villkor till säkerställande av att kontaminering av grundvatten till följd av undersökningsarbetena - oavsett orsak - inte sker. Med geotekniska instrument ska bolaget även tillförsäkra att de inte borrar mitt i en diabasspricka. För det fall att arbetsplanen blir gällande bör detta även framgå av villkor.

I sammanhanget bör särskilt framhållas att berggrunden i området utgörs av alunskiffer vilket, om borrhningen inte sker korrekt, kan innebära stora miljökonsekvenser främst lokalt (på hans fastighet) men även risk för storskalig förgiftning av dricksvattentäkter i området. Att alunskiffers sammansättning och egenskaper kan innebära betydande miljörisker i samband med eventuell brytning och avfallshantering har också uppmärksammats av regeringen.

Enligt beslut vid regeringssammanträde 2020-03-12 har det tillsatts en särskild utredare som ska analysera hur regelverket för utvinning av metaller och mineral från alunskiffer kan skärpas och lämna författningsförslag för detta. Uppdraget ska redovisas senast den 1 december 2020 varför han menar att det finns anledning att avvakta beslut såvitt avser arbetsplanen snarare än att möjliggöra undersökningsarbete i berggrund med alunskiffer.

Bolaget har inte heller visat hur de, med beaktande av försiktighetsprincipen och principen om bästa möjliga teknik, ska säkerställa var ledningar för täckdikning går inom berörd fastighet. Bolaget har i ingivet underlag angivit att borrhålens placering komma att flyttas inom en radie av ca 30 m från det planerade borrhålsläget med hänsyn till eventuella undermarksinstallationer. Vidare, att slutlig placering av borrhål kommer att ske efter samråd med berörd fastighetsägare.

Hans åkermark innehåller i flera fall mycket gamla och känsliga dräneringsledningar. Många täckdikningar är dock gjorda på 1940 – 60-talet och dokumentation kring detta är sparsam. Om täckdikningsbidrag erhöles från staten

kan gamla kartor finnas hos länsstyrelsen, i andra fall bland gamla dokument på berörda gårdar eller så finns det helt enkelt inga kartor kvar. Oaktat, kan det inte rimligen krävas att han ska lägga sin tid för att eftersöka eventuella dylika kartor med mindre än att bolaget erlägger ersättning för ianspråktagen tid vilket i så fall ska anges i villkor. Därtill kan exaktheten och följaktligen relevansen av dessa kartor, som inte gjordes med dagens teknik, kraftigt ifrågasättas.

Som han framhållit tidigare i processen så kan omfattande skador resultera om borrhål placeras på en dräneringsledning. Skadorna kan uppbyggas först efter lång tid och ge svåra konsekvenser för odling och vara kraftigt skördenedsättande. I enlighet med försiktighetsprincipen och principen om bästa möjliga teknik görs gällande att det är bolagets ansvar att säkerställa att det inte finns ledningar som påverkas av undersökningsarbetena. Sannolikt får de använda samma metod som markägare får göra om man behöver korsa en el- eller kommunikationsledning vid exempelvis täckdikning - grävning för hand ner till det djup där dräneringsledningar normalt anläggs.

Val av plats

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

Arbetsplanen avser undersökningsarbete på Österlen, Skåne, inom ett område som hyser några av Sveriges mest produktiva jordbruksmarker - inberäknat hans fastighet. På den tiogradiga skala som klassificerar Sveriges jordbruksmark finns de tre högsta klasserna (8-10) nästan uteslutande i Skåne (Rapport 2001:45 Skånes värdefulla jordbruksmark, Länsstyrelsen i Skåne län, s. 5). Detta stämmer också väl in på jordbruksmarken där bolaget avser att vidta de ifrågavarande undersökningsarbetena. Arbetsplanen ianspråktar således några av Sveriges absolut bästa och viktigaste jordbruksmarker.

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

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

Då bergmästaren, enligt egen utsago, inte beaktar motstående intressen i sin prövning inför undersökningstillstånd så har undersökningsområdets lämplighet för mineralprospektering inte heller prövats. Av denna anledning är det än viktigare att så sker inför beslut att fastställa arbetsplanen.

Utifrån att undersökningsarbete ska utföras så att minsta skada och intrång vållas på någon annans egendom, jämlikt 3 kap. 3 § fjärde stycket minerallagen, kan också ifrågasättas varför bolaget inte i första hand sökt genomföra undersökningsarbetet på frivillig väg, dvs. fastigheter där ägarna ställt sig positiva till undersökningsarbete. Av de 22 000 hektar som omfattas av bolagets undersökningstillstånd på Österlen berörs 4 259 olika fastighetsägare. Har bolaget undersökt möjligheten att få borra på frivillig väg innan tvångsåtgärder vidtas?

Även mot bakgrund av att arbetsplanen ska fastställas och bli gällande i den utsträckning de åtgärder som anges däri är nödvändiga för en ändamålsenlig undersökning (3 kap. 5 d § andra stycket, p.2, minerallagen) bör frivilliga åtgärder uttömmas innan tvångsåtgärder vidtas.

Bolaget har överhuvudtaget inte gjort några geofysiska undersökningar innan de valde ifrågavarande platser på hans fastighet. Lämpligen borde berggrunden

undersökts med markradar eller genom seismiska mätningar innan bolaget valde de exakta platserna för borrhålen.

Då undersökningsarbete ska bedrivas så att minsta möjliga skada och intrång vållas på natur- och kulturmiljön förefaller det även av denna anledning högst olämpligt med undersökningsarbeten enligt arbetsplanen. Österlen är en kulturbygd med stora miljövärden såsom naturreservat och Natura 2000-områden m.m. Sammanfattningsvis görs gällande att det område som ianspråkats genom arbetsplanen inte är lämpligt med hänsyn till att ändamålet ska kunna uppnås med minsta intrång och olägenhet för människors hälsa och miljön, jfr 2 kap. 6 § miljöbalken.

Nollalternativet, innebärande att ingrepp i befolkad kulturbygd med värdefullt odlingslandskap, nära större samhällen och i anslutning till vattentäkter, utblir är att föredra i förevarande fall.

Hushållningsprincipen och hållbar utveckling

I 2 kap. 5 § miljöbalken återfinns hushållningsprincipen vilken innebär att man utnyttjar så energi- och resurssnåla processer som möjligt och kretsloppsprincipen vilken innebär att man återvinner det man utvunnit ur naturen med så liten resursförbrukning som möjligt.

Denna princip ligger väl i linje med målparagrafen i 1 kap. 1 § miljöbalken som tydliggör att miljöbalken syftar till att främja en hållbar utveckling som innebär att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö. Balken ska också tillämpas så att människors hälsa och miljön skyddas mot skador och olägenheter, värdefulla natur- och kulturmiljöer skyddas samt att mark används så att en långsiktigt god hushållning tryggas. Detta är av särskild vikt för honom då jordbruk ofta överlämnas från en generation till en annan.

Redan 2011 beslutade regeringen att tillkalla en särskild utredning om översyn av vissa frågor i minerallagen (SOU 2012:73). En viktig orsak till utredningen var att man vill ha en svensk mineralnäring som genomsyras av hållbar utveckling. Som

nämnts i det tidigare, har regeringen i mars 2020 ånyo tillsatt en särskild utredare som ska analysera hur regelverket för utvinning av metaller och mineral från alunskiffer kan skärpas.

Att alunskifferns sammansättning och egenskaper kan innebära betydande miljörisker i samband med eventuell brytning och avfallshantering är ostridigt. Tungmetaller och radioaktiva ämnen som lösgörs riskerar att ödelägga bördiga områden för överskådlig tid och kontaminera grundvatten. För utvinning av metaller och mineral ur alunskiffer måste även markområden tas i anspråk, vilket kan innebära konflikter med andra markanvändningsintressen samt med äganderätten, vilket i förevarande fall är ett faktum.

I anslutning härtill framhåller B. W., professor i geologi vid Stockholms universitet, och S. B., professor emeritus i geologi vid Lunds universitet följande:

Det är relativt lätt för prospekterare att få utföra provborrningar efter nya fyndigheter, vilka i slutändan kan skapa stora sår i landskapet. Istället skulle Sverige kunna satsa på att ta tillvara på och återvinna strategiska mineraler och metaller i resterna av tidigare skövlingar som ligger dolda och glömda här och var i gruvornas omgivning.

Ett sådant synsätt ligger helt i linje med hushållningsprincipen och främjande av en hållbar utveckling.

Medan bolaget vill betona sitt hållbarhetstänk i samband med utvinningen av vanadin för användning i uppladdningsbara batterier så är sanningen den att vanadin främst används inom stålindustrin för att göra stålet mer hållfast. I dag går ca 90 – 95 procent av allt vanadin till stålindustrin medan bara en liten del går till batterierna.

Villkor

I 3 kap. 5 d § minerallagen tredje stycket anges att bergmästaren, i ett beslut om fastställande av en arbetsplan, ska meddela de villkor som behövs för att skydda allmänna intressen och enskild rätt och för att förebygga eller begränsa olägenheter. Villkor enligt detta stycke kan innefatta att vissa åtgärder endast får utföras av sådan personal som innehar viss kompetens eller att vissa typer av åtgärder får utföras endast på visst sätt eller inom viss tidsperiod.

Det ifrågavarande beslutet är förenat med fyra villkor. Det första villkoret innebär att arbetsplanen gäller för undersökningsarbete fram till och med den 25 oktober 2020. Såvitt han kan urskönja av beslutet så är detta den enda hänsyn som bergmästaren tagit till hans enskilda intresse av jordbruk. För det fall att beslutet inte upphävs, är det således av avgörande vikt att undersökningsarbetet tidsbegränsas på sätt som anges i villkor 1 däri.

För jordbrukets vidkommande är den "minst dåliga" tiden att genomföra undersökningsarbeten under torrperiod efter att grödor skördats, vanligtvis i oktober/november. Viktigt är att höstregnen inte kommit då marken bör vara så torr som möjlig till undvikande av markskador och för att minska negativ markpackning.

Då han bedriver jordbruk måste han kunna planera sin verksamhet för att få korrekta växtföljder, åtkomst till marken för att bearbeta med maskiner eller ha betesdjur på lösdrift. Särskild uppmärksamhet ska också ges till säsonsberoende verksamhet, såsom sådd och skörd, vid fastställande av tidsplan för undersökningsarbete. Att sätta jordbruket på paus under en provborrning låter sig inte göras utan långa och kraftiga följdverkningar.

Att förlänga tiden för undersökningsarbetenas genomförande enligt arbetsplanen, på sätt som yrkas av bolaget i dess överklagande av beslutet, är orimligt. Det skulle också innebära att den enda hänsyn som visats hans enskilda intressen i proportionalitetsbedömningen skulle utgå. Under sådana omständigheter kan det svårligen hävdas att bestämmelsen i 3 kap. 3 § tredje stycket minerallagen, om att

undersökningsarbete ska utföras så minsta skada eller intrång vållas på någon annans egendom och på natur- och kulturmiljön, har beaktats.

Han gör också gällande att, för det fall arbetsplanen blir gällande bör ytterligare villkor, i enlighet med vad som angivits i denna inlaga, uppställas för att säkerställa att olägenheterna av undersökningsarbetena förebyggs och/eller begränsas så långt möjligt.

Bolaget yrkar att villkor 1 i det överklagade beslutet ska ha följande lydelse.

Arbetsplanen gäller för undersökningsarbete som utförs inom tolv månader från dagen då domen vinner laga kraft.

Som skäl för sitt yrkande har bolaget anfört bl.a. följande.

Bolaget har den 3 juni 2019 inkommit med ansökan till bergmästaren om fastställelse av arbetsplan med en utökad tidsperiod, gällande undersökningsarbeten inom undersökningstillståndet Y respektive X. Den ansökta utökande perioden omfattar 1 juni 2019 till och med den 1 december 2020.

Skälen till att bolaget beslutade sig för att ansöka om en utökad tidsperiod var dels att tiden skulle korrespondera med tiden för anmälan om provborrning enligt miljöbalken, dels att tiden skulle möjliggöra undersökningsarbeten när marken är som minst känslig för undersökningar.

Den 25 februari 2020 beslutade bergmästaren att fastställa arbetsplanerna för Y och X. Av villkor 1 i respektive beslut framgår att arbetsplanen gäller för undersökningsarbeten som utförs fram till och med den 25 oktober 2020. Vidare framgår av besluten att arbetsplanerna, med villkor, gäller från den dag då besluten om fastställelse vunnit laga kraft. Som skäl för att begränsa giltighetstiden till åtta månader från fastställensedagen har bergmästaren angett att fastighetsägarna har behov av att kunna planera sin verksamhet.

Bolagets avsikt har genomgående varit att arbetsplanerna ska möjliggöra undersökningsarbeten under den tidsperiod då marken är som minst känslig för borrningar. Då såväl användningen av marken som markens känslighet varierar måste arbetsplanerna ge utrymme för flexibilitet.

Bolaget yrkar mot denna bakgrund att arbetsplanerna ska möjliggöra undersökningsarbeten under tolv månader från det att domen vinner laga kraft. Förhållandet är således inte att det rent faktiskt fordras en undersökningstid som är längre än de åtta månader som bergmästaren medgav i sitt beslut, utan att det ska säkerställas att bolaget har möjlighet att genomföra arbetena under den period på året när det är som mest lämpligt. En arbetsplan vars giltighet löper ut den 25 oktober 2020 förhindrar bolaget från att planera undersökningsarbetena utifrån vad som är mest lämpligt, i dialog med fastighetsägarna.

Enligt bergmästarens beslut löper arbetsplanens giltighetstid från dagen för bergmästarens fastställelsebeslut (25 februari 2020) och åtta månader framåt, till den 25 oktober 2020. Bolaget anser att denna formulering är anmärkningsvärd då giltighetstiden börjar löpa innan arbetsplanerna är verkställbara.

Vid en utdragen delgivnings- och/eller överklagandeprocess blir tiden för undersökningsarbetena betydligt kortare än åtta månader, vilket medför att arbetsplanerna inte är genomförbara.

Resonemanget stöds bland annat av avgörande från mark- och miljödomstolen som anger följande. "*Mark- och miljödomstolen finner, precis som bolaget, att det är lämpligt att koppla tillståndets giltighetstid från lagakraftvunnen dom. Långa överklagandeprocesser riskerar annars att ta upp del av tillståndets giltighetstid.*" (Se Mark- och miljödomstolen vid Östersunds tingsrätts dom den 29 maj 2018 i mål M 1816-16.)

Att fastställa ett slutdatum för arbetsplanernas genomförande utan att säkerställa att arbetet kan påbörjas kan inte anses vara förenligt med kraven på rättssäkerhet och

förutsebarhet i beslut. Med beslutens nuvarande utformning finns ingen möjlighet för bolaget att planera och förbereda inför kommande undersökningsarbeten. Villkorets utformning står således i strid med vad som gäller som allmän utgångspunkt för all villkorsskrivning enligt miljöbalken (1998:808), nämligen att tillståndshavaren ska ha rättsliga och faktiska möjligheter att klara de krav som villkoret innebär. (Se Mark- och miljööverdomstolens dom den 29 januari 2009 i mål MÖD 2009:9). Motsvarande krav bör rimligen kunna ställas på de villkor som fastställs i enlighet med minerallagen.

Vidare orsakar tidsbristen att bolaget med stor sannolikhet kommer att behöva förnya arbetsplanerna. Detta medför risk för ännu en utdragen beslutsprocess förenad med en ovisshet för såväl bolaget som för fastighetsägarna. Följaktligen riskerar beslutet att motverka möjligheten för fastighetsägarna att planera sin verksamhet, vilket står i direkt strid med det som bergmästaren anger som grund för beslutet.

Bergmästaren har utformat sina beslut om fastställande av arbetsplaner på ett sätt som gör att giltighetstiden för undersökningsarbetena löper ut vid ett fastställt datum. Detta medför att borring riskerar att inte kunna genomföras under den period som anses mest lämplig. Frågan är om undersökningsarbetena överhuvudtaget kommer hinna påbörjas innan beslutens giltighetstid löper ut.

Bergmästaren som har förelagts att yttra sig över bolagets överklagande har anfört bl.a. följande.

Av 3 kap. 5 d § minerallagen framgår att en arbetsplan ska fastställas av bergmästaren och bli gällande om de åtgärder som anges är nödvändiga för en ändamålsenlig undersökning och inte medför så stora olägenheter för fastighetsägaren eller innehavaren av särskild rätt att olägenheterna överväger tillståndshavarens intresse av att få utföra arbetena.

Av samma bestämmelse framgår att bergmästaren, i beslut om fastställande ska meddela de villkor som behövs för att skydda allmänna intressen och enskild rätt och för att förebygga eller begränsa olägenheter.

Av den aktuella arbetsplanen framgår att den avser undersökningsarbeten under tiden 1 juni 2019 till och med 1 december 2020. Det är denna tidsplan för arbetena som bergmästaren utgått från vid sin prövning av begäran om fastställelse. Det villkor som bolaget yrkar på i sitt överklagande avser däremot en tidsperiod som sträcker sig utanför vad bolaget själv hade angett i arbetsplanen.

Bergmästaren anser att prövningen enligt 3 kap. 5 d minerallagen och eventuella villkor som föreskrivs ska utgå från den arbetsplan som upprättats och kommunicerats enligt 3 kap. 5 – 5c §§ minerallagen.

Bolaget har beretts tillfälle att yttra sig över bergmästarens yttrande och har därvid anfört bl.a. följande.

Bolaget bekräftar vad bergmästaren anfört om att den ansökta perioden för respektive arbetsplan omfattade 1 juni 2019 till och med den 1 december 2020, dvs. 18 månader. Det stämmer även att bolaget överklagat bergmästarens beslut och yrkat att villkor 1 ska ändras så att giltighetstiden sträcker sig längre fram i tiden än vad som angetts i arbetsplanerna. Anledningen till det är omständigheter som bolaget inte kunnat råda över.

Den fastställda giltighetstiden

Bergmästarens beslut innebär att arbetsplanernas giltighetsperiod fastställts från dagen då besluten vinner laga kraft och fram till och med den 25 oktober 2020. Detta trots att bolaget begärt en tid om 18 månader inklusive verkställighetsförordnande. Skillnaden mellan begäran och beslutet är således betydande och det överklagade beslutet har gått bolaget emot.

Den utdragna processen

Oaktat av att bolaget skickade in arbetsplanerna till bergmästaren den 3 juni 2019, dröjde det till den 25 februari 2020 innan de fastställdes. Den utdragna handläggningstiden medför att undersökningsarbetena inte kan bedrivas ens under en tolv månaders period. Till följd härav är bolaget förhindrat att planera in borringen under den tid på året när det är som lämpligast utifrån markens känslighet och användningsområde.

Villkorets olämpliga utformning

Enligt bergmästarens beslut ska giltighetstiden för arbetsplanen börja löpa från dagen för lagakraftvunnet beslut och fram till och med den 25 oktober 2020. Bolaget anser att beslutet fått en olämplig utformning då giltighetstiden riskerar att ha löpt ut innan arbetsplanerna har genomförts, eller eventuellt ens har kunnat verkställas.

En mer överlagd formulering vore att koppla tillståndets giltighetstid till en tidsperiod från lagakraftvunnet beslut snarare än ett angivet slutdatum, se bl.a. Mark- och miljödomstolen vid Östersunds tingsrätts dom i mål nr M 1816-16.

DOMSKÄL

Tillämpliga bestämmelser m.m.

En arbetsplan ska, på begäran av tillståndshavaren, enligt 3 kap. 5 d § minerallagen fastställas av bergmästaren och bli gällande om

- 1) den uppfyller de krav på innehåll som anges i 5 § i samma kapitel,
- 2) de åtgärder som anges är nödvändiga för en ändamålsenlig undersökning och inte medför så stora olägenheter för fastighetsägaren eller innehavaren av särskild rätt att olägenheterna överväger tillståndshavarens intresse av att få utföra arbetena, och
- 3) tillståndshavaren har iakttagit vissa skyldigheter som är närmare angivna i 5 a och 5 b §§ i samma kapitel.

Av förarbetena till minerallagen framgår bl.a. följande. Prövningen av arbetsplanen ska innebära en oberoende granskning av undersökningsarbetet, dess tidsåtgång och eventuella inverkan på markanvändningen [...] De enkla undersökningsarbeten som kan bli aktuella utan att tillstånd krävs enligt annan lagstiftning, t.ex. miljöbalken, medför oftast ingen eller endast ringa påverkan på markens användning. [...]

Möjligheten att meddela villkor till skydd för allmänna intressen och enskild rätt i beslut om fastställande av en arbetsplan utgör ett komplement till möjligheten enligt 2 kap. 10 § att meddela sådana villkor i undersökningstillstånd. [...]

Undersökningsåtgärder som sakägare har ifrågasatt kan många gånger tillåtas om de utförs på ett visst sätt eller med vissa begränsningar. Ibland kan det också vara berättigat att ställa upp vissa allmänna villkor om hur verksamheten skall bedrivas i olika avseenden med hänsyn till miljön. I andra fall kan det finnas skäl att ta hänsyn till boende eller till andra verksamheter inom området. Det kan exempelvis ske genom villkor om samråd med fastighetsägare, arrendatorer och innehavare av renskötselrätt innan vissa undersökningsarbeten får genomföras. Andra typer av villkor som kan komma ifråga är att vissa åtgärder får utföras endast av personal som har viss kompetens, om detta behövs med hänsyn till arbetets eller områdets art eller att vissa typer av åtgärder endast får utföras på visst sätt eller inom en viss tidsperiod. (se prop. 2004/05:40 s. 52-54).

Prövningsramen i målet

Prövningsramen i ett överklagat mål begränsas av underinstansens beslut. Frågan i målet avser således enbart fastställelse av en arbetsplan för undersökningsarbeten inom det tidigare meddelade undersökningstillståndet (X). Domstolen ska därmed inte inom ramen för detta mål pröva en eventuell framtida gruvbrytning på platsen. Undersökningstillståndet i sig är inte heller föremål för domstolens prövning i nu aktuellt mål.

Domstolen noterar särskilt att det inte finns någon bestämmelse i minerallagen om att fastställelse av en arbetsplan förutsätter att eventuellt tillstånd enligt miljöbalken finns för den verksamhet som avses bedrivas enligt arbetsplanen. Att något sådant

samband inte finns är väl förenligt med att minerallagen och miljöbalken gäller parallellt (jfr NJA 2013 s. 350).

M. Ps. yrkande

M. P. yrkar i första hand att mark- och miljödomstolen upphäver bergmästarens beslut om fastställelse av arbetsplan. För det fall arbetsplanen står fast yrkar han att ytterligare villkor bör uppställas till skydd för allmänna intressen och enskild rätt. Till stöd för sin talan har han bl.a. anfört att det i ljuset av Europakonventionen är av vikt att en proportionerlig intresseavvägning görs innan en arbetsplan för undersökningsarbeten fastställs, att bergmästaren missbedömt intrångets varaktighet, att arbetsplanen är alltför oprecis och allmänt hållen, samt att bolaget har bevisbördan för att 2 kap. miljöbalken uppfylls.

Den aktuella arbetsplanen gäller undersökningsarbeten och avser borrhning av tre borrhål med en diamantborrrigg under en begränsad tidsperiod. Enligt bergmästarens beslut ska giltighetstiden för arbetsplanen börja löpa från dagen för lagakraftvunnet beslut och fram till och med den 25 oktober 2020. (Beträffande tidsperioden se dock mark- och miljödomstolens ställningstagande nedan under rubriken ”Bolagets yrkande”). Mark- och miljödomstolen finner inte skäl att ifrågasätta den avvägning som bergmästaren har gjort mellan å ena sidan bolagets intressen och å andra sidan M. Ps. intressen. Den tid under vilken undersökningsarbetena ska utföras är begränsad och domstolen delar bergmästarens bedömning att de olägenheter som de aktuella arbetena medför inte bör bli så stora att de överväger bolagets intresse av att få utföra arbetena.

Domstolen noterar att det av utredningen i målet framgår att bolaget har gjort en anmälan om miljöfarlig verksamhet till Ystad-Österlenregionens miljöförbund (jfr 4 kap. 17 § miljöprövningsförordningen [2013:251]). Vidare noterar domstolen att av 27 § förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd följer att miljöförbundet kan besluta om försiktighetsmått eller förbud enligt miljöbalken eller förelägga verksamhetsutövaren att ansöka om tillstånd enligt miljöbalken.

Mark- och miljödomstolen finner således inte skäl att upphäva bergmästarens beslut eller föreskriva ytterligare villkor för arbetsplanen. Vad M. P. har anfört föranleder inte någon annan bedömning. Hans överklagande ska därmed avslås.

Bolagets yrkande

Bolaget yrkar att arbetsplanen ska gälla för undersökningsarbeten som utförs inom tolv månader från dagen då domen vinner laga kraft. Frågan domstolen har att pröva är därmed om det finns grund för att förlänga giltighetstiden som framgår av villkor 1 i det överklagade beslutet.

Av den arbetsplan bolaget begärde att bergmästarens skulle fastställa framgår att arbetsplanen gäller för prospekteringsarbeten under tiden den 1 juni 2019 till och med den 1 december 2020, dvs. en period om arton månader. Bolaget begärde vidare att bergmästaren skulle fastställa beslutet med omedelbar verkan.

Bergmästaren har dock i det överklagade beslutet fastställt arbetsplanen med villkoret att den gäller för undersökningsarbete som utförs till och med den 25 oktober 2020. Arbetsplanens giltighetstid begränsades således till en period om åtta månader från dagen för beslutet om fastställelse. Bergmästaren har samtidigt beslutat att arbetsplanen med villkor gäller från den dag beslutet om fastställelse vunnit laga kraft. Bergmästaren har således inte tillgodosett bolagets begäran om att arbetsplanen skulle fastställas med omedelbar verkan. Enligt bergmästaren fanns inte grund för att besluta om att fastställandet skulle gälla med omedelbar verkan.

Av förarbetsuttalanden (prop. 2004/05:40 s. 52) framgår bl.a. följande. Prövningen av arbetsplanen ska innebära en oberoende granskning av undersökningsarbetet, dess tidsåtgång och eventuella inverkan på markanvändningen. Bergmästaren är alltså fri att avgöra hur arbetsplanen ska utformas i olika delar och kan förena planen med de villkor som behövs för att skydda allmänna intressen, exempelvis nationella kulturmiljövärden, och enskild rätt samt att förebygga och begränsa olägenheter för sakägare.

Enligt mark- och miljödomstolens mening bör det således vara möjligt att göra ändringar avseende exempelvis arbetets tidsplan om det är nödvändigt och lämpligt med hänsyn till en utdragen prövningsprocess eller till hur beslutet om arbetsplanens fastställande, och därmed möjligheterna att faktiskt påbörja de undersökningar arbetsplanen avser, utformats.

Mark- och miljödomstolen instämmer i bergmästarens bedömning att arbetsplanens giltighetstid ska begränsas med hänsyn till M. Ps. behov av att planera sin verksamhet. Domstolen bedömer dock att giltighetstiden, i enlighet med vad bolaget yrkat i sitt överklagande, bör vara tolv månader för att undersökningsarbetena ska kunna genomföras under den tid på året då det är lämpligast med hänsyn till markförhållandena på de aktuella platserna. Vidare finner domstolen att giltighetstiden, så som bolaget också yrkat, lämpligen ska räknas från lagakraftvunnen dom. Bolagets överklagande ska därmed bifallas.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga 2 (MMD-02)

Överklagande senast den 6 november 2020.

Urban Lund

Arne Nilsson

I domstolens avgörande har deltagit rådmannen Urban Lund, ordförande, och tekniska rådet Arne Nilsson. Föredragande har varit beredningsjuristen Frida Karlsson.