

Äganderätt till koncessionsmineraler

Johan Morin

Luleå tekniska universitet

D-opsats

Rättsvetenskap

Institutionen för Industriell ekonomi och samhällsvetenskap

Avdelningen för Samhällsvetenskap

Sammanfattning

Sveriges gruvnäring har en lång historia som sträcker sig ända till medeltiden. Lika länge har det funnits behov av en reglering för utnyttjandet av dessa naturtillgångar. Regleringens syfte har varit mångfacetterat. Det har bl.a. gällt att inpassa utnyttjandet i en marknadsekonomi samt stimulera upptäckt och utnyttjande av mineraler. Det starka allmänintresset av att upprätthålla en gruvnäring har gjort att fastighetsägaren fått en underordnad ställning i minerallagstiftningen. Denna uppsats syftar till att undersöka vem som ska anses ha äganderätt till koncessionsmineraler. Frågan har ansetts avgörande för vilka rättigheter som ska tillkomma en fastighetsägare för att dennes fastighet nyttjas för gruvdrift. En härtill väsentlig fråga är hur långt ner i jorden fastighetsägarens rätt till fastigheten sträcker sig. Klart är att fastigheten omfattar inte bara ett visst avgränsat område på markytan utan också ett utrymme ovanför denna. Samtidigt anses fastigheten inte ha en obegränsad utsträckning i höjd- och djupled. Framställningen bygger främst på förarbetena till minerallagen och tidigare gällande gruvlagstiftning.

Förord

Idén till denna uppsats kom till under vårterminen 2007, i samband med skrivandet av c-uppsatsen "Fastighetsägarens ställning vid mineralprospektering". För inledande vägledning beträffande ämnesval och relevanta källor riktas ett tack till Lotta Lauritz, jurist vid bergstaten i Luleå. För handledning och värdefulla synpunkter på manuskriptet riktas ett särskilt tack till Bertil Bengtsson, professor här vid rättsvetenskapliga avdelningen på LTU.

Innehållsförteckning

1. INLEDNING	1
1.1 SYFTE OCH AVGRÄNSNINGAR	2
1.2 METOD	2
1.3 DISPOSITION	2
2 GÄLLANDE RÄTT	3
2.1 INLEDANDE BESTÄMMELSER	3
2.1.1 Undersökningstillstånd.....	4
2.1.2 Undersökningsarbete.....	5
2.1.3 Ersättning vid prospektering	6
2.2 BEARBETNINGSKONCESSION	7
2.2.1 Markanvisningsförrättning.....	7
2.2.2 Ersättning för skada och intrång.....	8
2.2.3 Mineralersättning.....	9
3. HISTORIK	11
3.1 MEDELTIDA BESTÄMMELSER.....	11
3.2 REGALRÄTTEN	12
3.3 INMUTNINGSSYSTEMET	13
3.4 KONCESSIONSSYSTEMETS FRAMVÄXT	14
3.5 1938 ÅRS GRUVLAG	15
3.6 1974 ÅRS MINERALLAGSTIFTNING	18
3.7 1991 ÅRS MINERALLAG	19
3.8 2005 ÅRS LAGÄNDRINGAR.....	20
3.8.1 <i>SOU 2000:89</i>	20
3.8.2 <i>Ds 2002:65</i>	22
3.8.3 <i>Prop 2004/05:40</i>	24
4 ÄGANDERÄTT TILL FAST EGENDOM	26
4.1 FASTIGHETENS GRÄNSER.....	26
5 ANALYS	28
6 KÄLLFÖRTECKNING	30

1. Inledning

Enligt svensk rättsordning är äganderätten negativt bestämd. Någon definition om vad äganderätten omfattar finns således inte i lagtext. Innebörden av detta är att ägaren har full rådighet till sin egendom i den mån inskränkningar inte följer av lag eller avtal som ägaren själv ingått. Äganderätten kan således både utvidgas och begränsas. Ett uttryck för detta är Regeringsformen 18 §, varigenom varje medborgares egendom är tryggad genom att ingen kan tvingas avstå sin egendom till det allmänna eller till någon enskild genom expropriation eller annat sådant förfogande eller tåla att det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad utom när så krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen.

Ett angeläget allmänintresse är mineralutvinning för vilket ianspråktagande av fast egendom är en nödvändighet. Gruvnäringen försörjer industrin med viktiga metaller och mineraler och är avgörande för sysselsättningen i vissa regioner. Mineralutvinningen är också en viktig bas för export och minskar landets sårbarhet vid kriser i den internationella handeln. Till dessa intressen kan även sägas höra att skatter och avgifter betalas av företagen, enligt dels regler som är gemensamma för all näringsverksamhet och dels enligt de särskilda reglerna i minerallagen och mineralförordningen.

För att upprätthålla en konkurrenskraftig gruvnäring behövs en minerallagstiftning som ger goda ramvillkor för företagsamhet och investeringar. Minerallagen är därför en exploateringslag vari en avvägning gjorts mellan fastighetsägarens (och den enskilde sakägarens), gruvföretagens och statens intressen. Det starka allmänintresset av att upprätthålla en gruvnäring har gjort att fastighetsägaren har fått en underordnad ställning i minerallagstiftningen.

Runt millennieskiftet 2000 startade en översyn av minerallagen bl.a. i syfte att bättre balansera den enskilde fastighetsägarens intressen gentemot gruvföretagens och statens intressen. Bl.a. utreddes huruvida gruvföretagen borde ersätta fastighetsägaren för att dennes fastighet tas i anspråk för gruvdrift. Avgörande för införandet av en sådan ersättning ansågs till en början vara vem som skulle anses ha äganderätten till mineralen.

1.1 Syfte och avgränsningar

Denna uppsats syftar till att undersöka vem som ska anses ha äganderätt till koncessionsmineraler. Frågan är komplicerad och framställning ska ses som en grundläggande problemstudie av denna.

För att läsaren ska kunna skapa sig ett begrepp om förhållandet mellan koncessionshavaren, markägaren och staten görs i arbetet en översiktlig redovisning av minerallagens regelverk med sikte på dessa parter förhållande i olika stadier av exploatering.

1.2 Metod

Arbetet bygger på förarbetena till minerallagen samt tidigare gällande gruvlagstiftning. Nyttjats har bl.a. också Hugo Digmans bok "Svensk gruvrätt" som utgavs år 1953 samt Lars Dehlins arbete "Minerallagen med kontinentalsockellagen" som utkom 1996. Även Anders Victorins bok "Allmän fastighetsrätt" som utgavs 2008 har använts för att skapa en grundläggande förståelse för fastighetsrättens område.

1.3 Disposition

Arbetet är disponerat på följande sätt. Av detta inledande kapitel följer arbetets syfte, avgränsningar och metod. I framställningens andra avsnitt görs en översiktlig redovisning av minerallagens regelverk med sikte på fastighetsägarens, gruvföretagens och statens förhållanden i exploateringens olika stadier. Avsnitt tre innehåller en historisk redogörelse om äganderätten till mineral. Särskilt återges här det lagförarbete som föregick införandet av den mineralersättning som utgår till fastighetsägare p.g.a. att dennes fastighet nyttjas för gruvdrift. I fjärde avsnittet "Äganderätt till fast egendom" återges vad doktrinen säger om en fastighets utsträckning i djupled. Slutsatser och kommentarer ges i framställningens sjätte avsnitt "Analys".

2 Gällande rätt

2.1 Inledande bestämmelser

Minerallagen omfattar de mineral som uppräknas i 1 kap. 1 §. Avsikten har varit att lagen ska omfatta de mineral som är industriellt användbara, som med viss sannolikhet förekommer i Sverige i sådan omfattning och på sådant sätt att utvinning framstår som meningsfull och som kräver systematisk letning och undersökning för att påvisas.¹ De mineraliska ämnen som omfattas av lagen kallas koncessionsmineral. Begreppet innefattar vissa grundämnen, mineral och bergarter. Lagens tillämpningsområde täcker också olja, gasformiga kolväten och diamant, om vilka vissa särbestämmelser finns.

Minerallagen gäller inte inom allmänt vattenområde i havet (1 kap. 2 §). Där är istället lagen (1966:314) om kontinentalsockeln tillämplig. Minerallagen gäller således, förutom på land, inom allmänt vattenområde i de stora insjöarna samt på enskilt vatten. Enligt 1 kap. 7 § framgår att bestämmelser som berör verksamhet som avses i lagen också finns i miljöbalken, plan- och bygglagen (1987:10), lagen (1988:950) om kulturminnen m.m., strålskyddslagen (1988:220) samt lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet.

I Minerallagens 1 kap. 3 § definieras begreppen undersökning och bearbetning. Med undersökning avses arbete i syfte att påvisa en fyndighet av ett koncessionsmineral och att utvärdera fyndighetens sannolika ekonomiska värde samt dess beskaffenhet i övrigt, i den mån sådant arbete innebär intrång i markägarens eller annan sakägares rätt.

För att få utföra undersökningsarbete krävs normalt undersökningstillstånd (MinL 1 kap 4 §). Sådant tillstånd meddelas av bergmästaren. Undantag gäller emellertid för fastighetsägaren själv och den som fått fastighetsägarens tillstånd inom område på fastigheten där inte någon annan har erhållit undersökningstillstånd eller bearbetningskoncession samt inom koncessionsområdet för den som har erhållit bearbetningskoncession. Vissa typer av undersökningsarbeten, t.ex. blockletning och mätning med olika instrument m.m. faller emellertid inom ramen för allemansrätten och kräver

¹ Prop. 1988/89:92 s. 50

inte tillstånd. För sådana åtgärder används ibland beteckningen eftersökning. Endast sådana åtgärder som innebär ett intrång i fastighetsägarens eller annan rättsinnehavares rätt t.ex. i form av åverkan på marken, utgör enligt lagens definition undersökningsarbete.²

Av 1 kap 4 § följer även att bearbetning av koncessionsmineral normalt endast får utföras av den som har bearbetningskoncession. I vissa fall får dock bearbetning utföras utan bearbetningskoncession (1 kap. 4 § 3 st.). Sådan rätt tillkommer fastighetsägaren som för sitt husbehov får bearbeta mineraler på sin fastighet så länge ingen annan har koncession inom området (5 kap 2 §). Meddelas koncession för någon annan inom det område där fastighetsägaren bearbetar fyndigheter av koncessionsmineral eller annat mineraliskt ämne för sitt husbehov, har fastighetsägaren rätt att i skälig utsträckning fortsätta verksamheten, om det inte finns särskilda skäl till något annat (5 kap 2 § 2 st.).

Rätt att bearbeta mineral utan koncession tillkommer bl.a. också koncessionshavare. Utgångspunkten är att bearbetning får avse sådana mineral som omfattas av koncessionen. Koncessionshavaren får emellertid inom koncessionsområdet utvinna även andra koncessionsmineral och övriga mineraliska ämnen, i den mån så behövs för att arbetet ska kunna bedrivas på ett ändamålsenligt sätt. Av det som därvid utvinns får koncessionshavaren använda vad som behövs vid bearbetningen (5 kap. 3 §).

2.1.1 Undersökningstillstånd

Bestämmelser om undersökningstillstånd finns i minerallagens 2 kap. Undersökningstillstånd ska enligt 2 kap 1 § avse ett bestämt område, som inte får vara större än att tillståndshavaren kan antas ha möjlighet att undersöka det på ett ändamålsenligt sätt. Sådant område ska också ha en för ändamålet lämplig form. Enligt MinL 2 kap 2 § ska undersökningstillstånd meddelas om det (1) finns anledning att anta att en undersökning inom området kan leda till fynd av koncessionsmineral och (2) sökanden inte uppenbarligen saknar möjlighet eller avsikt att få till stånd en ändamålsenlig undersökning. Sökanden ska inte heller tidigare visat sig olämplig att bedriva undersökningsarbete.

² Prop. 1988/89:92 s. 85

Att det för undersökning av området ska finnas geologiska förutsättningar innebär att sökanden ska förete någon form av utredning som visar att denna förutsättning är uppfylld. Han ska alltså kunna visa på något indicium att åtminstone något koncessionsmineral finns i det aktuella området. Detta kan ske exempelvis genom blockfynd, vid flygning påvisad anomali eller slutsatser grundade på någon geologisk teori.³ Att undersökningstillstånd inte ska beviljas om det är uppenbart att sökanden saknar möjlighet eller avsikt att få till stånd en ändamålsenlig undersökning motiveras i sin tur av att lagstiftaren velat förhindra missbruk av rätten att erhålla undersökningstillstånd. Det skulle annars vara möjligt att få undersökningstillstånd enbart i syfte att hindra undersökningsarbeten på platsen.⁴ Prövningen av sökandens förmåga och avsikt sägs dock inte vara särskilt ingående och hindrar därför inte att privatpersoner och amatörgeologer kan erhålla undersökningstillstånd.⁵

Någon prövning av sökandens lämplighet att bedriva undersökningsarbeten sker inte då det gäller flertalet koncessionsmineral. Undantag gäller dock om ansökan avser ämnena; olja, gasformiga kolväten eller diamant för vilka vissa särbestämmelser gäller.

Undersökningstillstånd gäller i tre år från dagen för beslutet. Giltighetstiden kan sedan förlängas till maximalt 15 år. Förlängningen sker först med sammanlagt högst tre år om ändamålsenlig undersökning utförts inom området eller om tillståndshavaren har godtagbara skäl till att undersökning inte har skett. Därefter kan förlängningen ske med sammanlagt högst fyra år om det finns särskilda skäl och sedan med ytterligare sammanlagt högst fem år om synnerliga skäl skulle föreligga.

2.1.2 Undersökningsarbete

Den som har undersökningstillstånd får inom tillståndsområdet bedriva undersökningsarbete för att visa att sådant mineral som omfattas av tillståndet finns inom området och för att närmare ta reda på fyndighetens storlek, beskaffenhet och brytvärdhet. Arbetet ska utföras så att minsta skada och intrång vållas. Tillståndshavaren får ta mark i anspråk för att uppföra byggnader som är oundgängligen nödvändiga för undersökningsarbetet. I den utsträckning det behövs får mark tas i anspråk för att bygga

³ Delin, Lars 1996, Minerallagen med kontinentalsockellagen, s. 58

⁴ Prop. 1988/89:92 s. 53

väg inom området eller använda väg till och inom området. Efter tillstånd av bergmästaren får mark också tas i anspråk för att bygga nödvändig väg till området (3 kap. 1 och 3 §§).

Minst två veckor innan undersökningsarbetet påbörjas ska tillståndshavaren underrätta bergmästaren, ägaren till den mark där arbetet ska bedrivas och innehavarna av nyttjanderätt eller servitut om när arbetet ska påbörjas. Kan arbetena komma att beröra annan särskild rätt ska även innehavaren av denna underrättas, exempelvis väghållare för enskild väg. Underrättelser till andra än bergmästaren ska delges. Innan arbetet påbörjas ska tillståndshavaren ställa säkerhet för ersättning för skada eller intrång som föranleds av undersökningsarbete, om inte den som är berättigad till ersättning medger annat (3 kap. 5 §).

2.1.3 Ersättning vid prospektering

Minerallagen vilar på expropriationsrättslig grund och dess ersättningssystem bygger på principen att fastighetsägaren ska hållas skadelös. Skada eller intrång som föranleds av undersökningsarbete ska enligt 7 kap. 1 § ersättas av den som har undersökningstillstånd eller koncession med vars stöd arbetet bedrivs. Innan arbetet påbörjas ska tillståndshavaren ställa säkerhet för eventuell sådan ersättning om inte den ersättningsberättigade medger annat (3 kap. 3 § 3 st.) Någon ytterligare ersättning utgår inte p.g.a. att fastigheten används för undersökningsarbeten. I Ds 2002:65 utreddes frågan om särskild ersättning borde utgå också för det nyttjande av fastigheten som ett mer ingripande undersökningsarbete innefattar. Enligt arbetsgruppen framstod det dock av flera skäl som olämpligt att kombinera en ersättning för nyttjande med den gällande skadeersättningen. Främst p.g.a. att en sådan nyttjandeersättning sannolikt skulle baseras på den skada som ett visst mer ingripande undersökningsarbete innefattar. Resultatet befarades bli att fastighetsägaren skulle kompenseras dubbelt för samma skada.⁶ Eventuella tvister om ersättningen prövas av bergmästaren.

⁵ Sou 2000:89 s. 184

⁶ Ds 2002:65 s. 97

2.2 Bearbetningskoncession

Bestämmelser om bearbetningskoncession finns i huvudsak i Minerallagens 4:e och 5:e kap. Enligt 4 kap. 1 § ska koncession avse ett bestämt område, som bestäms efter vad som är lämpligt med hänsyn till fyndigheten, ändamålet med koncessionen och övriga omständigheter. Paragrafen hade sin motsvarighet i 4 kap. 1 § första stycket gruvlagen och 4 § andra stycket gamla minerallagen. En motsvarande bestämmelse finns för undersökningstillstånd i 2 kap. 1 §.

Enligt 4 kap. 2 § ska bearbetningskoncession meddelas om (1) en fyndighet som sannolikt kan tillgodogöras ekonomiskt har påträffats och (2) fyndighetens belägenhet och art inte gör det olämpligt att sökanden får den begärda koncessionen. Paragrafens första punkt avser den s.k. malmbevisningen. Denna innebär att bevisning måste företas beträffande varje ämne för vilket koncession begärs. Om nya ämnen påträffas under bearbetningsfasen kan koncession meddelas för de nya ämnena förutsatt att kraven i paragrafen uppfylls. Andra punkten avser sökandens lämplighet med hänsyn till fyndighetens art och belägenhet. Fyndighetens art syftar på att vissa mineral kan ha särskild betydelse ur t.ex. utrikespolitisk synpunkt och fyndighetens belägenhet syftar på att man vill undvika en olämplig arrondering av bearbetningsområdena.⁷ Beträffande bearbetning av olja eller gasformiga kolväten får koncession endast beviljas den som visar att han är lämplig att bedriva sådan bearbetning.

En koncession meddelas för tjugofem år. Om sökanden begär det får dock en kortare tid bestämmas. Koncessionstiden förlängs utan särskild ansökan med tio år i sänder om regelbunden bearbetning pågår när giltighetstiden går ut. Även om det inte pågår regelbunden bearbetning kan giltighetstiden under vissa förutsättningar förlängas med högst tio år.

2.2.1 Markanvisningsförrättning

Bearbetningskoncession innebär att koncessionshavaren får en rätt gentemot markägaren eller den som annars har rättigheter till marken att efter markanvisningsförrättning bedriva bearbetning där. Bestämmelser om markanvisningsförrättning finns i mineralagens 9 kap.

⁷ Prop. 1988/89:92 s. 98

Enligt 9 kap. 1 § hålls markanvisningsförrättning på begäran av koncessionshavaren. Bestämmelsen innebär att mark anvisas först om och när, koncessionshavaren begär det. I paragrafens andra stycke anges för vilka ändamål mark eller annat utrymme får anvisas. Vid förrättningen bestäms den mark inom koncessionsområdet som koncessionshavaren får ta i anspråk för bearbetning av mineralfyndighet. Vidare bestäms den mark eller det utrymme som koncessionshavaren, inom eller utom koncessionsområdet, får ta i anspråk för verksamhet som hänger samman med bearbetningen. Bestämmelsen korresponderar med 5 kap. 1 § första och andra styckena om koncessionshavarens befogenheter inom eller utom koncessionsområdet.

Att mark anvisas innebär inte att koncessionshavaren blir ägare till marken. Dennes rätt kan istället definieras som en begränsad sakrätt till fast egendom av speciell art. Gruvrätten har emellertid en betydligt starkare ställning än flertalet nyttjanderätter. Den kan ses som en sakrätt med bästa rätt i fastigheten.⁸ Enligt 2 kap. 6 § jordabalken hör anläggning för gruvdrift inte till fastigheten även om den tillhör fastighetens ägare. Vid överlåtelse av fastigheten består gruvrätten, oavsett förvärvarens goda eller onda tro och rubbas heller inte av exekutiv försäljning. Om bearbetningskoncession upphör, förlorar koncessionshavaren utan ersättning den rätt till marken som han har p.g.a. markanvisningen (13 kap 1 §).

2.2.2 Ersättning för skada och intrång

Koncessionshavaren ska ersätta fastighetsägaren för skada eller intrång som föranleds av att mark eller annat utrymme tas i anspråk för bearbetning eller därmed sammanhängande verksamhet (7 kap. 3 §). Regeln innebär att fastighetsägaren och innehavare av särskild rätt till fastigheten har rätt till ersättning för den skada som de lider genom att mark tas i anspråk enligt 5 kap. 1 §. Med "annat utrymme" avses möjligheten att begränsa sådana tvångsförfoganden så att de avser enbart ett utrymme som inte omfattar någon del av markytan. En sådan tredimensionell avgränsning har ansetts kunna vara av särskilt värde när det som ska tas i anspråk finns på stort djup och fastighetsägarens möjligheter att bedriva jordbruk eller annan verksamhet på markytan inte märkbart påverkas.⁹

⁸ Minerallagen med kontinentalsockellagen; Delin, Lars, s 161

⁹ Prop. 2004/05:40 s. 46

Enligt 7 kap 3 § ska ersättningen beräknas med stöd av expropriationslagens bestämmelser. Detta innebär att i de fall en hel fastighet ska lösas in ska ersättning motsvara marknadsvärdet. Gällande del av fastighet ska ersättning motsvara fastighetens värdeminskning. Även annan skada kan ersättas. Som exempel på annan skada kan nämnas att sakägaren får kostnader för flyttning till annan fastighet eller att en av honom driven rörelse måste läggas ned. I praxis har ersättning för sådan skada utgått p.g.a. att jordbruk tvingats fördelas på en mindre bruksareal.¹⁰ Endast ekonomisk skada ersätts, inte s.k. affektionsvärde.

2.2.3 Mineralersättning

Genom lagändringar som trädde i kraft 2005 infördes en särskild ersättning (mineralersättning) som ska betalas av koncessionshavaren till ägare av de fastigheter som ligger inom koncessionsområdet samt till staten.¹¹ Bestämmelser om mineralersättning finns i Minerallagens 7 kapitel.

Enligt 7 kap. 7 § ska mineralersättningen ska motsvara två promille av det beräknade värdet av de mineral som omfattas av koncessionen och som har brutits och uppfordrats inom koncessionsområdet under året. Endast sådana mineral som omfattas av koncession tas således med vid beräkningen.¹² Beräkningen ska vidare ske på grundval av mängden uppfordrad malm, malmens halt av koncessionsmineral och genomsnittspriset för mineralet under året eller ett motsvarande värde.

Av mineralersättningen ska tre fjärdedelar tillfalla fastighetsägare inom koncessionsområdet och en fjärdedel staten. Om det finns flera fastigheter inom koncessionsområdet, ska ersättningen till fastighetsägare fördelas i proportion till respektive fastighets del i området. Om en fastighet har flera ägare fördelas ersättningen på varje delägare i förhållande till respektive ägares andel i fastigheten. Även fastighetsägare som har del i samfälligheter inom området är på samma sätt som andra fastighetsägare

¹⁰ NJA 1960 s. 125

¹¹ Prop. 2004/05:40 s. 1. I samband med mineralersättningens införande aktualiserades frågan om vem som ska anses ha äganderätten till koncessionsmineraler. För en närmare redogörelse av denna diskussion se avsnitt 3.8.

¹² Prop 2004/05:40 s. 90

berättigad till en andel i ersättningen.¹³

Eftersom det förekommer att gruvföretag äger hela eller delar av det markområde som omfattas av koncessionen, ska den totala ersättningen till fastighetsägare minskas i proportion till den del som koncessionshavaren äger innan fördelningen sker mellan övriga fastighetsägare. Om koncessionshavaren exempelvis äger 80 procent av marken inom koncessionsområdet ska alltså de 20 procent av mineralersättningen till fastighetsägare fördelas mellan övriga fastighetsägare. Däremot ska någon motsvarande minskning av mineralersättningen till staten inte ske i dessa fall. För att underlätta beräkningen i de fall fastigheter inom koncessionsområdet har bytt ägare under året eller om det skett förändringar i fastighetsindelningen ska ersättningen fastställas med utgångspunkt från förhållandena den 31 december varje år.

Enligt tredje stycket gäller slutligen att koncessionshavaren i ett ärende om fastställelse av ersättning, ska lämna de uppgifter som behövs för att ersättningen ska kunna bestämmas. Bergmästaren säkerställs på så vis tillgången till de uppgifter som behövs för att bestämma mineralersättningen.¹⁴

¹³ Ibid.

¹⁴ Ibid.

3. Historik

Markägarens ställning i minerallagstiftningen har länge varit förknippad med vem som ansetts ha äganderätten till mineraler. I den allmänna debatten har förekommit skilda uppfattningar om denna äganderätt.

En åsikt har varit att mineralen tillkommer ägaren av den mark där fyndigheterna anträffas. Principen som brukar benämnas jordäganderättssystemet, härstammar från den romerska rätten och tillämpas i vårt land i fråga om tillgångar som inte omfattas av minerallagstiftningen.¹⁵

En annan uppfattning har varit att all malm antingen sedan urminnes tid tillhört kronan eller att den vid något tillfälle nationaliserats så att malmen i varje fall numera utgör statlig egendom. En sådan statlig äganderätt kan vara av civilrättslig karaktär, men också vara en överäganderätt som inte utesluter att den civilrättsliga äganderätten samtidigt kan utövas av en medborgare. Staten kan med stöd av sin äganderätt antingen bryta mineralet i egen regi, överlåta äganderätten eller upplåta nyttjanderätten till någon annan. De teorier som bygger på ett sådant synsätt betecknas ofta som överlåtelse- eller förläningsteorier. Andra har gjort gällande den s.k. res nullius-teorin, som förespråkar att malmen är herrelös egendom som det står upphittaren fritt att ta i anspråk.¹⁶ Dessa teorier om äganderätt av mineral har alla en plats i den svenska minerallagstiftningens historiska utveckling.

3.1 Medeltida bestämmelser

De första gruvrättsliga bestämmelserna i Sverige daterar sig till 1300-talet och utgörs av bergsordningar och privilegier utfärdade för särskilda bergslag och gruvor. De första bergslagen anses ha uppkommit i slutet av 1200-talet. Bergslaget var ett område inom vilket bergsmännen hade ensamrätt - privilegium - att bryta malm. Bergsmännen antas i allmänhet varit ägare till marken där fyndigheten fanns, men de bergsordningar som finns bevarade innehåller inte några bestämmelser som direkt tar sikte på äganderätten till mineralen eller hur gruvrätten uppkommit.¹⁷

¹⁵ Minerallagen med kontinentalsockellagen: Delin, Lars, 1996. s. 15

¹⁶ SOU 2000:89 s. 71

¹⁷ Ibid.

Den första allmänna gruvlagstiftningen utgörs av ett tillägg till Kristoffers landslag vilket tros ha tillkommit i perioden 1442-48 och av ett rådsbeslut från den 13 september 1485. Av dessa handlingar framgår att det då fanns tre slags gruvor; gruvor på frälsejord, gruvor på skattejord samt gruvor på kronojord och allmänningar. Gruvorna på frälsejord tillhörde frälsejordens ägare. Kronan hade där inte någon rätt till mineralen och kunde heller inte framtvinga gruvdrift i det allmännas intresse. Även fyndigheter på skattejord tillhörde jordägaren. Denne var dock tvungen att betala skatt till kronan för gruvdriften, precis som för annat nyttjande av jorden. Om den skattskyldige inte bearbetade en fyndighet kunde kronan överta fyndigheten. Gruvor på kronojord och allmänningar förklarades i tillägget till Kristoffers landslag "höra konungen enskilt till". Att fyndigheter på allmänningar proklamerades tillhöra kronan tros utgöra den första bestämmelsen om en form av gruvregal.¹⁸

Någon rätt för den som upptäckte malm på annans mark fanns inte i 1400-talets lagstiftning. En sådan rätt omnämndes först 1523 i ett beslut av söderköpings herredag innebärande att den som därefter påträffade mineral skulle få vinning av den efterkommande gruvdriften. Det har ansetts sannolikt att beslutet endast avsåg kronojord.¹⁹

3.2 Regalrätten

Under 1500-talets senare hälft utsträckte sig gruvregalet successivt till att avse också frälsejord. I en skrivelse i Noraskog den 27/3 1551 framgår att "alla malmberg i Sverige lyda till Sveriges krona och icke till några bergsmäns- eller bondehemman".²⁰

Att kronan hävdade en rätt - regalrätt - till mineralfyndigheterna, var från början endast en beskattningsrätt och hindrade inte att också jordägaren ansågs ha en form av äganderätt till dessa. Fram till början av 1700-talet gjordes emellertid en allt mer långtgående regalrätt gällande. Från att ha haft en offentligrättslig beskattningsrätt gjorde kronan successivt gällande en allt starkare äganderätt. Man var intresserad av att upptäckta mineralfyndigheter verkligen bearbetades och föreskrev därför att kronan kunde återta gruvan och överlåta den till annan om fyndigheten inte bearbetades.

¹⁸ SOU 2000:89 s 73

¹⁹ Ibid.

²⁰ Svensk gruvrätt: Digman, Hugo, 1953 s. 15

Beträffande nyupptäckta fyndigheter förbehöll sig kronan rätten att sätta igång brytning, till en början i varje fall om inte jordägaren gjorde det. Antingen kunde man då ta i anspråk gruvan helt för egen räkning eller mot ersättning överlåta den till annan.²¹

3.3 Inmutningssystemet

Regalrätten blev av olika skäl aldrig särskilt fast rotad i Sverige utan försvann under tidigt 1700-tal. Bland annat hade den starkt hävdade regalrätten medfört att intresset att upptäcka nya mineralfyndigheter minskade. För att stimulera eftersökande började därför kronan att utfästa belöningar åt den som upptäckte fyndigheterna. Inspiration hämtades i detta hänseende från det tyska inmutningssystemet som utvecklades omkring sekelskiftet 1500.²² I Sverige kan utvecklingen mot ett inmutningssystem, vilket avspeglas i bergsförfattningar från 1600-talet, anses fullbordad genom Kungl. Maj:ts plakat och förordning den 27 augusti 1723. Införandet av denna innebar att kronan inte längre gjorde anspråk på någon äganderätt till mineralfyndigheter på frälse och skattejord. I förordningen stadgades bl.a. också att den som upptäckte mineralen fick rätt till $\frac{1}{4}$ i gruvan utom om fyndigheten var guld eller salt, då hälften tillföll denne. Resten tillkom jordägaren som även gavs en möjlighet att själv delta i gruvdriften.²³

I 1723 års förordning reglerades emellertid inte förhållandet mellan upptäckaren och jordägaren eller förfarande inför bergskollegium och bergmästare. Förordningen kom därför sedermera att kompletteras med 1741 års utmålsförordning. Kompletteringen innebar att sedan fyndigheten anmälts av upptäckaren till bergmästaren skulle denne, efter besiktning på platsen, meddela tillstånd till försöksarbete. I allmänhet fick man tre månader på sig för detta arbete. Därefter skulle ett utmål läggas som skulle vara tillräckligt stort för att rymma fyndigheten men som inte fick vara större än som krävdes. Samtidigt infördes bestämmelser som begränsade jordägarens rätt i förhållande till upptäckaren. Vissa jordägare ansågs nämligen använda sin rätt att delta i gruvbrytningen, endast för att hindra gruvdrift på sin mark. En viss tid föreskrevs därför inom vilken gruvarbetet måste vara påbörjat och en tremånadersfrist infördes varinom jordägaren, för att inte förlora hela sin jordägarandel, måste lämna besked om huruvida han ville delta i gruvarbetet.

²¹ SOU 2000:89 s 75

²² Minerallagen med kontinentalsockellagen: Delin, Lars, 1996. s. 16

²³ SOU 2000:89 s 78

1741 års utmålsförordning kompletterades i sin tur med 1757 års “Kungl. förordning om gruvors utmål och vad mera som till bergverks drift och vård hörer”. Kompletteringen innebar bl.a. att upptäckaren och jordägaren skulle erhålla hälften var av alla fyndigheter som inmutades.²⁴

1723 års plakat och förordning, kompletterad med 1741 och 1757 års utmålsförordningar kom att gälla ända fram tills 1855 års gruvstadga trädde i kraft. Ikraftträdandet av 1855 års gruvstadga innebar att kronan, till förmån för inmutaren, helt avstod från sin jordägarandel på kronojord medan den på sådan kronojord som var upplåten med ständig besittningsrätt skulle tillkomma den som arrenderade eller bebodde och brukade jordegendomen. Kronan förlorade därmed sin rätt till rikets mineralförekomster.

I slutet av 1800-talet återtog dock kronan sin jordägarandel på odisponerad kronojord. I en proposition som framlades 1898, föreslogs att kronans jordägarandel i första hand skulle arrenderas ut genom ett auktionsförfarande. Om ingen spekulant anmälde sig skulle kronan ändå få avgälden på 1/75 av den brutna malmens värde. Förslaget antogs i oktober 1899 och kronan återfick därigenom sin jordägarandel på odisponerad kronojord.²⁵

3.4 Koncessionssystemets framväxt

Genom införandet av 1855 års gruvstadga preciserades de mineral som kunde bli föremål för inmutning. Bl.a. upptogs stenkol som inmutningsbart mineral. Den brytning av stenkol som förekom byggde emellertid på privilegier som ansågs medföra ensamrätt till brytning. Med stöd i den nya gruvstadgan började inmutningarna äga rum inom områden som omfattades av privilegierna. Några övergångsbestämmelser fanns inte och de som började muta in områden för stenkolsbrytning gjorde gällande att tidigare privilegier upphävts genom den nya gruvstadgan. Inmutningarna accepterades till en början, men så småningom uppkom tvister mellan inmutaren och företaget. Samtidigt tog inmutningarna av stenkol snabbt orimliga proportioner när dessa skedde inte bara där det fanns anledning att tro att stenkol kunde förekomma, utan också i närbelägna områden där det var geologiskt omöjligt att hitta. Anledningen till detta

²⁴ SOU 2000:89 s 79

²⁵ SOU 2000:89 s 87

var förekomsten av en omfattande spekulation i mutsedlar som gjorde att även sådana inmutningar kunde bli lönsamma.²⁶ Förhållandena föranledde att man år 1872 införde ett provisoriskt förbud att utfärda mutsedlar för stenkolsfyndigheter. För att slutligt komma till rätta med problemen tillsattes i samband med antagandet av 1884 års gruvstadga en kommitté med uppgift att föreslå en särskild lagstiftning för stenkol. 1885 lade kommittén fram det förslag som ledde till 1886 års lag angående efterforskande och bearbetning av stenkolsfyndigheter. Lagen byggde dock inte på inmutningsrätt utan på ett koncessionssystem vars ursprung kan härledas till grundsatser proklamerade under franska revolutionen.²⁷

Koncessionssystemet medförde att en avvägning skulle göras mellan gruvföretagens och markägarens intressen då koncessionsfrågan prövades. För den som erhöll koncession gällde en viss arbetskyldighet samt att denne skulle betala en avgift till staten och till markägare inom koncessionsområdet. Avgiften till staten var ett fast belopp per hektar medan jordägaren skulle erhålla en andel i de mineral som utvanns. För skada och intrång var koncessionshavaren skyldig att betala 150 % i ersättning.²⁸

Efterhand utvidgades koncessionssystemet till att avse salt 1917, olja och gas 1933, alunskiffer 1942, uran 1945, naturtillgångar på den svenska delen av kontinentalsockeln 1966, vissa leror och torv 1974 samt, genom 1992 års reform till att gälla också flertalet malmfyndigheter. År 1974 sammanfördes reglerna beträffande olja, gas, salt, alunskiffer, stenkol och vissa leror samt uran i lagen (1974:890) om vissa mineralfyndigheter.

3.5 1938 års gruvlag

I början av 1900-talet väcktes frågan om inmutningsrätten inte helt borde ersättas med ett koncessionssystem och om mineralfyndigheter därigenom i högre grad skulle bringas under statens inflytande. 1920 års gruvlagstiftningssakkunniga, lade 1923 fram ett betänkande med förslag till gruvlag (SOU 1924:16). De sakkunniga utgick från principen att jordägaren äger mineralerna i marken på dennes fastighet, men ville inte ifrågasätta det rättsligt berättigade i den inskränkning i äganderätten som inmut-

²⁶ SOU 2000:89 s 82

²⁷ Minerallagen med kontinentalsockellagen: Delin, Lars, 1996 s 16

²⁸ SOU 2000:89 s. 84

ningssystemet medförde.²⁹ Att mineralen tillhörde fastighetsägaren var enligt de sakkunnigas uppfattning inte avgörande för frågan om inmutningssystem eller koncessionssystem skulle väljas. Inmutningssystemet ansågs dock ha “den största lockelsen till efterforskande och undersökning av nya fyndigheter”.³⁰

Efter remissbehandling av 1920 års gruvlagsstiftningssakkunnigas förslag gavs socialiseringsnämnden uppdrag att yttra sig över förslaget. I Nämndens betänkande SOU 1927:14 föreslogs att det allmänna skulle ges ökade möjligheter att utöva inflytande över mineralhanteringen och att tillgodogöra sig vinsterna av gruvdriften. Likt 1920 års gruvlagsstiftningssakkunniga utgick nämnden från att äganderätten till mineraler i princip tillkommer jordägaren.³¹ Emellertid föreslogs att äganderätten till oupptäckta mineralfyndigheter skulle utropas till statlig egendom och att den rätt till hälftandel i gruvföretag vartill jordägaren enligt tidigare lagstiftning var berättigad (jordägarandelen) skulle överflyttas på staten. Markägaren skulle inte längre ha någon rätt att delta i gruvbrytningen eller rätt till ersättning för malmen, utan endast erhålla ersättning för skada och intrång enligt expropriationsrättsliga regler. Avskaffandet av jordägarandelen motiverades bl.a. med att denna hade förvandlats till en onödig börda för gruvnäringen.³²

Yttrandet remissbehandlades och fick blandat mottagande, särskilt vad avsåg förslaget att proklamera en statlig äganderätt till oupptäckta malmfyndigheter. Lagstiftningsarbetet fortsatte dock med SOU 1927:14 som grund och ett förslag till ny gruvlag remitterades till lagrådet. I lagrådsremissen anförde departementschefen Schlyter bl.a. att tankegången att hittills oupptäckta eller ej i bruk tagna mineraltillgångar borde förklaras tillhöra staten var värt allt beaktande. Han ansåg det dock inte lämpligt att uttryckligen göra en sådan proklamation i den nya lagen eftersom ett sådant stadgande kunde vara rättstekniskt sett svårt att förena med den begreppsbildning och de grundsatser, som förhärskade den allmänna jordreätten. Istället föreslogs att jordägarandelen skulle göras till en kronoandel. En sådan åtgärd ansågs inte kunna kränka den privata äganderätten, eftersom kronan tidigare haft en regalrätt som genom lag överlåtits till jord-

²⁹ Prop. 1938 nr. 40 s. 54

³⁰ SOU 2000:89 s 97

³¹ För en sammanfattning av SOU 1927:14 se Prop. 1938:40 s 73

³² Ibid

ägare och inmutare. Enligt förslaget skulle staten således endast återta sin urgamla regalrätt.³³ Denna mening delades emellertid inte av lagrådet som bl.a. framförde att jordägarandelen ägt bestånd under så lång tid att dess avskaffande även mot rättshistorisk bakgrund måste ses som ett ingrepp i en obestridd äganderätt. Enligt lagrådet kunde förändringar i äganderätten givetvis ske genom ny lagstiftning men att det i så fall måste vara motiverat av verkliga och betydande samhällsintressen som med nödvändighet krävde att den privata äganderätten fick vika för ett ökat statligt ägande. Detta ansågs inte på ett övertygande sätt ha visats.³⁴

Trots lagrådets kritik framlades 1938 ett i denna del oförändrat förslag till ny gruvlag. Enligt vederbörande departementschef kunde jordägarandelen inte ses som ett moment i jordägarandelen. Något sådant ansågs inte ha sin grund i allmänna rättsgrundsatsen utan skulle ursprungligen ha tillkommit genom "uttryckliga medgivanden från statsmakternas sida i gruvförfattningarna". Ett avskaffande av jordägarandelen ansågs inte innebära ett inkräktande på någon s.k. "redan existerande, välförvärvad rättighet".³⁵

Den 1 januari 1949 trädde 1938 års gruvlag i kraft. Jordägarandelen avskaffades och ersattes med en s.k. kronoandel varigenom den rätt till hälftandel i gruvföretag vartill jordägaren enligt tidigare lagstiftning varit berättigad överflyttades på staten. Samtidigt infördes en jordägaravgäld varigenom jordägaren var berättigad ersättning. Ersättningen skulle erläggas av gruvinnehavaren genom en årlig avgäld. I 53 § i 1938 års gruvlag stadgades att jordägaren var berättigad att av gruvinnehavaren erhålla en avgäld motsvarande en procent av värdet av alla de inmutningsbara mineral som inom utmålet brutits och uppfodrats, dock högst 5000 kronor per år. Avgälden skulle upphöra att utgå sedan regelbunden brytning pågått inom utmålet under tjugo år.³⁶ Liksom sina föregångare byggde lagen på inmutningssystemet. Inmutaren hade härigenom rätt att undersöka och bearbeta mineralfyndigheter på både egen och annans mark. Inmutningen gällde i tre år men kunde förlängas i ytterligare två år om därför fanns särskilda skäl. Inmutningarna skulle vara utformade som cirklar med 200 meters

³³ Prop. 1938:40 s 106

³⁴ Prop. 1938:40

³⁵ Prop. 1938:40 s 113

³⁶ SOU 2000:89 s. 103

radie och mittpunkten skulle markeras på marken. Inmutning fick inte ske närmare än 100 meter från tomter med bostadshus. För att få ensamrätten till bearbetning måste dock en anvisning av mark ske genom en s.k. utmålsförrättning. Utmålet skulle ligga inom inmutningen men var till skillnad från detta begränsat av raka linjer. Mark som behövdes för vägar, byggnader och uppslagsplatser kunde anvisas utanför utmålet. Detta fick emellertid vara högst 16 hektar. För att få behålla ensamrätten var utmålsshavaren skyldig att erlægga en årlig försvarsavgift om 10 kr/ha, vilken delades mellan staten och markägaren.³⁷

3.6 1974 års minerallagstiftning

I 1974 års gruvlag avskaffades jorägaravgälden. Som motiv härtill anfördes bl.a. att prospekteringen i allt större utsträckning börjat inriktas på djupmalmer som fastighetsägaren i regel själv inte hade möjlighet att utvinna. Mot denna bakgrund sågs det inte längre motiverat att fastighetsägaren utan egen insats skulle vara berättigad att erhålla ersättningen.³⁸ Inmutningssystemet bibehölls men bestämmelser infördes som gav staten ökade möjligheter att styra exploateringen. Inmutningsrätt beviljades av bergmästaren. Den som beviljats inmutningsrätt, fick inom ett angivet område utföra underökningsarbete i fråga om inmutningsbart mineral i tre år, men kunde efter ansökan få undersökningstiden förlängd till sammanlagt 10 år.

Om inmutaren ville bearbeta en fyndighet hade han rätt att få sig anvisat ett utmål, d.v.s. ett arbetsområde för detta. Inmutaren var dock tvungen att kunna visa på att inmutningsbart och för teknisk bearbetning lämpat mineral fanns inom det inmutade området samt att detta förekom i sådan mängd att fyndigheten sannolikt kunde göras till föremål för gruvdrift. Utmålet gällde i första hand under tjugofem år, men kunde under vissa förutsättningar förlängas med tjugo år i sänder. Andra viktiga nyheter var att det inmutade området inte längre behövde utgöra en cirkelformad yta av viss storlek, utan skulle utgöra ett lämpligt utformat område som inte fick vara större än att inmutaren hann genomföra en ändamålsenlig undersökning under tillståndstiden. För att begränsa storleken av de inmutade områdena infördes också en inmutningsavgift som uppgick till ett visst belopp per hektar och år.³⁹

³⁷ SOU 2000:89 s. 103

³⁸ Prop. 1974:32 s 130

³⁹ Minerallagen med kontinentalsockellagen: Delin, Lars, 1996. s. 17

År 1974 infördes också lag (1974:890) om vissa mineralfyndigheter (i det följande kallad gamla minerallagen). I denna lag kom reglerna beträffande olja, gas, salt, alunskiffer, stenkol, vissa leror samt uran att sammanföras. För undersökning och brytning av dessa ämnen krävdes koncession. Koncession meddelades som undersökningskoncession eller bearbetningskoncession. Sådant tillstånd beviljades endast den som från allmän synpunkt befanns lämplig. En koncession kunde vidare förenas med villkor, som kunde växla från fall till fall. Bearbetningskoncessioner beviljades av regeringen, medan undersökningskoncessioner i normalfall beviljades av statens industriverk under perioden 1 juli 1974 - 30 juni 1982 och därefter av Sveriges geologiska undersökning (SGU).⁴⁰

Reglerna i 1974 års gruv- och minerallagstiftning hade den principiella innebörden att rätten att utvinna de mineral som omfattades av lagarna, genom beslut av statlig myndighet, kunde tillerkännas någon annan än den som ägde marken. Den mark som behövde tas i anspråk för bearbetning skulle anvisas vid en särskild förrättning ledd av bergmästaren. Denna markanvisning betydde emellertid inte att jordägaren miste äganderätten till marken utan endast dispositionsrätten. När gruvrättigheten upphörde återgick denna till jordägaren.⁴¹ För skada och intrång var jordägaren berättigad full ersättning. Däremot hade denne inte rätt till ersättning för själva fyndigheten.

3.7 1991 års minerallag

Från 1974 till 1980 arbetade mineralpolitiska utredningen med frågor om mineralushållning och försörjningsfrågor mot bakgrund av 1970-talets oljekris. I uppdraget ingick att överväga huruvida det på lång sikt fanns anledning att ändra gränsdragningen mellan inmutningsbara mineral och koncessionsmineral. I slutbetänkandet "Mineralpolitik" (SOU 1980:12) föreslogs en utökning av antalet inmutningsbara mineral och koncessionsmineral både i gruvlagen och i 1974 års minerallag. Man konstaterade att om man gjorde om gruvlagen till en renodlad koncessionslag skulle detta få negativa konsekvenser, bl.a. genom ett stort merarbete för alla berörda parter. Ett mellanting ansågs emellertid kunna vara till fördel. Med betänkandet som grund lade regeringen

⁴⁰ Minerallagen med kontinentalsockellagen: Delin, Lars, 1996. s. 17

⁴¹ Minerallagen med kontinentalsockellagen: Delin, Lars, 1996. s. 18

1982 fram en proposition om vissa ändringar i minerallagstiftningen.⁴² Propositionen avlogs dock till större delen av riksdagen under hänvisning till att ytterligare utredning behövdes. I anledning av riksdagens beslut tillsattes 1982 en utredning om vissa frågor på mineralområdet (FRIMO) som i sitt betänkande "Inmutningsbara mineral - förslag till ändringar i gruvlagen" (Ds 1983:2) lämnade förslag att göra vissa industrimineral inmutningsbara. Sommaren 1983 tillsattes emellertid Minerallagsskommittén med uppdrag att ta fram en ny enhetlig lagstiftning som skulle ersätta gruvlagen och 1974 års minerallag. Under hösten 1986 lämnade minerallagsskommittén sitt slutbetänkande "Ny minerallag" (SOU 1986:53-54). Utredningen föreslog att en enhetlig lag skulle ersätta 1974 års gruvlagstiftning. Olja, gas och diamant skulle dock särregleras i den nya lagen. Kretsen av lagreglerade mineral föreslogs bli utvidgad. Den nya lagen förutsattes bygga på koncessionsprincipen men med inmutningsrättsliga inslag.⁴³

Med betänkandena som grund framlades 1989 propositionen "Ny minerallagstiftning m.m." (Prop. 1988/89:92). Propositionen antogs och den nu gällande minerallagen minerallagen (1991:45) infördes den 1 juli 1992. Den gruvrättsliga lagstiftningen kom därigenom att bli enhetlig. Andra viktiga nyheter var att kretsen av koncessionsmineral utvidgades, att minerallagstiftningen samordnades med lagen (1987:12) om hus hållning med naturresurser m.m., samt att vissa begränsade reformbehov tillgodosågs. Det tidigare gällande systemet med inmutning och utmål ersattes med undersöknings-tillstånd och bearbetningskoncession. Minerallagen (1991:45) bygger på koncessions-systemet men har alltså starka inmutningsrättsliga inslag beträffande de regler som gäller undersökning.⁴⁴

3.8 2005 års lagändringar

3.8.1 SOU 2000:89

Den 25 februari 1999 beslutade regeringen att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att utreda bl.a. vissa frågor gällande äganderätten till mark och hur denna äganderätt förhåller sig till gruvnäringens behov inom minerallagen. Utredaren hade särskilt att ta ställning till markägarens och nyttjanderättsinnehavarens ställning vid pro-

⁴² Prop. 1988/89:92, NJA II 1991 s. 524

⁴³ SOU 2000:89 s. 107

⁴⁴ Prop. 1988/89:92 s. 1

spektering och gruvbrytning samt skyddet för värdefull miljö vid undersökningsarbeten. Utredningen sammanställdes i betänkandet "Minerallagen, markägarna och miljön (SOU 2000:89). Markägaren bedömdes i allmänhet ha en alldeles för svag ställning i det gällande regelverket och man såg det på flera punkter möjligt och lämpligt att stärka denna utan att så skulle få några allvarliga negativa konsekvenser för exploateringsintresset. Vissa inslag i lagstiftningen sågs som särskilt långtgående, bl.a. att fastighetsägare och andra berörda sakägare inte underrättades förrän ett undersökningstillstånd beviljats på deras fastighet, att dessa inte hade något inflytande över hur undersökningsarbetena bedrevs och att de endast hade rätt till ersättning för sådan skada och intrång som kunde bli följden av undersökningsarbete.

Beträffande markägarens ställning vid bearbetning behandlades frågan om huruvida det inom ramen för koncessionssystemet kunde vara lämpligt att markägaren och fastighetsägare vilka berörs av en bearbetningskoncession, tillerkändes en ersättning för att fastigheten nyttjades för gruvbrytning.⁴⁵ Som huvudargumentet för införandet av en sådan ersättning framfördes att mineralen är en del av fastigheten och att mineralutvinningen alltså medföra att fastighetsägarens egendom togs i anspråk. Att en fastighet enligt svensk rätt i princip även omfattar det som finns under jordytan ansågs vara ostridigt eftersom en fastighet saknade avgränsning i djupled.⁴⁶ Utredaren stödde sig i detta hänseende på 1909 års förslag till jordabalk, vari man tagit fasta på att äganderätten till en fastighet inte inskränker sig till jordytan, utan även omfattar ett område både över och under denna.⁴⁷ På grund av detta jämte huvudregeln att fast egendom är jord och att denna är indelad i fastigheter ansågs det föreligga en presumtion för att de mineral som finns på en fastighet tillhör markägaren.⁴⁸ Härtill lämnades invändningar mot teorin att koncessionsmineralen skulle vara herrelös egendom som det står upphittaren fritt att förfoga över, alternativt att denna skulle utgöra statlig egendom. Mot resonemanget att mineralen skulle vara att se som ett res nullius p.g.a. fastighetsägarens generella oförmåga att själv utvinna dem, påtalades att markägaren ju kunde vara ett gruvbolag med både kunskap och möjlighet att utvinna en mineralfyndighet. Att koncessionsmineral skulle utgöra statlig egendom avfärdades med att

⁴⁵ SOU 2000:89 s 193

⁴⁶ SOU 2000:89 s 195

⁴⁷ Ibid, Se även Lagberedningens förslag till jordabalk m.m., 1909, s 102

⁴⁸ SOU 2000:89 s 196

någon proklamation om en sådan äganderätt till mineralfyndigheter aldrig gjorts i svensk lag. Inte heller gjorde staten längre anspråk på någon civilrättslig äganderätt till mineralfyndigheter på enskilt ägda fastigheter. Det konstaterades slutligt att några bärande skäl för att inte anse koncessionsmineral som en del av fastigheten och därmed fastighetsägarens egendom, knappast stod att finna.⁴⁹

Med att fastighetsägaren skulle ses som ägare till de koncessionsmineral som finns på dennes fastighet avsågs emellertid inte att denne fritt skulle ha ensamrätt att själv bryta malm på fastigheten eller att hindra andra att göra det. Att en markägare fritt skulle få bestämma villkor för eller inlägga veto mot gruvbrytning på sina fastigheter ansågs kunna få en alltför negativ inverkan på gruvnäringen. Den princip som förordades var således en äganderätt förenad med en rådhetsinskränkning. Fastighetsägaren skulle ses som ägare till de koncessionsmineral som finns på dennes fastighet, med undantaget att denne saknade en viss rådhets över egendomen. En sådan inskränkning sågs väl motiverat av det väsentliga intresse som en fungerande gruvnäring utgör för samhället.⁵⁰

Betänkandet remitterades och fick ett tämligen positivt mottagande av remissinstanserna som ansåg det angeläget att åtgärder vidtogs för att stärka markägarens och nyttjanderättshavarens ställning. Delade meningar fanns dock bl.a. beträffande frågan om äganderätten till mineral.⁵¹ Med utgångspunkt i betänkandet och remissinstansernas yttranden beslutade regeringen att tillsätta en arbetsgrupp med uppdrag att närmare analysera de frågor som inte täckts in fullständigt eller där utredningens förslag väckt väsentlig kritik bland remissinstanserna. Arbetet resulterade i departementspromemorian "Inför en ändrad minerallag - vissa kompletterande mineralpolitiska frågor" (Ds 2002:65) som överlämnades i december 2002.

3.8.2 Ds 2002:65

Ds 2002:65 kan kortfattat beskrivas som en komplettering av Minerallagen, markägarna och miljön. Kompletterande analyser gjordes i huvudsak på följande områden; omvärldsanalys för gruvnäringen, en analys av minerallagstiftning internationellt, en analys av myndighetsstrukturen på mineralområdet samt en analys av ersättning till

⁴⁹ Ibid

⁵⁰ SOU 2000:89 s 18

fastighetsägare.

Även i detta delbetänkande föreslogs att markägaren skulle erhålla ersättning för att fastigheten nyttjas för gruvbrytning. En annan bedömning gjordes emellertid beträffande själva äganderätsfrågan. Det ansågs inte finnas belägg för att en fastighet skulle vara obegränsad i djupled. Särskilt anmärktes på att det inte fanns några lagregler som klargjorde frågan och att frågan inte heller klargjorts i vare sig lagförarbetena eller i litteraturen. Det påpekades att det visserligen i äldre förarbeten till jordabalken (Lagberedningens förslag till jordabalk m.m. 1909) fanns visst stöd för att fastigheten omfattar också ett utrymme under denna. Emellertid tillades att Undén därefter konstaterat att jordägare inte har exklusiv rådighet över fastigheten varken uppåt i luftlagren eller nedåt till djupområden i jordens inre.⁵² Frågan om äganderätten till fyndigheter av koncessionsmineral bedömdes slutligt som oklar. Det ansågs dock inte finnas utrymme besvara frågan eftersom denna aktualiserade komplicerade frågor som snarare hörde till grundläggande fastighetsrättslig lagstiftning. Arbetsgruppen var således inte beredd att i denna fråga lämna några förslag som enbart baserade sig på frågan om äganderätten till koncessionsmineral.⁵³ Ytterligare invändningar lämnades emellertid mot att mineralutredningens förslag inte helt byggde på principen om äganderätt eftersom ersättning även skulle utgå till andra fastighetsägare än de som enligt utredningens uppfattning innehade äganderätten till koncessionsmineral. Enligt arbetsgruppens mening var dock frågan om äganderätten under alla förhållanden främst av teoretiskt intresse eftersom fastighetsägarens rådighet över koncessionsmineral under över-skådlig tid hade varit inskränkt. Avgörande ansågs istället böra vara i vilken utsträckning fastighetsägaren borde kompenseras för att en fastighet tas i anspråk för gruvdrift.⁵⁴

Delbetänkandet remissbehandlades och ingen av remissinstanserna motsatta sig att någon form av ersättning skulle utgå. Flera remissinstanser, bl.a. Kammarrätten i Sundsvall, Bergstaten, SGU, Statens fastighetsverk, KTH samt Sveriges jorägareförbund tillstyrkte eller var i huvudsak positiva till förslaget. Glesbygdsverket, Svenska

⁵¹ Ds 2002:65 s 37

⁵² Svensk sakrätt, II Fast egendom, 1960, s 59, Undén

⁵³ Ds 2002:65 s 89

⁵⁴ Ds 2002:65 s 89

kommunförbundet och Alcaston Mining ansåg emellertid att även fastigheter inom markanvisat område som inte berörs av bearbetningskoncessionen skulle få del av ersättningen. Svenska Gruvföreningen, Skellefteå, Malå och Storumans kommuner samt Svenska Kommunförbundet förordade å andra sidan att ersättningssystemet i stället skulle kompensera de markägare som direkt berördes av gruvverksamhet.⁵⁵

3.8.3 Prop 2004/05:40

Likt i SOU 2000:89 och Ds 2002:65 föreslogs i efterföljande Proposition (Prop 2004/05:40) att koncessionshavaren vid gruvbrytning skulle betala en särskild ersättning till fastighetsägare inom koncessionsområdet och till staten. Ersättningen ansågs lämpligen benämnas mineralersättning. Mineralersättningen skulle huvudsakligen vara utformad med den tidigare jordägaravgälden som förebild och motsvara två promille av det beräknade värdet av mängden brutet och uppfordrat koncessionsmineral under året. Av ersättningen förordades tre fjärdedelar tillfalla fastighetsägarna och en fjärdedel tillfalla staten. Ersättningen föreslogs knyta an till det förhållandet att det finns koncessionsmineral på fastigheten och vara utformat så att det kompenserade markägaren för att fastigheten nyttjas för gruvbrytning. Med en sådan konstruktion ansågs det naturligt att kretsen av ersättningsberättigade subjekt skulle utgöras av ägarna till de fastigheter som fanns inom koncessionsområdet.

Bland de olika skäl som framfördes för och emot införandet av en mineralersättning, behandlades frågan om huruvida fastighetsägaren äger de koncessionsmineral som finns inom dennes fastighet. Regeringens bedömningen tog utgångspunkt i den omstridda frågan om fastighetsägarens rätt till fastigheten i höjd och djupled. Likt i föregående delbetänkande konstaterades att det inte fanns några lagregler som klargjorde frågan. Inte heller i lagförarbeten eller i litteraturen kunde frågan ses klargjord. Det ansågs emellertid stå klart att en fastighet som inte är tredimensionellt avgränsad omfattar inte bara ett visst område på markytan utan också ett utrymme ovanför och ett utrymme under denna. Fastigheten ansågs dock inte ha en obegränsad utsträckning i höjd och djupled, om än det saknades hållpunkter för en närmare sådan avgränsning. Frågan bedömdes slutligt som allt för komplicerad och snarare hörande till grundläggande fastighetsrättslig lagstiftning. Regeringen fann att det därmed inte fanns till-

⁵⁵ Prop. 2004/05:40 s 60

räckliga skäl att ta ställning till frågan.⁵⁶

Frågan om äganderätten till fastighet även omfattar mineral inom fastighetens gränser ansågs emellertid av underordnad betydelse för frågan om införandet av en mineralersättning. Det sågs vid en samlad bedömning finnas övervägande skäl för att införa ett särskilt ersättningssystem vid gruvbrytning. Bland annat beaktades att ett liknande ersättningssystem förekommit tidigare och att införandet av en mineralersättning således inte handlade om ett nytt inslag i den svenska minerallagstiftningen. Ett återinförande av en rätt till särskild ersättning för de mineral som tas i anspråk ansågs på ett påtagligt sätt kunna bidra till en bredare acceptans av att vissa fastigheter tas i anspråk för gruvdrift. En sådan acceptans bedömdes vidare ägnad att förbättra förutsättningarna för en fortsatt framgångsrik gruvnäring i landet.⁵⁷

⁵⁶ Prop. 2004/05:40 s 62

⁵⁷ Ibid

4 Äganderätt till fast egendom

Med anledning av den diskussion om äganderätt till mineral som fördes i samband med 2005 års lagändringar, finns skäl att titta närmre på vad som sagts om fastighetens vertikala gränser.

Det bör nämnas att det inom den svenska fastighetsrätten finns två typer av fastighetsbegrepp. Sedan 2004 finns ett tredimensionellt fastighetsbegrepp varigenom en traditionell fastighet kan indelas i djupled, i flera juridiska enheter. Det kan röra sig om en fastighet med en byggnad på som avdelats i djupled, eftersom det under denna finns en tunnelbanestation. Utgångspunkten för frågeställningarna i detta arbete är emellertid det traditionella fastighetsbegreppet. Detta s.k. tvådimensionella fastighetsbegrepp karaktäriseras av att fastighetens gränser genom fastighetsbildning fastställs horisontellt, men inte vertikalt.

4.1 Fastighetens gränser

Gällande den traditionella fastighetens vertikala gränser är lagstiftningen otydlig. Några vertikala gränser för äganderätten finns inte angivna i lagtexten vare sig jordabalken eller i fastighetsbildningslagen. Äganderätten till en fastighet anses jämväl omfatta ett område i såväl djup- som luftrummet. 1909 års lagberedning med förslag till jordabalk, är ett av de få förarbeten som behandlat frågan om en fastighets vertikala sträckning. Där konstaterades att fastigheten omfattar såväl ett område under och ett område över en fastighet. Beredningen skrev dock inget om var gränsen av denna äganderätt skulle gå. I doktrinen har därefter förekommit olika tolkningar av denna fråga. Sjögren skrev med anledning av 1909 års lagberedning att fastigheten sträcker sig vertikalt i den mån fastigheten praktiskt går att nyttja.⁵⁸ Ekeberg, Benckert samt senare även Prawitz uttalade i sin tur att fastigheten sträcker sig ner till jordens mitt.⁵⁹ Undén var därefter av en annan mening. Denne menade att markägaren saknar oinskränkt rådighet över marken och att den rådighet som finns inte omfattar djupområden i jordens inre, men att det borde omfatta det djup inom vilket han kan hävda sina intressen.⁶⁰

⁵⁸ Sjögren, W. 1913 Anteckningar efter professor W. Sjögrens föreläsningar över den svenska sakrätten. Läsåret 1907-1908 s. 34

⁵⁹ Sakrätt I, 17 f; Ekeberg, B. och Benckert, K., 1947

⁶⁰ Svensk sakrätt II, Fast egendom, Undén, Östen, 1960 s. 59

I lagbokscommentaren till jordabalken från år 2001 framhöll Beckman, att den reella möjligheten att använda sig av djuputrymme utgör den praktiska gränsen för nyttjandet och att frågan om räckvidden därmed inte har något generellt svar.⁶¹

Även i 2003 års proposition rörande tredimensionell fastighetsindelning konstaterades att en fastighet omfattar ett utrymme både ovan och under markytan. Fastigheten ansågs utgöra en yta som i sidled begränsas av dess vertikala gränser. Hur långt utrymmet i vertikalplanet sträckte sig betecknades emellertid som oklart. Klart stod emellertid att dess utsträckning inte var obegränsad.⁶² I en kommentar i anslutning till införandet av reglerna om tredimensionell fastighetsbildning anslöt sig Victorin till Undéns synsätt, att äganderätten omfattar endast det område inom vilket markägaren kan ha intressen att skydda.⁶³

⁶¹ Lagbokscommentar, Beckman, Lars K m.fl., 2001 s. 11

⁶² Prop. 2002/03:116 s. 25

⁶³ Tredimensionell fastighetsbildning; Victorin, Anders 2004 SvJT s. 352

5 Analys

Vem som ska anses ha äganderätten till mineraler har länge varit en omtvistad fråga. I den svenska gruvhistorien har förekommit olika teoribildningar om denna äganderätt. Den ursprungliga principen får anses varit att mineralen tillkommer ägaren av den mark där fyndigheterna anträffas. Detta s.k. jordäganderättssystem antas ha dominerat de medeltida bestämmelserna och tillämpas fortfarande i fråga om tillgångar som inte omfattas av minerallagstiftningen. Trots att systemet senare ersattes med ett förläningssystem som i sin tur ersattes med ett inmutnings- och koncessionssystem, tycks alljämt ha funnits en uppfattning att fastighetsägaren är ägare till de mineral som finns på dennes fastighet. Denna uppfattning stämmer bra överens med huvudregeln att äganderätten till fast egendom omfattar allt vad till jorden hör. Undantaget från denna huvudregel är att det enligt lag får göras inskränkningar i sådan rätt.

Frågan om äganderätten till koncessionsmineral aktualiserades senast i samband med införandet av den mineralersättning som utgår till fastighetsägare p.g.a. att dennes fastighet nyttjas för gruvdrift. Förslaget förutsattes till en början bygga på principen att fastighetsägaren är ägare till de koncessionsmineral som finns på dennes fastighet. I följande delbetänkande och proposition ansågs det emellertid saknas stöd för en sådan lösning. Frågan om äganderätten till en fastighet även omfattar mineral inom fastighetens gränser ansågs slutligt vara av underordnad betydelse för frågan om införandet av en mineralersättning och besvarades således inte. Avgörande ansågs istället vara i vilken utsträckning fastighetsägaren borde kompenseras för att dennes fastighet tas i anspråk för gruvdrift. Det beaktades att ett ersättningssystem liknande mineralersättningen redan förekommit och att införandet av en sådan därmed var rättshistoriskt motiverad.

Enligt gällande rätt är således inte fastställt om fastighetsägaren är ägare till de koncessionsmineral som finns på dennes fastighet. Inte heller uttalas vilken typ av inskränkning i äganderätten till fast egendom som minerallagens reglering innebär. Av motivuttalandena bör dock kunna utläsas ett avsteg från den tidigare uppfattningen att inskränkningen ska ses som en inskränkning i fastighetsägarens rådighet till de koncessionsmineral som finns på dennes fastighet. Enligt gällande rätt torde inskränkningen ses som en inskränkning i fastighetsägarens rådighet till dennes fastighet.

Frågan om vem som ska anses ha äganderätten till koncessionsmineral får för tillfället anses ha en rent teoretisk betydelse. I historiskt perspektiv har dock förskjutningar i olika riktningar skett av intressen knutna till gruvbrytning. Det kan således tänkas att framtida rättsfrågor skulle aktualisera diskussionen om äganderätten till koncessionsmineral. En väsentlig fråga är i så fall hur långt ner i jorden fastighetsägarens rätt till fastigheten sträcker sig. Denna fråga har inte klargjorts i vare sig lag, förarbeten eller i litteraturen och kräver således ytterligare utredning. Klart är dock att en fastighet omfattar inte bara ett visst avgränsat område på markytan utan också ett utrymme under denna. Samtidigt anses en fastighets utsträckning inte vara obegränsad i djupled.

En intressant teori som förespråkats av Sjögren, vilket senare också Beckman får anses ha instämt i, är att fastigheten sträcker sig vertikalt i den mån den praktiskt går att nyttja. Ett sådant synsätt skulle stämma bättre överens med det allmänna rättsmedvetandet då det inte utesluter fallen där fastighetsägaren själv eller med annans hjälp, har resurser att bryta mineralen. De reella vinsterna av ett sådant synsätt torde dock vara ytterst begränsade. Fastighetsägaren saknar ju i regel resurser att själv bryta mineralen och dennes möjligheter att få hjälp med bearbetningen torde vara begränsade. Det är dessutom troligt att synsättet skulle medföra negativa konsekvenser för gruvnäringen. Innan koncession beviljas skulle nämligen krävas en bedömning av om fastighetsägaren själv, eller med annans hjälp, har förmåga att bryta mineralen. Ett sådant förfarande kan tänkas bli tidsödande och därmed minska investeringslusten hos gruvföretagen.

Rättsläget beträffande äganderätten till koncessionsmineraler får avslutningsvis bedömas som oklart. Frågan om fastighetens vertikala gränser anses höra till grundläggande fastighetsrätt och man ville därför inte besvara denna inom ett så begränsat sammanhang som en översyn av minerallagen. Det är emellertid svårt att förutse inom vilka andra sammanhang detta spörsmål skulle kunna aktualiseras. Frågan är nämligen säregen för minerallagstiftningen och torde så förbli inom en överskådlig framtid.

6 Källförteckning

Litteratur

- Beckman, Lars K. m.fl., Fastighetsrätt I, upplaga 2:1, Stockholm, 2001.
- Delin, Lars: Minerallagen med kontinentalsockellagen, 1:a upplagan, Stockholm, 1996.
- Digman, Hugo: Svensk Gruvrätt. Stockholm, 1953.
- Ekeberg, B och Benckert, K: Sakrätt I, Stockholm, 1947.
- Sjögren, W: Anteckningar efter professor W Sjögrens föreläsningar över den svenska sakrätten. Läsåret 1907-1908, Reviderad upplaga, Uppsala:1913.
- Undén, Östen: Svensk sakrätt II, Fast egendom, 6:e upplagan, Lund, 1960.
- Victorin, Anders, Tredimensionell fastighetsbildning, SvJT, 2004 s. 252

Offentligt tryck

- Lagberedningens förslag till jordabalk m.m., 1909
- Prop. 1938:40 (Gruvlagen)
- Prop. 1974:32 (Förslag till gruvlag)
- Prop. 1974:146 (Lag om vissa mineralfyndigheter)
- Prop 1981/82 (Vissa ändringar i minerallagstiftningen)
- Prop. 1988/89:92 (Minerallagen)
- Prop. 2002/03:116 (Tredimensionell fastighetsindelning)
- Prop. 2004/05:40 (Ändringar i minerallagen)
- SOU 2000:89 (Minerallagen markägarna och miljön)
- DS 2002:65 (Inför en ändrad minerallag – vissa kompletterande mineralpolitiska frågor)

Praxis

- NJA 1960 s. 125