

Olle Lundin
Professor i förvaltningsrätt
vid Uppsala universitet

Vänge 241113

Bergsstatens beslut om avslag för bearbetningskoncession.

Jag har tidigare yttrat mig i ärenden gällande Bergsstatens hantering av Vilhelmina Mineral AB:s ansökan om två bearbetningskoncessioner i Jämtlands och Västerbottens län.¹ I det tidigare yttrandet har jag framfört min uppfattning om att myndigheten i sin handläggning av ärendena har åsidosatt principen om gynnande förvaltningsbesluts orubblighet samt förbudet mot *reformatio in pejus* när myndigheten omprövade sitt tidigare beslut att godkänna bolagets sk malmbevisning (att fyndigheten sannolikt kan tillgodogöras ekonomiskt). Sedan dess har Bergsstaten fattat nya beslut i ärendena där den godkänner den ena bearbetningskoncessionen men avslår den andra. Avslaget motiveras just med att myndigheten inte längre godkänner malmbevisningen.

Bakgrund

Redan 2014 fattade Bergsstaten beslut om att avslå Vilhelmina Mineral AB:s ansökan om bearbetningskoncessioner på två fastigheter i Västerbotten och Jämtlands län (Levi och Stekenjokk). I det beslutet har Bergmästaren angivit att malmbevisningen är

¹ Rättsutlåtande (2021-10-03)

godkänd, dvs. att fyndigheten sannolikt kan tillgodogöras ekonomiskt. Ansökan om bearbetningskoncession avslås dock med hänvisning till att gruvdrift i området skulle innebära ”en mycket omfattande negativ påverkan på rennäringen” och att Bergmästaren därför finner att reglerna i 3 och 4 kap. miljöbalken utgör hinder mot tilldelning av koncessionerna.

Bolaget har sedan överklagat Bergmästarens beslut till regeringen då man ansåg att bedömningen av miljöpåverkan var felaktig och att det trots allt förelåg förutsättningar att bevilja koncessionerna.

I november 2017 fattade regeringen beslut i ärendet där man upphävde Bergmästarens beslut om att avslå bearbetningskoncessionerna och återförvisade ärendet till Bergmästaren för ny behandling.² I sin prövning ansåg regeringen bl.a. att projektet ändrats på ett sådant sätt att en ny prövning behövde göras av dess förenlighet med tillämpligt regelverk. De ändringar som gjorts i projektet avsåg drift under kortare period (endast vintertid) och anrikning och deponi på annan ort. Ingen diskussion om malmbevisning fördes i detta överklagande som var fokuserat på miljökonsekvenserna, den grund på vilken ansökan tidigare hade avslagits.

Under 2023 fick bolaget indikationer att Bergmästaren efter att ärendet återförvisats inte bara ämnat göra en ny prövning av de miljöhinder som var anledningen till att ansökan avslogs, utan även ompröva malmbevisningen vilken enligt tidigare beslut hade godkänts.

Den 17 oktober 2024 fattade Bergsstaten på nytt beslut i fråga om bearbetningskoncession för de två fastigheterna. Utfallet blev att den ena (Levi) godkändes medan den andra (Stekenjokk) än en gång avslogs. Denna gång grundades avslaget dock på att Bergmästaren inte fann att malmbevisningen var uppfylld. Bergmästaren har alltså gjort en ny prövning av den malmbevisning som myndigheten tidigare hade godkänt.

I sitt beslut gör Bergmästaren gällande att man inte känner sig bunden av det tidigare beslutet utan uppfattar att man är fri att ändra beslutet om godkänd malmbevisning. Jag har i mitt tidigare yttrande lagt fram varför jag anser att myndigheten är bunden av sitt tidigare beslut med hänvisning till principen om gynnande förvaltningsbeslut och *reformatio in pejus*. I detta kompletterande yttrande vill jag bemöta de argument som Bergmästaren lägger fram i sitt beslut för varför någon sådan bundenhet inte finns.

² Regeringsbeslut Näringsdepartementet N2014/01145/FÖF (2017-11-16)

Ett gynnande beslut

I sitt nya beslut konstaterar Bergmästaren att de tidigare besluten i ärendena har varit avslagsbeslut, dvs. besluten har utmynnat i att ingen bearbetningskoncession har tilldelats. Myndigheten tycks här mena att det inte kan vara fråga om något gynnande beslut då någon koncession inte tilldelats. Myndigheten tycks inte själva anse att beslutet om den godkända malmbevisningen är ett faktiskt beslut i sig utan behandlar endast det övergripande beslutet om huruvida en koncession ska tilldelas eller ej som ett beslut. Det faktum att beslutet om godkännande av malmbevisning är ett delmoment inom en större process innebär dock inte att det inte också är ett beslut. Ett beslut som meddelats av myndigheten i samband med dess beslut om tilldelning/avslag av koncession.

Som sades i mitt tidigare yttrande är kännetecknande för ett förvaltningsbeslut att det innefattar ett uttalande varigenom en myndighet vill påverka andra förvaltningsorgan eller enskildas handlande.³ Att myndigheten meddelat att man godkänt malmbevisningen, dvs. att man ansett att fyndigheterna sannolikt kan tillgodogöras ekonomiskt är ett sådant uttalande och som har haft stora effekter på den enskildas handlande i detta fall. I och med att bolaget blivit informerat om att malmbevisningen var godkänt har det inte längre haft anledning att fortsätta prospekteringsborra eller genomföra andra undersökningar i undersökningssyfte, något man skulle ha haft möjlighet att göra om myndigheten sagt att den inte var nöjd med malmbevisningen. Hela överklagandet i sig, framtagandet av ”andrahandsalternativet” samt efterföljande investeringar i projektet bl.a. ansökan och erhållande av Natura 2000-tillstånd, bygger på att bolaget har haft en övertygelse om den ekonomiska bärkraften i fyndigheterna. Något som bekräftades med den av Bergsstaten godkända malmbevisningen.

Det tycks vidare vara myndighetens uppfattning att det inte kan vara fråga om ett gynnande beslut då ingen koncession har beslutats. Med begreppet gynnande beslut avses sådana beslut som ger en enskild någon slags förmån. Här omfattas en lång rad olika typer av förmåner, t.ex. beviljande av sökt tillstånd såsom bygglov, beslut om ekonomiskt bistånd, beslut om betyg, eller beviljande av registrering av t.ex. patent eller varumärken.⁴

I och för sig kan man anse att beslut om godkänd malmbevisning i sig inte medför någon fördel då ansökan om koncession ändå avslås med hänsyn till miljöbalkens krav om hushållning med mark och vatten. Det finns dock många fall där de ekonomiska förmånerna beror på att en rad olika beslut och tillstånd sammanfaller. Varje steg på vägen är en fördel även om det endast är i slutet som man kan ta tillvara dessa. Att Bergsstaten har gått tillbaka och omprövat något de tidigare har godkänt är självklart

³ RÅ 2004 ref. 8.

⁴ Prop. 2016/17:180 s. 231.

och uppenbart betungande för sökanden. Principen om gynnande besluts orubblighet är i grunden ett skydd för den enskildes intresse av trygghet och förutsebarhet. En enskild som har beviljats en förmån eller gynnats på annat sätt genom ett beslut av en myndighet måste som regel kunna förlita sig på att beslutet står fast för att på grund av det kunna vidta andra åtgärder eller i övrigt inrätta sig utifrån beslutet.

Rent faktiskt är det så att undersökningar av fyndigheten, som syftar till malmbevisningen, i sig kräver tillstånd, tillstånd som innebär en kostnad för att de är förenade med en avgift. Bolaget fortsatte inte sina undersökningar, trots att undersökningstillstånden fortfarande gällde, då man uppfattade att Bergsstaten godkänt malmbevisningen och att den delen av processen var slutförd. Bolaget har istället under ett flertal år lagt ner omfattande resurser och kostnader på andra områden bl a ansökan om Natura 2000-tillstånd för gruvverksamhet. Detta hade inte skett om inte Bergsstaten tidigare meddelat att malmbevisningen var godkänd. Bergsstatens agerande är ett uttryck för det som gynnande besluts orubblighet är avsett att skydda. Att den enskilde kan inrätta sig efter ett gynnande beslut och förlita sig på att det gäller. Att Bolaget lidit skada av Bergsstatens bristande respekt för denna grundläggande förvaltningsrättsliga princip är odiskutabelt.

Återförvisning med hänsyn till instansordningens princip

Jag har tidigare anfört att Bergsstatens omprövning av malmbevisningen efter att dess initiala beslut överklagats och sedan återförvisats strider mot förbudet mot *reformatio in pejus*. Principen, som bl.a. finns uttryckt i 29 § förvaltningsprocesslagen (1971:291), innebär att domstolen, då ett beslut överklagas, inte får gå utöver vad som yrkats i målet och besluta till det sämre för den enskilde. Den enskilde ska inte försättas i en sämre sits bara för att han nyttjat sin rätt att få ett beslut överprövat.

Enligt praxis gäller principen även i fall om återförvisning. I HFD 2013 ref. 1 behandlades ett fall gällande tvångsinlösen av vapen vilket krävde att vapnen värderades. Polismyndigheten gjorde initialt en värdering på 79 750 kr, ett beslut som överklagades av personen som ägde dem som ansåg att de var värda 130 400 kr. Förvaltningsrätten i Luleå undanröjde polismyndighetens beslut och återförvisade ärendet för ny oberoende värdering. Den nya värderingen fastställdes istället till 28 400 kr och polismyndigheten beslutade därmed att de skulle lösas in för detta belopp. Även detta beslut överklagades av vapnens ägare som yrkade att de skulle värderas i enlighet med hans egen tidigare värdering. I domen anger HFD att även om det inte finns några föreskrifter som tar direkt sikte på den situation som aktualiserats i målet är 29 §

förvaltningsprocesslagen samt 37 §⁵ förvaltningslagen vägledande. Domstolen gjorde följande bedömning:

”Det bör inte komma i fråga att försätta en enskild, som är ensam klagande i ett mål, i ett sämre läge när domstolen av utredningsskäl återförvisar målet till underinstansen än som hade gällt om domstolen i stället avgjort målet i sak. Ett sådant överklagande får alltså inte medföra någon nackdel för den enskilde i förhållande till underinstansens beslut.” – HFD 2013 ref. 1

I sitt nya beslut invänder Bergsstaten mot relevansen av detta rättsfall i det aktuella ärendet. Bergmästaren konstaterar att HFD 2013 ref. 1 handlar om återförvisning av utredningsskäl medan det i det aktuella fallet handlar om återförvisning till Bergmästaren med hänvisning av instansordningens princip. Några rättsfall när det gäller reformatio in pejus och återförvisning med hänsyn till instansordningens princip finns dock inte att tillgå. Däremot finns samma behov av rättsskydd i förevarande fall som i HFD 2013 ref. 1. I annat fall vore den enskilde helt utan skydd vid en återförvisning, oavsett skäl. Min uppfattning är därför det skydd som principen reformatio in pejus innebär också är tillämplig i förevarande situation. Bergsstatens agerande är därmed rättsstridigt och felaktigt.

Avslutande ord

Bergsstaten har ändrat sitt beslut att godkänna malmbevisningen i förevarande ärende. I mitt tidigare yttrande redovisar jag varför Bergsstaten agerat felaktigt. De skäl som myndigheten framför för att legitimera sitt agerande ändrar inget i rättslig mening. Principen om gynnande besluts orubblighet och reformatio in pejus gäller alltså och Bergsstatens resonemang saknar rättslig betydelse och är dessutom svårt att förstå. Min uppfattning är fortfarande att Bergsstaten agerat felaktigt i förevarande ärende.

Olle Lundin, professor i förvaltningsrätt vid Uppsala universitet

⁵ Då gällande 27 § i 1986 års förvaltningslag.