

Olle Lundin  
Professor i förvaltningsrätt  
vid Uppsala universitet

Vänge 231003

## Bergsstaten, Vilhelmina Mineral och gynnande förvaltningsbeslut.

Jag har blivit ombedd att yttra mig gällande Bergsstatens hantering av Vilhelmina Mineral AB:s ansökan om bearbetningskoncessioner enligt minerallagen, med särskilt fokus på hanteringen 2014 vid avslag av ansökan och 2017 då ärendet återförvisades av regeringen till Bergsstaten.

### Bakgrund

Den 19 februari 2014 fattade Bergsstaten med uppgift att handlägga ärenden rörande prospektering och utvinning av mineraler, beslut<sup>1</sup> om att avslå Vilhelmina Mineral AB:s ansökan om bearbetningskoncessioner på två fastigheter i Västerbottens samt Jämtlands län. I sitt beslut 2014 skriver Bergmästaren att ”fyndigheten sannolikt kan tillgodogöras ekonomiskt och att kravet på malmbevisning därmed är uppfyllt.” I fråga om det andra kriteriet ansåg man dock att gruvdrift i området skulle innebära ”en mycket omfattande negativ påverkan på rennäringen” och att ”företräde ska ges åt riksintresset för rennäring”. Skälet för att avslå beslutet anges som att ”Bergmästaren finner att reglerna i 3 och 4 kap. miljöbalken, med grundläggande hushållningsbestämmelser för mark- och vattenområden, utgör hinder mot koncessionerna. [...] Det föreligger inte de förutsättningar som krävs enligt 4 kap. 2 § minerallagen för att bevilja bearbetningskoncessionen.”. Sökanden har alltså enligt Bergmästaren uppfyllt kravet på malmbevisning, att det finns fyndigheter som

---

<sup>1</sup> Dnr BS 22-906-2011 & BS 22-907-2011 (2014-02-19).

sannolikt kan tillgodogöras ekonomiskt, men att det andra kriteriet, miljöpåverkan, inte är uppfyllt.

Bolaget valde att överklaga Bergsstatens beslut då man ansåg att bedömningen av miljöpåverkan var felaktig och att det förelåg trots allt förutsättningar att bevilja bearbetningskoncessionen. Överprövningsinstansen för beslut gällande bearbetningskoncessioner är regeringen.<sup>2</sup>

Den 16 november 2017 fattade regeringen sitt beslut i ärendet i vilket man upphävde Bergmästarens beslut om att avslå bearbetningskoncessionerna och återförvisade ärendet till Bergmästaren för ny behandling.<sup>3</sup> Regeringen i sin prövning ansåg bl.a. att projektet ändrats på ett sådant sätt att en ny prövning behövde göras av dess förenlighet med tillämpligt regelverk. Ingen diskussion om malmbevisning fördes i detta överklagande som var fokuserat på miljökonsekvenserna, den grund på vilken ansökan tidigare hade avslagits.

Efter att ärendet återförvisats till Bergsstaten har myndigheten begärt in vissa kompletterande uppgifter från sökanden och sedan även skickat ärendet på remiss till de berörda länsstyrelserna vilka har att samråda när det gäller tillämpningen av miljöbalken.

Myndigheten har sedermera indikerat att den inte bara ämnar göra en ny prövning av de miljöhinder som man tidigare ansåg föreligga utan även en ny prövning av den s.k. ”malmbevisningen”, något myndigheten i sitt tidigare beslut konstaterat redan var uppfyllt. Frågan för detta yttrande är huruvida myndighetens beslut att göra en ny prövning av malmbevisningen är förenligt med relevant lagstiftning och principen om gynnande förvaltningsbesluts orubblighet.

## Minerallagstiftningen

Ansökan och tilldelning om bl.a. undersökningstillstånd och bearbetningskoncessioner för olika mineralfyndigheter regleras huvudsakligen i minerallagen (1991:45) och kompletteras i mineralförordningen (1992:285). Ärenden om beviljande av undersökningstillstånd eller bearbetningskoncession prövas som huvudregel av Bergmästaren på Bergsstaten (8 kap. 1 § 1 st. minerallagen).

Förutsättningarna för sökande att beviljas bearbetningskoncession anges i 4 kap. 2 § minerallagen och brukar generellt delas upp i två huvudsakliga kriterier som benämns malmbevisning och miljökonsekvensbeskrivning. Malmbevisningen innebär att sökanden ska kunna visa att den fyndighet som påträffats ”sannolikt kan tillgodogöras

---

<sup>2</sup> Minerallagen 16 kap. 1 §.

<sup>3</sup> Regeringsbeslut Näringsdepartementet N2014/01145/FÖF (2017-11-16).



ekonomiskt”<sup>4</sup>. Miljökonsekvensbeskrivningen är det underlag som används för att bedöma huruvida beviljandet av koncessionen lever upp till de bestämmelser om hushållning med mark och vatten i miljöbalkens 3 och 4 kapitel som ska tillämpas vid beviljande av koncessioner enligt minerallagen.<sup>5</sup> I bestämmelsen finns även vissa ytterligare regler såsom huruvida fyndighetens belägenhet och art gör det olämpligt för sökanden att få koncessionen, men det är i detta fall dessa två huvudkriterier, malmbevisningen och miljöpåverkan, som är relevanta. Båda dessa kriterier behöver vara godkända för att någon koncession ska kunna meddelas.

## Principen om gynnande förvaltningsbesluts orubblighet

När myndigheter fattat beslut som de sedan uppfattar blivit felaktiga kan, och i vissa fall ska, de ändra på det beslutet så att det blir rätt.<sup>6</sup> Med hänsyn till den enskildes intresse av trygghet och förutsebarhet har en allmän förvaltningsrättslig grundsats växt fram som innebär att beslut som är gynnande för någon enskild part endast får ändras under vissa förutsättningar.<sup>7</sup> Som huvudregel ska gynnande förvaltningsbeslut stå fast.

Principen om gynnande förvaltningsbesluts orubblighet grundar sig i den maktobalans som ofta finns när enskilda har att göra med myndigheter och ett behov för den enskilde att kunna förlita sig på att beslut som fattats av myndighet och på vilket de förlitar sig helt plötsligt ändras till det sämre.

Begreppet gynnande beslut avser sådana beslut som ger en enskild någon slags förmån. Ofta är dessa ekonomiska förmåner eller tillstånd att företa något t.ex. ekonomiskt stöd eller bygglov.

Undantag från principen om gynnande besluts orubblighet kan göras i endast tre fall. I första hand handlar det om beslut där det framgår antingen av beslutet i sig eller de föreskrifter som beslutet grundas på att det under vissa förutsättningar får återkallas, ett s.k. återkallelseförbehåll. Det andra undantaget handlar om situationer där tvingande säkerhetsskäl kräver att beslutet kan ändras omedelbart. Detta undantag har t.ex. utnyttjats för att ändra beslut där länsstyrelse av misstag beviljat jägare jakttid längre än vad som var menat vilket skulle innebära fara för andra som vistas i skogarna den tiden såsom bär- och svamplockare.<sup>8</sup> Det sista undantaget handlar om fall då det felaktiga beslutet beror på att parten lämnat oriktiga eller vilseledande uppgifter. Om den enskildes uppförande har föranlett ett felaktigt gynnande beslut förlorar han detta skydd mot återkallelse. Det är däremot inte tillräckligt att myndigheten kan visa på att

<sup>4</sup> 4 kap. 2 § 1 st. 1 pt. minerallagen.

<sup>5</sup> 4 kap. 2 § 4 st. minerallagen.

<sup>6</sup> 37 och 38 §§ förvaltningslagen.

<sup>7</sup> 37 § 2 st. 1-3 pt. förvaltningslagen.

<sup>8</sup> JO 1987/88 s. 258.



han har lämnat oriktiga eller vilseledande uppgifter, utan felaktigheten måste bero på dessa uppgifter.<sup>9</sup>

När det gäller principen om gynnande beslut är det ofta viktigt att klargöra vad ett beslut faktiskt är. I många fall förefaller detta närmast självklart men det finns en hel del fall där myndigheter fattar beslut utan att själva kalla dessa för beslut eller ens själva uppfatta det som ett beslut.

I RÅ 2004 ref. 8 var det fråga om huruvida en av Livsmedelsverket offentliggjord skrivelse var ett beslut, ett led i att avgöra huruvida det var ett beslut som kunde överklagas. HFD fann att så var fallet och uttryckte följande:

*"Kännetecknande för ett förvaltningsbeslut är att det innefattar ett uttalande varigenom en myndighet vill påverka andra förvaltningsorgan eller enskildas handlande."*

Ett yttrande från en myndighet till en annan utgör därmed ofta ett förvaltningsbeslut, likaså kan kommunikationer mellan myndigheter och enskilda i vissa fall vara förvaltningsbeslut även om myndigheten själv inte beskrivit det som ett beslut.

En central fråga blir då om Bergsstatens godkännande av malmbevisning är att se som ett beslut, som även omfattas av principen om gynnande besluts orubblighet. Med tanke på vad som ovan sagts och med beaktande av den praxis som utvecklats är det tydligt att Bergsstatens godkännande är att se som ett beslut i den mening som principen avser att skydda. Nämligen att den enskilde ska kunna känna sig trygg med att gynnande beslut som huvudregel inte kan ändras. Bergsstatens godkännande av malmbevisning är således ett gynnande beslut som i princip inte kan ändras.

## Reformatio in pejus

En grundläggande processrättslig princip inom likväl inom förvaltningsrätten som vid de allmänna domstolarna är principen om förbud mot *reformatio in pejus*, dvs. att rätten inte får gå utöver vad som yrkats i målet och besluta till det sämre för den enskilde. I förvaltningsrättsligt sammanhang finns denna princip uttryckt i 29 § förvaltningsprocesslagen (1971:291). Rent praktiskt innebär principen att man inte ska hamna i en sämre sits för att man utnyttjat sin rätt att överklaga ett beslut.

Förvaltningsprocesslagen är i och för sig subsidiär (2 §) men det är mycket ovanligt med föreskrifter som gör avsteg från denna princip.

I fallet med bearbetningskoncessionerna har man utnyttjat sin rätt att överklaga Bergmästarens beslut om avslag på ansökan om bearbetningskoncession. Sökanden

---

<sup>9</sup> RÅ 1968 ref. 78.



yrkade att ansökan skulle godkännas där Bergmästaren ansett att påverkan på rennaringen skulle bli för stor. Överklagandet hanterades av regeringen enligt vad som gäller i minerallagen som ansåg att det fanns anledning att återförvisa ärendet till Bergsstaten för ny handläggning. Efter detta visar det sig att Bergsstaten ämnar göra en helt ny bedömning av inte bara den delen man tidigare ansett brista utan även på malmbevisningen som innan överklagandet ansetts vara fastställt och godkänt. Just detta, att ett överklagande leder till att den enskilde hamnar i en sämre situation är vad förbudet mot reformatio in pejus är ämnat att förhindra.

Det är i detta fall inte en fråga om att man överklagandeinstansen har gått utöver yrkanden och beslutat till det sämre för den enskilde. Här har överklagandeinstansen istället valt att återförvisa ärendet till första instans. Det är denna första instans som sedermera har valt att gå utöver yrkandet och ompröva annat än vad som överklagades.

Att principen om reformatio in pejus även gäller i fall där ett ärende har återförvisats slås fast i HFD 2013 ref. 1. Målet handlade delvis om 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 §<sup>10</sup> 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

Rättsfallet indikerar att även när det gäller ärenden som återförvisats till underinstanser gäller principen mot reformatio in pejus. Principen är del av ett rättsskydd för den enskilde och ska inte lättvindigt kunna kringgås.

Det bör dock noteras att överklagandet av Bergmästarens beslut inte skedde till förvaltningsdomstol utan till regeringen. Förvaltningsprocesslagen är inte direkt tillämplig i regeringsärenden utan gäller endast rättskipning i Högsta förvaltningsdomstolen, kammarrätt och förvaltningsrätt. Detta innebär dock inte

---

<sup>10</sup> Då gällande 27 § i 1986 års förvaltningslag.



nödvändigtvis att principen inte kan tillämpas även här. Förvaltningslagen är likaså inte direkt tillämplig på regeringsärenden men i praxis följs de principer som kommit till uttryck i förvaltningslagen i stor utsträckning också vid handläggningen av regeringens förvaltningsärenden.<sup>11</sup>

Här är det dock inte regeringsbeslutet som är problematiskt utan Bergsstatens återkallelse av sitt beslut om godkänd malmbevisningen. Rättsläget är i detta fall tydligt, både principen om gynnande besluts orubblighet och reformatio in pejus innebär att Bergsstatens ändring av beslutet om att godkänna malmbevisningen är oförenligt med grundläggande förvaltningsrättsliga principer.

## Ett andra beslut

Som nämndes i tidigare har Bergsstaten även efter att ärendet återförvisats dem skicka det på remiss till länsstyrelserna. Länsstyrelserna har endast att väga in i fråga om tillämpningen av de miljörättsliga aspekterna av ansökan. D.v.s. malmbevisningen är inte något länsstyrelserna har något att göra med.

I 18 § mineralförordningen anges att en ansökan bl.a. ska innehålla en ”utredning som kan vara av betydelse då man bedömer om en fyndighet kan ekonomiskt tillgodogöras har blivit påträffad” d.v.s. det material som myndigheten behöver för att kunna avgöra om malmbevisningen är uppfylld.

Enligt 20 § samma förordning ska Bergmästaren i det fall ansökan är ofullständig förelägga sökanden att inom viss tid avhjälpa bristen; inkomma med de uppgifter som man anser saknas helt enkelt. Enligt SGU:s egen vägledning ska en bedömning av huruvida ansökan är komplett göras innan ansökan skickas på remiss till länsstyrelserna.<sup>12</sup>

Att Bergsstaten efter återförvisningen igen granskade ansökningarna och begärde komplettering av vissa uppgifter för att sedan igen skicka ärendet på samrådsremiss till länsstyrelserna tyder på att det även då bör ha tagits ett beslut på myndigheten att malmbevisningen, likt 2014, bedömdes vara uppfylld. I annat fall skulle myndigheten enligt sin egen vägledning inte ha anledning att skicka ärendet på remiss utan istället begära in kompletterande uppgifter gällande malmbevisningen.

---

<sup>11</sup> Se HFD 2011 ref. 10.

<sup>12</sup> ”Vägledning för prövning av gruvverksamhet”, SGU-rapport 2016:23, s. 24.



## Avslutande analys

Det kan knappast råda något tvivel om att myndigheten fattat ett beslut om att godkänna sökandens malmbevisning. Detta gjordes helt tydligt 2014 i och med beslutet att avslå ansökan om bearbetningskoncessionen. Att beslutet är en del av detta större beslut och att utfallet innebar ett avslag är ovidkommande. Enligt HFD:s praxis kännetecknas förvaltningsbeslut av att det innefattar ett uttalande varigenom en myndighet vill påverka andra förvaltningsorgan eller enskildas handlande. Det finns inget som indikerar att delar av ett större beslut i sig inte utgör egna beslut, i detta fall ett beslut om att malmbevisningen är godkänt, samt ett annat om att miljöpåverkan inte godkänts med resultat att ansökan om koncession avslås.

En fråga är då huruvida det är ett gynnande beslut så att det inte kan återkallas. Ett gynnande beslut måste ge någon fördel eller förmån av något slag. I och för sig kan man tycka att beslut om godkänd malmbevisning i sig inte medför någon fördel då ansökan om koncession ändå avslås. 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 på dessa. Att Bergsstaten nu åter vill gå tillbaka och pröva något de tidigare godkänt är självklart betungande för sökanden som tvingas göra om vad som redan gjorts och godkänts.

Delbeslutet om malmbevisningen har dessutom haft en reell effekt då bolaget i och med att man blivit informerad om att malmbevisningen är godkänt inte längre haft anledning att fortsätta borra i undersökningssyfte, något man självklart skulle gjort om myndigheten sagt att den inte var nöjd med malmbevisningen.

Det får även förefalla troligt att det i och med att ärendet på nytt behandlades av myndigheten, efter att det återförvisat, fattats beslut om att godta malmbevisningen. Myndighetens agerande i och med att på nytt lämna ärendet på samrådsremiss måste anses vara ett tydligt tecken på detta även om myndigheten inte haft lust att meddela sökanden i samband med det.

Det är på det hela svårt att se att myndighetens beslut om malmbevisningen inte skulle vara ett sådant gynnande beslut. Om myndigheten eller lagstiftaren önskat kunna ändra sig i frågan efter att beslutet tagits fanns möjligheter att i och med beslutet meddela återkallelseförbehåll, men något sådant har inte gjorts. Bolaget måste då kunna lita på att det myndigheten tidigare beslutat står fast, särskilt när det som här innebär stora kostnader då myndigheten helt plötsligt känner för att ändra sitt beslut.

Som ovan påpekats så är Bergsstatens agerande oförenligt med de grundläggande förvaltningsrättsliga principerna om gynnande besluts orubblighet och reformatio in pejus. Beslutet att godkänna malmbevisningen bör därför stå fast.

A handwritten signature in blue ink, consisting of several fluid, connected strokes that form a cursive representation of the name Olle Lundin.

Olle Lundin, professor i förvaltningsrätt