

HÖGSTA DOMSTOLENS DOM

meddelad i Stockholm den 16 maj 2013

Mål nr

T 5746-10

KLAGANDE

1. IB
2. TN
3. BM

Ombud för 1–3: Advokaterna TA och RL

MOTPART

Zinkgruvan Mining AB, 556523-9414
696 81 Zinkgruvan

Ombud: Advokat LV

SAKEN

Markanvisning enligt minerallagen (1991:45)

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Göta hovrätts dom 2010-11-11 i mål T 1971-09

DOMSLUT

Högsta domstolen fastställer hovrättens domslut.

Högsta domstolen avslår yrkandena om ersättning för rättegångskostnader här.

YRKANDEN M.M. I HÖGSTA DOMSTOLEN

Klagandena har yrkat att Högsta domstolen ska ogilla Zinkgruvan Mining AB:s ansökan om markanvisning. De har också yrkat att Zinkgruvan ska förpliktas att ersätta dem för deras rättegångskostnader i fastighetsdomstolen och hovrätten.

Zinkgruvan har motsatt sig att hovrättens dom ändras.

Klagandena har yrkat ersättning för rättegångskostnader i Högsta domstolen.

DOMSKÄL*Bakgrund*

1. Zinkgruvan Mining AB bedriver gruvverksamhet nordost om sjön Vättern. För närvarande drivs verksamheten enligt två olika beslut om bearbetningskoncession, den 27 december 1999 och den 18 december 2002. Koncessionerna gäller för 25 år. Mark finns anvisad för verksamheten enligt flera tidigare beslut. Bolaget ansökte år 2007 om ny markanvisning tills vidare för bl.a. utbyggnad av ett befintligt magasin för avfallssand inom ett område, kallat Enemossen, som delvis ligger på klagandenas fastigheter.

2. Bergmästaren anvisade mark i enlighet med ansökan och bestämde ersättning till fastighetsägarna. Fastighetsdomstolen avslog IBs, TNs och BMs överklaganden såvitt avsåg beslutet om anvisning av mark. Den frågan avgjordes genom deldom. Genom den överklagade domen har hovrätten fastställt fastighetsdomstolens dom. Ersättningsfrågan är kvar att pröva i fastighetsdomstolen.

Frågorna i målet

3. År 2002 lämnades tillstånd enligt miljöbalken för bl.a. ytterligare deponering på Enemossen av avfallssand från verksamheten. Tillståndet, som är förenat med vissa villkor, gäller till den 1 december 2017. Tidsbegränsningen motiverades med att den återstående drifttiden beräknades till ca 15 år och att den s.k. vattenrecipienten uppvisade störningar vars orsakssamband inte var klarlagda. Enligt Zinkgruvan finns det anledning att räkna med att gruvverksamheten kommer att pågå under åtskilliga år efter 2017. Bolaget ska söka ett nytt tillstånd enligt miljöbalken för bl.a. deponering av avfallssand efter detta år. Avsikten är att deponeringen så småningom ska ske inom ett annat område än Enemossen.

4. Klagandena har anfört att det är oklart om miljötillstånd kommer att ges för tiden efter den 1 december 2017 och att Zinkgruvan därför inte kan anses ha visat ett behov av marken efter denna tidpunkt. Zinkgruvan å sin sida har anfört att tiden för markanvisning inte behöver följa vad som gäller för miljötillståndet och att markanvisning ska ske tills vidare. Den första frågan i målet gäller detta, nämligen om kravet på miljötillstånd för den avsedda användningen av marken, och tidsbegränsningen för det gällande tillståndet, innebär att marken inte behövs för gruvverksamheten för längre tid än miljötillståndet avser.

5. Den andra frågan är om den markanvisning som har beslutats kommer i konflikt med egendomsskyddet i artikel 1 i första tilläggsprotokollet till Europakonventionen eller i 2 kap. 15 § regeringsformen.

Miljö tillståndets betydelse

6. Enligt 9 kap. 1 § minerallagen (1991:45) ska markanvisningsförrättning hållas på begäran av koncessionshavaren, varvid det ska bestämmas dels vilken mark inom koncessionsområdet som får tas i anspråk för bearbetning av fyndigheten, dels vilken mark inom eller utanför koncessionsområdet som får tas i anspråk för verksamhet som hänger samman med bearbetningen. Om inte koncessionshavaren och fastighetsägaren kommer överens, ska ”den mark eller det utrymme anvisas som behövs” (9 kap. 2 § första stycket). Mark ska enligt 9 kap. 3 § anvisas ”tills vidare, om inte sökanden begär något annat”.

7. Förhållandet mellan minerallagen och annan lagstiftning som berörs av gruvverksamhet diskuterades ingående i samband med minerallagens tillkomst (se prop. 1988/89:92 s. 57 ff. och s. 75 ff.). Saken diskuterades på nytt när miljöbalken infördes (se prop. 1997/98:90 s. 214 ff.). Miljöbalken och minerallagen gäller parallellt för sådan verksamhet som omfattas av bådas tillämpningsområden. Det betyder exempelvis att gruvverksamhet ska prövas såväl enligt minerallagens bestämmelser om bearbetningskoncession som enligt miljöbalkens bestämmelser (i 9 kap.) om tillstånd till miljöfarlig verksamhet. Enligt 4 kap. 2 § tredje stycket minerallagen ska bestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken tillämpas i ärenden om beviljande av bearbetningskoncession. Dessa kapitel innehåller bestämmelser om hushållning med mark och vatten, bl.a. regler om att ett område ska användas för det ändamål som det är mest lämpat för. Om koncessionen avser en verksamhet som senare ska

prövas även enligt miljöbalken eller andra lagar, ska enligt fjärde stycket i den nämnda paragrafen de angivna kapitlen i miljöbalken tillämpas endast vid den prövning som sker i koncessionsärendet. En miljökonsekvensbeskrivning ska enligt femte stycket fogas till ansökan om koncession.

8. I den mån verksamhet enligt minerallagen är miljöfarlig ska frågan om tillstånd för verksamheten prövas enligt 9 kap. miljöbalken. Det finns inte någon bestämmelse i miljöbalken om att den mark som förutsätts för ett sådant tillstånd ska ha anvisats enligt minerallagen, inte heller någon bestämmelse i minerallagen om att en markanvisning förutsätter ett tillstånd enligt miljöbalken för den verksamhet som avses bli bedriven på marken. I minerallagens regler om markanvisning finns över huvud taget inte några bestämmelser om tillämpning av, eller hänsynstagande till, vad som gäller eller har beslutats enligt miljöbalken.

9. Det finns inte någon antydning i förarbetena till vare sig minerallagen eller miljöbalken om att rekvisitet ”behövs” i 9 kap. 2 § första stycket minerallagen skulle vara kopplat till kravet på tillstånd enligt miljöbalken på det sätt som klagandena hävdar. En sådan koppling skulle också innebära osäkerhet och komplikationer för verksamhetsutövaren. Att något sådant samband inte finns är vidare väl förenligt med att minerallagen och miljöbalken gäller parallellt.

10. Det som ska bedömas vid markanvisning enligt minerallagen är i stället vilket behov av marken som finns för verksamheten som sådan. Och oberoende av vilken tid som gäller för ett tillstånd enligt miljöbalken ska mark anvisas tills vidare, om inte sökanden har begärt något annat.

Egendomsskyddet

11. Enligt artikel 1 i första tilläggsprotokollet till Europakonventionen ska varje fysisk eller juridisk person ha rätt till respekt för sin egendom. Ingen får berövas sin egendom annat än i det allmännas intresse och under de förutsättningar som anges i lag och i folkrättens allmänna grundsatser. Enligt Europadomstolens praxis innefattar det skydd som denna bestämmelse ger ett krav på att ett ingrepp i egendomsskyddet ska vara proportionerligt. Även om det finns ett allmänt intresse som kan motivera ingreppet, måste det sålunda ske en avvägning mellan det allmännas och den enskildes intresse, och åtgärden måste genomföras på ett sådant sätt att den inte innebär en oskälig börda för den enskilde.

12. Det står klart att expropriation för legitima allmänna intressen och med full ersättning till ägaren för förlusten är förenlig med egendomsskyddet i första tilläggsprotokollet till Europakonventionen. Minerallagens bestämmelser om markanvisning innebär att ägaren har en i vissa hänseenden sämre ställning än som är fallet vid expropriation. Vid en jämförelse mellan mineralagen och expropriationslagen (1972:719) är sålunda att märka att det i mineralagen saknas en sådan bestämmelse om en allmän intresseavvägning som finns i 2 kap. 12 § expropriationslagen. Där sägs att tillstånd inte ska meddelas ”om ändamålet lämpligen bör tillgodoses på annat sätt eller olägenheterna av expropriationen från allmän och enskild synpunkt överväger de fördelar som kan vinnas genom den”. Vidare finns inte i mineralagen något sådant krav på ”större betydelse för riket eller orten eller för viss befolkningsgrupp” som ställs i 2 kap. 4 § expropriationslagen. Därtill kommer i en situation som den aktuella att en markanvisning på obestämd tid kan medföra att fastighetsägarna inte kan använda sin mark efter att tiden för ett miljö-tillstånd har gått ut; det blir fallet om något nytt tillstånd inte ges för den

verksamhet som marken ska användas till. Det kan medföra att det för en tid läggs en ”död hand” på marken. Den omständigheten att det är möjligt att begränsa tiden kan tala för att den möjligheten borde utnyttjas för att ingreppet inte ska bli mer omfattande än nödvändigt.

13. Gruvdrift har sådan betydelse för landets ekonomi att ett ianspråktagande av mark för sådan verksamhet utan tvivel är i det allmännas intresse även om verksamhetsutövaren är ett enskilt företag. Enligt minerallagen ska en bearbetningskoncession avse ett bestämt område, som bestäms efter vad som är lämpligt med hänsyn till fyndigheten, ändamålet med koncessionen och övriga omständigheter (4 kap. 1 §). Koncession ska meddelas om fyndigheten sannolikt kan tillgodogöras ekonomiskt och om dess belägenhet och art inte gör det olämpligt att sökanden får koncession (4 kap. 2 § första stycket). Mark ska anvisas med utgångspunkt från vad som behövs för verksamheten (9 kap. 2 §) och ersättning ska betalas för skada eller intrång som föranleds av att mark tas i anspråk (7 kap. 3 § första stycket). Ersättningen bestäms på samma sätt som vid expropriation, vilket betyder bl.a. att intrångsersättning ska betalas med ett belopp som motsvarar minskningen av fastighetens marknadsvärde (7 kap. 4 § minerallagen med hänvisning till bl.a. 4 kap. 1 § expropriationslagen).

14. De förutsättningar som uppställs för bearbetningskoncession och därtill hörande markanvisning är sådana att det måste anses att ordningen är förenlig med bestämmelserna i artikel 1 i första tilläggsprotokollet till Europakonventionen. Det gäller trots det som har sagts i punkt 12 om att mineral-lagen saknar motsvarigheter till bestämmelserna i 2 kap. 12 § och 2 kap. 4 § expropriationslagen.

15. Frågan är då om risken för att det genom en markanvisning tills vidare läggs en ”död hand” på marken under några år föranleder en annan bedömning beträffande egendomsskyddet. Det finns anledning att för bedömningen av den frågan undersöka vad som enligt Europadomstolens praxis gäller för sådana fall där ägaren drabbas av att inte kunna förfoga över sin egendom på grund av ingrepp i äganderätten och osäkerhet om hur länge ingreppet kommer att vara.

16. I fallet *Skibiński mot Polen* (dom den 14 november 2006, no. 52589/99) hade klagandena under många år vägrats byggnadstillstånd under hänvisning till ett vägbygge som kunde komma att genomföras i en obestämd framtid. Det ansågs som ett brott mot artikel 1 i första tilläggsprotokollet. I målet *Sporrong och Lönnroth mot Sverige* (dom den 23 september 1982, Serie A no. 52) ansågs klagandenas skydd för deras äganderätt ha kränkts – trots att det inte ansågs röra sig om en s.k. expropriation de facto – när expropriationstillstånd och byggnadsförbud hade gällt under en lång följd av år för deras fastigheter i centrala Stockholm och mer eller mindre omöjliggjort planerad användning av dem. I *Erkner och Hofauer mot Österrike* (dom den 23 april 1987, Serie A no. 117) och andra mål om jorddelningsförfaranden ansågs ägarnas rättigheter ha kränkts när de provisoriskt hade nödgats avstå från jord varefter det under lång tid hade varit oklart hur de berörda markområdena slutligt skulle tas i anspråk. Slutligen hade i *Beyeler mot Italien* (dom den 5 januari 2000, no. 33202/96) italienska myndigheter förköpsrätt till en tavla av van Gogh. Myndigheterna underlät emellertid under flera år att lämna besked om huruvida förköpsrätten skulle utnyttjas, och när de slutligen utövade sin rätt betalade de en mycket låg köpeskilling. Ägarens rättigheter ansågs sammantaget ha blivit kränkta.

17. I förevarande fall löper ägarna en viss risk att deras fastigheter kommer att vara ianspråktagna genom markanvisning även om det inte lämnas miljötillstånd för den verksamhet som marken avses bli använd för. Det innebär en osäkerhet för dem. De har dock rätt till full ersättning för den minskning av marknadsvärdet som markanvisningen medför. Osäkerheten består bara i att ägaren inte vet om förfoganderätten till marken kommer att vara förenad med att viss verksamhet bedrivs där eller inte. Den får därför anses vara av begränsad betydelse. I praktiken drabbar osäkerheten även koncessionshavaren, som får utge full ersättning för minskningen i marknadsvärdet utan att ha någon garanti för att marken får användas för avsett ändamål. I de i punkt 16 nämnda avgörandena, där ett ingrepp har ansetts innefatta en kränkning av egendomsskyddet på grund av inskränkt förfoganderätt och osäkerhet om hur länge ingreppet kommer att vara, har ingreppet varit av allvarligare slag.

18. Det går inte att av förarbetena till 2 kap. 15 § regeringsformen, eller av rättspraxis i anslutning till denna bestämmelse, dra slutsatsen att markanvisningen i det aktuella målet skulle kunna komma i konflikt med regeringsformens egendomsskydd.

19. Den ifrågavarande markanvisningen kommer alltså inte i konflikt med egendomsskyddet vare sig i första tilläggsprotokollet till Europakonventionen eller i regeringsformen.

Slutsats och kostnader

20. Det anförda innebär att hovrättens domslut ska fastställas. Klagandenas

anspråk på ersättning för rättegångskostnader i Högsta domstolen ska följaktligen lämnas utan bifall.

I avgörandet har deltagit: justitieråden Ella Nyström, Göran Lambertz (referent), Johnny Herre, Svante O. Johansson och Dag Mattsson
Föredragande justitiesekreterare: Lars Olsson