

## Ref 36

### **En länsstyrelses beslut att inte vidta skyddsåtgärder vid övergivna gruvhål är inte överklagbart.**

41 § förvaltningslagen (2017:900), Kungl. Maj:ts ämbetskrivelse den 13 januari 1956 till samtliga länsstyrelser angående föreskrifter om anordnande i vissa fall av stängsel vid övergivna gruvhål m.m.

Högsta förvaltningsdomstolen meddelade den 10 juli 2023 följande dom (mål nr 6553-21).

#### **Bakgrund**

1. Enligt 1938 års gruvlag var gruvinnehavaren skyldig att sätta upp behövligt stängsel på gruvområdet under den tid gruvdriften pågick. I samband med ändringar av gruvlagen 1952 övervägdes en möjlighet att i lag föreskriva en skyldighet att hålla stängsel omkring gruvhål även efter det att verksamheten upphört. Någon sådan skyldighet kom emellertid inte att införas.

2. De överväganden som därefter gjordes ledde till att Kungl. Maj:t i en ämbetskrivelse den 13 januari 1956 till samtliga länsstyrelser meddelade föreskrifter om anordnande i vissa fall av stängsel vid övergivna gruvhål m.m. I ämbetskrivelsen stadgas att stängsel kring övergivna gruvhål kan uppföras på statsverkets bekostnad om uppenbar fara föreligger för människor eller husdjur. Det åligger vederbörande polismyndighet att anmäla behov av skyddsanordningar till länsstyrelsen, som om det befinns erforderligt har att låta ombesörja utförandet av skyddsanordningar.

3. I förarbetena till 1974 års gruvlag konstaterades att det inte var ändamålsenligt att ålägga gruvinnehavaren att för all framtid ansvara för underhåll och förnyelse av skyddsanordningar utan att det är staten som bör svara för behövliga skyddsåtgärder när gruvrätten upphört. Uppgiften borde liksom hittills åvila länsstyrelserna (prop. 1974:32 s. 196).

4. Frågan om skyddsåtgärder vid övergivna gruvhål diskuterades även vid arbetet med minerallagen (1991:45), varvid det framhölls att ansvaret för tillsynen bör övergå till staten när koncessionshavaren har fullgjort de återställningsåtgärder som han ålagts att utföra (prop. 1988/89:92 s. 80).

5. I minerallagen intogs ett bemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter om skyddsåtgärder vid nedlagda gruvhål, men några sådana föreskrifter har inte utfärdats. Ämbetskrivelsen från 1956 gäller därför fortfarande (prop. 2004/05:40 s. 73).

6. Billerud Skog & Industri Aktiebolag (Billerud) och H.P. begärde hos Länsstyrelsen i Uppsala län att ett enskilt gruvhål samt ett gruvområde i Östhammars kommun skulle stängslas in.

7. Länsstyrelsen meddelade i ett beslut riktat till Billerud och H.P. att man inte ansåg att de utpekade gruvobjekten innebar en sådan fara att uppförande av stängsel eller annan skyddsåtgärd fick anses nödvändigt. I beslutet angavs att det grundades på bestämmelserna i 1956 års ämbetskrivelse.

8. Billerud och H.P. överklagade beslutet till Förvaltningsrätten i Uppsala.

9. Förvaltningsrätten konstaterade att Billerud i egenskap av förvaltare hade ett visst ansvar för att förebygga olyckor på marken samt att bolagets personal och H.P. – i egenskap av innehavare av jakträtt – vistades i området i en inte obetydlig omfattning. Förvaltningsrätten ansåg därför att beslutet var betungande för både bolaget och H.P. Det fick vidare anses påverka deras situation på ett inte obetydligt sätt. Beslutet var därför överklagbart och bolaget och H.P. hörde till den krets som hade rätt att överklaga det.

10. Förvaltningsrätten fann därefter att de aktuella gruvobjekten utgjorde en uppenbar fara för människor och husdjur och ändrade länsstyrelsens beslut på så sätt att gruvobjekten skulle stängslas in eller kringgärdas av annan dylik skyddsanordning.

11. Kammarrätten i Stockholm gjorde efter länsstyrelsens överklagande dit samma bedömning och avslög överklagandet.

#### **Yrkanden m.m.**

12. *Länsstyrelsen i Uppsala län* yrkar att kammarrättens och förvaltningsrättens domar ska upphävas och att länsstyrelsens beslut ska fastställas.

13. *Billerud Skog & Industri Aktiebolag* anser att överklagandet ska avslås och anför följande. Såväl kammarrätten som förvaltningsrätten har hållit syn och sammanträde på platsen. Båda har kommit fram till att instängsling ska ske genom statens försorg och väl motiverat detta.

14. *H.P.* har inte yttrat sig.

#### **Skälen för avgörandet**

##### *Frågan i målet*

15. Frågan i målet är om en länsstyrelses beslut att inte vidta några skyddsåtgärder vid övergivna gruvhål får överklagas.

*Rättslig reglering m.m.*

16. Kungl. Maj:ts ämbetsskrivelse den 13 januari 1956 till samtliga länsstyrelser angående föreskrifter om anordnande i vissa fall av stängsel vid övergivna gruvhål m.m. innehåller en reglering i fem punkter som kan sammanfattas enligt följande. I den första punkten anges att det vid ett övergivet gruvhål får uppföras stängsel eller annan skyddsanordning på statens bekostnad om det finns en uppenbar fara för människor eller husdjur. Anordningarna ska enligt andra punkten syfta till att tydligt utmärka fara och uppföras av varaktigt material. Enligt tredje punkten åligger det vederbörande polismyndighet att utreda frågan och lämna förslag till länsstyrelsen, som enligt punkt fyra ska ombesörja utförandet av skyddsanordningen. I femte punkten anges det anslag som ska belastas av de kostnader som uppstår.

17. Regeringen använde sig vid den aktuella tiden av ämbetsskrivelser som expedieringsform bl.a. när ett beslut endast avsåg en eller flera statliga myndigheters inre förhållanden och inte ansågs innehålla något av väsentligt intresse för utomstående (jfr prop. 1975/76:112 s. 69 och SOU 1974:100 s. 47).

18. Enligt 41 § förvaltningslagen (2017:900) får ett beslut överklagas om beslutet kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt.

*Högsta förvaltningsdomstolens bedömning*

19. Det kan konstateras att 1956 års ämbetsskrivelse inte ger enskilda några rättigheter utan i stället anger att länsstyrelsen får besluta om att anordna instängsling av övergivna gruvhål när det är nödvändigt. Någon skyldighet för en länsstyrelse att vidta åtgärder finns således inte. Ämbetsskrivelsen reglerar i stället ansvarsförhållandet mellan länsstyrelse och polismyndighet när fråga om att åtgärda farliga gruvhål har uppkommit.

20. Det kan vidare konstateras att det inte finns några särskilda bestämmelser som ger en enskild rätt att överklaga en länsstyrelses beslut att inte stängsla in ett övergivet gruvhål. Frågan om ett sådant beslut är överklagbart måste därför avgöras utifrån de allmänna regler om överklagbarhet som har utvecklats i praxis och som kommer till uttryck i 41 § förvaltningslagen.

21. Av praxis följer att endast förvaltningsbeslut som har eller är ägnade att få en påvisbar effekt för den som berörs av beslutet tillerkänns överklagbarhet (se HFD 2018 ref. 23 och där angivna rättsfall). Det krävs alltså att det är fråga om en påverkan av tillräckligt kvalificerat slag. Den bedömning som ska göras tar sikte på om ett beslut av ett visst slag typiskt sett medför att kravet på påverkan är uppfyllt, det är således inte konsekvenserna i det enskilda fallet som är avgörande (HFD 2019 ref. 21 punkt 36). När en myndighet

antecknar att någon åtgärd inte kommer att vidtas till följd av framförda klagomål så kan ett sådant ställningstagande visserligen vara av betydelse för den som berörs, men det är inte avsett att påverka andra förvaltningsorgans eller enskildas handlande och saknar därför sådana faktiska verkningar som krävs för överklagbarhet (HFD 2019 ref. 17 punkt 24).

22. Enligt Högsta förvaltningsdomstolens mening kan länsstyrelsens beslut att inte vidta någon åtgärd med anledning av Billeruds och H.P:s begäran inte anses ha haft sådana faktiska verkningar som krävs för att beslutet ska kunna överklagas. Eftersom länsstyrelsens beslut inte har varit överklagbart har förvaltningsrätten varit förhindrad att ta upp överklagandena till prövning. Kammarrättens och förvaltningsrättens avgöranden ska därför undanröjas och Billeruds och H.P:s överklaganden till förvaltningsrätten avvisas.

### Högsta förvaltningsdomstolens avgörande

Högsta förvaltningsdomstolen undanröjer kammarrättens och förvaltningsrättens avgöranden samt avvisar Billerud Skog & Industri Aktiebolags och H.P:s överklaganden av Länsstyrelsen i Uppsala läns beslut.

I avgörandet deltog justitieråden *Jermsten, Bull, Jönsson, Haggren* och *Nilsson*. Föredragande var justitiesekreteraren Emelie Liljeberg.

---

### *Förvaltningsrätten i Uppsala (2020-12-18, ordförande Åsberg):*

#### *Fråga om beslutets överklagbarhet samt om klagorätt*

En inledande fråga är om länsstyrelsens beslut gällande skyddsåtgärder kring vissa utpekade övergivna gruvhål är överklagbart och vem som i sådana fall kan anses ha klagorätt.

Förvaltningsrätten konstaterar att 1956 års ämbetskrivelse saknar bestämmelser om besluts överklagbarhet samt klagorätt. Rörande besluts överklagbarhet gäller därmed den allmänna bestämmelsen i 41 § förvaltningslagen som stadgar att ett beslut får överklagas om beslutet kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt. Beslut som enbart i mycket begränsad utsträckning kan påverka någons faktiska situation är inte överklagbara, utan det krävs en påvisbar effekt (se prop. 2016/17:180 s. 248). Vidare gäller också den allmänna bestämmelsen i 42 § förvaltningslagen som stadgar att ett beslut får överklagas av den som beslutet angår, om det gått honom eller henne emot. Denna bestämmelse ger dock enbart en allmän riktlinje för hur frågan om klagorätt ska bedömas. De principer som utbildats i praxis blir därmed avgörande. Av

praxis framgår att överklagandeinstitutets funktion bland annat är att bereda den som berörs av ett besluts verkningar en möjlighet att få beslutet ändrat eller upphävt. Det är i princip endast beslut som har - eller är ägnade att få - en påvisbar effekt för den som berörs av beslutet som är överklagbara. Avgörande för bedömningen av om ett beslut är överklagbart är dess innebörd och faktiska verkningar för den som berörs av det (se RÅ 2010 ref. 72 och HFD 2014 ref. 56).

Förvaltningsrätten konstaterar att länsstyrelsen, i det överklagade beslutet, har beslutat att inte vidta några skyddsåtgärder avseende de två gruvobjekten. Beslutet är en följd av den begäran om vidtagande av skyddsåtgärder kring gruvobjekten som bolaget och H.P. ställde till länsstyrelsen år 2016. Vidare konstateras att bolaget och H.P. är upptagna som parter i ärendet hos länsstyrelsen. Bolagets koppling till länsstyrelsens beslut består i att det förvaltar den fastighet som gruvobjekten ligger inom och i viss mån är ålagd skyldighet att förebygga olycksfall för människor på marken. H.P:s koppling till länsstyrelsens beslut är att han, såsom en del i ett jaktlag, har jakträtt i områdena. Bolagets personal och H.P. vistas därför i områdena kring gruvobjekten i en inte obetydlig omfattning. Förvaltningsrätten anser därför att beslutet är betungande för både bolaget och H.P. Det får vidare anses påverka deras situation på ett inte obetydligt sätt. Mot bakgrund av ovanstående bedömer förvaltningsrätten att länsstyrelsens beslut är överklagbart och att bolaget och H.P. hör till den krets som har rätt att överklaga beslutet.

*Fråga om länsstyrelsens beslut*

[text här utelämnad]

– Förvaltningsrätten bifaller överklagandena och ändrar beslutet på så sätt att gruvobjekten ska stängslas in eller kringgärdas av annan dylik skyddsanordning i enlighet med domskälen i denna dom.

***Kammarrätten i Stockholm*** (2021-10-19, Brege, Schultzberg och Berendt [skiljaktig mening]):

[Kammarrättens och den skiljaktiga ledamotens bedömning av om länsstyrelsen var skyldig att vidta skyddsåtgärder kring de aktuella gruvobjekten har här utelämnats.]

– Kammarrätten avslår överklagandet.