

Kritik mot Bergsstaten för långsam handläggning av ett ärende om bearbetningskoncession m.m.

Beslutet i korthet: I juli 2012 inleddes ett ärende om bearbetningskoncession vid Bergsstaten. Bergmästaren beviljade den sökta koncessionen i maj 2013. Bergmästarens beslut överprövades därefter av såväl regeringen som Högsta förvaltningsdomstolen. I juni 2016 upphävde regeringen beslutet och lämnade tillbaka ärendet till bergmästaren för ny behandling. Handläggningen har sedan dess pågått hos Bergsstaten.

I beslutet konstaterar chefsJO att den utdragna handläggningstiden till övervägande delen verkar bero på den tid som främst sökandebolaget har fått till sitt förfogande för att lämna in vissa kompletteringar och yttranden. ChefsJO uttalar att även om en handläggningstid om fyra år typiskt sett framstår som mycket lång måste man vid bedömningen av vad som utgör en rimlig handläggningstid beakta ärendets beskaffenhet och komplexitet. Det måste dock i sammanhanget också beaktas att det, utöver sökanden, även finns fastighetsägare och andra sakägare som berörs av det aktuella ärendet. Det är även mot denna bakgrund viktigt att handläggningen bedrivs på ett så effektivt och snabbt sätt som möjligt och att ärendets avgörande inte fördröjs i onödan.

Enligt chefsJO ger omständigheterna uttryck för att Bergsstaten inte har agerat med tillräcklig fasthet i sammanhanget och har varit alltför generös med att bevilja sökta anstånd. Myndigheten kritiserar för detta. ChefsJO uttalar även kritik mot Bergsstaten för att myndighetens ställningstagande i fråga om vilandeförklaring inte har dokumenterats genom ett formellt beslut.

Anmälningar

I anmälningar som kom in till JO den 29–30 november 2018 framförde AA som ombud för BB m.fl. samt CC klagomål mot Bergsstaten när det gäller handläggningen av ett ärende om bearbetningskoncession (dnr 8068-2018 respektive 8104-2018). Anmälarna anförde bl.a. följande:

Anmälarna äger fastigheter inom och i anslutning till ett område som den aktuella ansökan om bearbetningskoncession rör. Bergmästaren beviljade under 2013 ett bolags ansökan om bearbetningskoncession för området. Beslutet överklagades till regeringen som avlog överklagandena. Regeringens beslut upphävdes därefter av Högsta förvaltningsdomstolen, och regeringen lämnade

tillbaka ärendet till Bergsstaten för ny behandling. Sökandebolaget måste komplettera sin tidigare ansökan för att en ny koncession skulle kunna meddelas.

Bergsstaten begärde in aktuella kompletteringar från bolaget genom en skrivelse daterad den 6 september 2016. Sista dag för komplettering var den 30 november samma år. Efter detta beviljade Bergsstaten vid flera tillfällen anstånd, fram till den 15 januari 2018 då bolaget slutligen lämnade in den efterfrågade kompletteringen. Sedan Bergsstaten mottagit yttrande från Länsstyrelsen i Jönköping begärde myndigheten att bolaget skulle lämna in ytterligare komplettering senast den 28 september 2018. Bergsstaten beviljade därefter bolaget anstånd vid åtminstone två tillfällen, fram till den 14 december 2018. Vid tidpunkten för anmälningarna hade bolaget alltså beviljats anstånd med sammanlagt drygt ett år och tre månader.

Undersökningstillstånd och bearbetningskoncession innebär en långtgående belastning av den enskildes möjlighet att få disponera sin mark samt negativa effekter i form av bl.a. markskador, buller, vibrationer och vattenföroreningar. En pågående prövning av en ansökan om bearbetningskoncession medför visserligen inte i sig någon faktisk påverkan på berörda fastigheter, men orsakar påtagliga ekonomiska effekter eftersom fastigheterna blir mindre värda vid en försäljning då det framtida nyttjandet är osäkert.

Utredning

Handlingar i ärendet från Bergsstaten, Näringsdepartementet och Högsta förvaltningsdomstolen begärdes in och granskades. JO begärde därefter att Bergsstaten skulle yttra sig över anmälningarna. Yttrandet skulle särskilt avse vilka överväganden som myndigheten gör dels när tidsfristen för kompletterande utredning bestäms i den aktuella typen av ärenden, dels vid upprepade begäran om anstånd. I sitt remissvar den 3 juli 2019 anförde Bergsstaten, genom bergmästaren, bl.a. följande (bilagorna har här utelämnats):

Bergsstaten har den 27 maj 2019 erhållit rubricerade ärenden med begäran om yttrande över vad som har framförts i AA:s, i egenskap av ombud för BB m.fl., och CC:s anmälan till JO. Anmälningarna avser Bergsstatens behandling av ansökan om bearbetningskoncession för området Norra Kärr K nr 1 i Jönköpings kommun, Jönköpings län, Bergsstatens diarienummer dnr BS 22-838-2012.

Av 13 § förordning (2008:1233) med instruktion för Sveriges geologiska undersökning (SGU) framgår att Bergsstaten är en organisatorisk enhet inom SGU. Bergsstaten har till uppgift att handlägga ärenden som rör prospektering och utvinning av mineral. Bergsstaten leds av bergmästaren som beslutar i frågor enligt minerallagen.

SGU:s generaldirektör DD är informerad om innehållet i detta yttrande.

Bergsstatens handläggning vid ansökan om bearbetningskoncession enligt minerallagen

Tillämplig lagstiftning

Vid Bergsstatens prövning av en ansökan om bearbetningskoncession tillämpas 4 kap. 1-7 §§, 8 kap. 1 och 4 §§, 14 kap. 1 § minerallagen samt 17-22 §§ och 28 § mineralförordningen (1992:285).

Prövningen innefattar en parallell tillämpning av 3 och 4 kap., 5 kap. 15 § samt 6 kap. 28-46 §§ miljöbalken. Den 1 januari 2018 infördes ett nytt 6 kap. i miljöbalken med följdändringar i 4 kap. 2 § minerallagen och 17 § mineralförordningen. Av övergångsbestämmelser till minerallagen, SFS 2017:961, och mineralförordningen, SFS 2017:969, framgår att äldre föreskrifter fortfarande gäller för handläggningen av ärenden som har inletts före ikraftträdandet. Behandlingen av ansökan om bearbetningskoncession för området Norra Kärr K nr 1 inleddes hos Bergsstaten före ikraftträdandet vilket innebär att 4 kap. 2 § minerallagen och 17 § mineralförordningen samt 6 kap. 3 och 7 §§, 8 § första stycket, 9, 10, 19 och 20 §§ miljöbalken i dess lydelse före den 1 januari 2018 ska tillämpas i aktuellt ärende.

Förvaltningslagens (2017:900) bestämmelser i tillämpliga delar gäller vid handläggningen av ett ärende som avser ansökan om bearbetningskoncession. Vid behandlingen av ärendet Norra Kärr K nr 1, och vid begäranden om anstånd, ska bestämmelserna i 9 och 23 §§ förvaltningslagen beaktas.

Delgivningslagens (2010:1932) samt delgivningsförordningens (2011:154) bestämmelser om kungörelsedelgivning ska beaktas vid kungörelse om ansökan om bearbetningskoncession och vid beslut om kungörelsedelgivning av ett beslut att bevilja eller avslå en ansökan om bearbetningskoncession.

Handläggning av en ansökan om bearbetningskoncession

När en ansökan om bearbetningskoncession kommer in till Bergsstaten diarieför registrator ansökan och vidtar inledande åtgärder, t ex registrering i mineralrättsregistret och kontroll om ansökningsavgift är betald. Ärendet lämnas till en ansvarig handläggare. Behandlingen av ett koncessionsärende sker i samråd mellan den ansvarige handläggaren, bergmästaren och gruvingenjör.

Behandlingen av ett koncessionsärende innehåller ett omfattande underlag och många processteg. Inledningsvis kontrollerar Bergsstaten att ansökan uppfyller kraven enligt mineralförordningen om vad en bearbetningskoncessionsansökan ska innehålla. Sedan sker en närmare granskning av underlaget på detaljnivå och föreligger det brister tillskriver eller förelägger Bergsstaten sökanden att avhjälpa bristerna. En ansökan om koncession kan avvisas efter föreläggande om bristen är så väsentlig att ansökan inte kan ligga till grund för prövning av ärendet.

När Bergsstaten bedömer att det finns ett komplett underlag ska ansökan och miljökonsekvensbeskrivningen, som alltid ska fogas en koncessionsansökan, kungöras. Bergsstaten ska skicka underrättelser om ansökan och miljökonsekvensbeskrivningen till berörda fastighets- och sakägare och i underrättelser och kungörelser ange att invändningar mot ansökan och miljökonsekvensbeskrivningen kan göras inom viss angiven tid. I detta skede ska Bergsstaten även inleda det obligatoriska samrådet med länsstyrelsen i det eller de län där koncessionsområdet ligger genom att remiss med begäran om samråd och yttrande inom angiven tidsfrist översänds till länsstyrelsen. Samrådet med länsstyrelsen ska utmynna i ett ställningstagande från länsstyrelsen utifrån tillämpningen av hushållningsbestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken avseende den markanvändning för koncessionsområdet och för verksamheten nödvändiga driftsanläggningar som sökanden har redovisat. Samrådet med länsstyrelsen leder inte sällan till krav på kompletterande uppgifter från sökanden för att kunna avge yttrande, det är då Bergsstatens ansvar att begära in kompletteringar från sökanden. När kompletteringar har kommit in från sökanden fogas dessa en återremiss till länsstyrelsen med förnyad begäran om samråd. Länsstyrelsen kan begära anstånd att avge sitt yttrande.

När samrådet med länsstyrelsen har avslutats och det finns ett komplett beslutsunderlag har Bergsstaten som mål vad gäller handläggningstiden att meddela beslut inom två månader. Statistik framtagen av Bergsstaten visar att målet för handläggningstiden avseende bearbetningskoncessioner har uppnåtts under åren 2016 - 2018 då handläggningstiden har uppgått till i genomsnitt 1,5, 1,7 respektive cirka 1 månad. Den totala ärendetiden för behandlingen av ett koncessionsärende, d v s tiden från ansökningsdatum till beslutsdatum, har varit i medeltal

15, 36 respektive 32 månader under åren 2016 – 2018. Att den totala ärendetiden varierar beror bland annat på ärendets komplexitet, behovet av kompletteringar och tidsåtgången för samrådsförfarandet med länsstyrelsen. Bergsstaten har sedan år 2016 löpande haft fler antal pågående koncessionsärenden för behandling jämfört med tidigare år vilket delvis beror på ett antal återförvisade ärenden från regeringen som en följd av Högsta förvaltningsdomstolens dom av den 22 februari 2016 i mål nr 2047-14.¹

Tidsfrister och begäran om anstånd

Inom ramen för behandlingen av ett koncessionsärende uppställer Bergsstaten en tidsfrist vid begäran om kompletteringar från sökanden eller vid begäran om yttrande från länsstyrelsen. Det finns inte några bestämmelser om tidsfrister i minerallagstiftningen vid begäran om komplettering eller yttrande i ett koncessionsärende. Tidsfristen för allmänheten att lämna synpunkter vid kungörelse av miljökonsekvensbeskrivningen i ett ärende som avser bearbetningskoncession ska anpassas till kravet på skälig tid i 6 kap. 39 § första stycket miljöbalken om ärendet har inletts hos Bergsstaten efter den 31 december 2017. Om sökanden av en bearbetningskoncession eller länsstyrelsen begär anstånd att komma in med kompletteringar respektive att avge yttrande kan Bergsstaten medge anstånd om det bedöms rimligt med utökad svarstid. Det finns inte några bestämmelser om förlängda svarstider i minerallagstiftningen vid begäran om anstånd. Det finns inte några fastställda interna rutiner vid Bergsstaten om hur bedömningen av en begäran av anstånd ska göras eller vilka svarstider som kan medges. Bedömning sker i varje enskilt fall och beslut om anstånd fattas självständigt av tjänstemän vid Bergsstaten. Beslut om anstånd fattas av ansvarig handläggare, vid behov efter dialog med bergmästaren eller jurist. Vid ansvarig handläggares frånvaro fattas beslut om anstånd av annan handläggare i tjänst, vid behov efter dialog med bergmästaren eller jurist.

Beslut om bearbetningskoncession

Beslut i ett ärende som avser ansökan om bearbetningskoncession fattas av bergmästaren efter föredragning av den ansvarige handläggaren. Om de grundläggande kraven i 4 kap. 2 § minerallagen är uppfyllda ska bearbetningskoncession meddelas. Om något, eller några, av de grundläggande kraven inte bedöms vara uppfyllda ska ansökan om koncession avslås. I de fall när bergmästaren finner skäl att frångå länsstyrelsens bedömning vid tillämpningen av 3 och 4 kap. miljöbalken ska bergmästaren hänskjuta ärendet till regeringen för prövning. Prövningen av ett koncessionsärende ska också hänskjutas till regeringen för avgörande om bergmästaren bedömer frågan om koncession vara särskilt betydelsefull ur allmän synpunkt. Om bergmästaren hänskjuter ett ärende till regeringen ska utredning och yttrande med bergmästarens ställningstagande bifogas ärendet.

Överklagande av bergmästarens beslut

Av 16 kap. 1 § minerallagen framgår att bergmästarens beslut i frågor som gäller meddelande av bearbetningskoncession kan överklagas hos regeringen. Regeringens avgörande vid prövningen av ett överklagat beslut meddelat av bergmästaren som avser bearbetningskoncession vinner laga kraft den dag beslutet meddelas. Om bergmästaren hänskjuter ett ärende som avser ansökan om bearbetningskoncession till regeringen för avgörande vinner regeringens

¹ Se närmare om innebörden av domen och dess betydelse för behandlingen av en ansökan om bearbetningskoncession på sidan 5 i detta yttrande [*s. 6 f. i detta beslut, JO:s anm.*].

beslut i ärendet laga kraft den dag beslutet meddelas. Regeringens beslut i ärenden som avser ansökan om bearbetningskoncession kan efter ansökan från enskild bli föremål för rättsprövning enligt lagen (2006:304) om rättsprövning av vissa regeringsbeslut.

Bergsstatens ställningstagande vid begäran om anstånd i ett ärende som avser ansökan om bearbetningskoncession enligt minerallagen

Beslut vid begäran om anstånd för att komplettera en ansökan om bearbetningskoncession

Det finns inte några bestämmelser i minerallagstiftningen avseende förlängda svarstider vid begäran om anstånd. Bergsstaten gör en bedömning utifrån omständigheterna i varje enskilt fall om en begäran om anstånd kan medges. Vid den bedömningen utgår Bergsstaten från beskaffenheten av ärendet, omfattningen av begärd komplettering eller yttrande samt de skäl som åberopas till stöd för begäran om anstånd.

Vid begäran om anstånd från sökanden utgår Bergsstaten dels från den ursprungliga tidsfristen, omfattningen och vilken typ av kompletteringar som avses när eventuell förlängd svarstid ska bestämmas. Om sökanden begär förlängd svarstid måste Bergsstaten inledningsvis överväga om det överhuvudtaget finns skäl att medge anstånd. Mot bakgrund av vilket material som sökanden har ålagts att komplettera sin ansökan med måste Bergsstaten väga in alla aspekter som kan ha betydelse för den svarstid som sökanden rimligen bör medges. Det är inte ovanligt att en ansökan om bearbetningskoncession behöver kompletteras med rapporter som är av omfattande och tidskrävande karaktär att ta fram och som i vissa fall måste föregås av undersökningar i fält som endast kan utföras under tid på året när det är barmark. Kompletterande uppgifter kan avse framtagande eller revidering av rapporter såsom t ex miljökonsekvensbeskrivning, hydrologisk utredning och Natura 2000-utredning. Rapporterna tas vanligen fram via konsulter på uppdrag av den som söker tillståndet vilket kan medföra behov av utökad svarstid när arbetssituationen hos anlitate konsulter medför tidsutdräkt.

Vid begäran om samråd med länsstyrelsen och kungörelse av koncessionsansökan ska tidsfristen för länsstyrelsen att avge yttrande anpassas till två faktorer. Dels uppställda krav i bestämmelser i tidigare och nuvarande 6 kap. miljöbalken, 6 kap. 8 § respektive 6 kap. 39 §, beroende på när ansökan om koncession kom in till Bergsstaten. Dels har Bergsstaten som rutin att utöka denna tidsfrist för länsstyrelsen att avge yttrande med ytterligare 4 - 6 veckor beroende på antalet mellankommande helgdagar. Länsstyrelsen behöver denna tidsfrist för att ta del av underlaget i ärendet, inhämta yttrande från t ex kommunen, ta del av yttranden från allmänheten och sakägare samt att sammanställa yttrandet till Bergsstaten. Det är inte ovanligt i ett koncessionsärende att brister i länsstyrelsens yttrande eller behov av kompletteringar från sökanden föranleder återremiss vid ett eller flera tillfällen. Vid återremiss till länsstyrelsen begär Bergsstaten i regel yttrande inom fyra veckor, med undantag för när kortare eller längre tidsfrist bedöms tillräcklig eller nödvändig beroende på skälen för återremissen. Om länsstyrelsen begär anstånd att komma in med yttrande fattas beslut om ytterligare tidsfrist med utgångspunkt från de skäl som länsstyrelsen anför. Bergsstaten medger den begärda ytterligare tidsfristen om det bedöms skäligt i förhållande till ärendets komplexitet.

Vid begäran om förlängd svarstid från sökanden eller länsstyrelsen förekommer det att Bergsstaten endast medger en kortare förlängd svarstid än den begärda, t.ex. när Bergsstatens begäran avser uppgifter av enklare och mindre tidskrävande karaktär. Det förekommer även att Bergsstaten vid beslut om förlängd svarstid klargör i beslutet att ytterligare anstånd inte kommer att medges. Vid nämnda två typer av beslut måste Bergsstaten noggrant överväga behovet av ett fullgott beslutsunderlag mot tidsvinsten.

Bergsstaten beaktar vid varje begäran om anstånd skyndsamhetskravet ställt mot rättssäkerheten enligt 9 § förvaltningslagen. Bergsstatens övervägande inkluderar även en bedömning om hur den utredningsskyldighet som åvilar myndigheten enligt 23 § förvaltningslagen tillgodoses om en begäran om förlängd svarstid skulle avslås eller medges med kortare tid än enligt begäran. Bergsstaten beaktar också mellankommande helgdagar vid sin bedömning.

Beslut vid upprepade begäranden om anstånd för att komplettera en ansökan om bearbetningskoncession

Bergsstaten gör i princip samma överväganden som vid en första begäran om anstånd. Därutöver tar Bergsstaten hänsyn till den totala svarstid som har medgetts sedan tidigare med utgångspunkt från den ursprungliga tidsfristen att avge yttrande eller inkomma med kompletteringar.

Bergsstatens handläggning av ansökan om bearbetningskoncession för området Norra Kärr K nr 1

Bergsstatens beslut den 15 maj 2013 i ärendet Norra Kärr K nr 1

Ansökan om bearbetningskoncession för området Norra Kärr K nr 1 kom in till Bergsstaten den 6 juli 2012, sökande är Tasman Metals AB (hädanefter Tasman). Det sökta tillståndet avser rätt till utvinning och tillgodogörande av koncessionsmineralerna lantan, zirkonium, niob, yttrium och nefelinsyenit, s k sällsynta jordartsmetaller. Efter genomfört samråd med Länsstyrelsen i Jönköpings län (hädanefter Länsstyrelsen), som tillstyrkte koncessionen, beslutade bergmästaren den 15 maj 2013 att bevilja den sökta koncessionen. Beslutet överklagades av flera miljöorganisationer och privatpersoner till regeringen som avlog överklagandena. Flera av klagandena ansökte om rättsprövning av regeringens beslut och Högsta förvaltningsdomstolen har i dom av den 22 februari 2016 i mål nr 2047-14 upphävt regeringens beslut (hädanefter Norra Kärr-domen). I det ifrågasatta koncessionsbeslutet begränsades prövningen till själva koncessionsområdet och omfattade inte markanvändningen för tillhörande driftsanläggningar och vilken påverkan dessa driftsanläggningar kan få för näraliggande Natura 2000-områden. Norra Kärr-domen förtydligar att prövningen av en ansökan om bearbetningskoncession ska omfatta en slutlig tillämpning av 3 och 4 kap. miljöbalken beträffande markanvändningen för koncessionsområdet och driftsanläggningar och den planerade verksamhetens påverkan på angränsande Natura 2000-områden.

Regeringens beslut den 30 juni 2016

Regeringen beslutade den 30 juni 2016 att lämna tillbaka ärendet avseende Norra Kärr nr 1 till Bergsstaten för ny behandling. Enligt regeringsbeslutet ska det aktuella ärendet handläggas och prövas med utgångspunkt från Högsta förvaltningsdomstolens bedömning i Norra Kärr-domen. Den nya behandlingen av ärendet bör ske hos Bergsstaten i egenskap av första instans.

Bergsstatens handläggning av ärendet efter den 30 juni 2016

Med utgångspunkt från Norra Kärr-domen inledde Bergsstaten den nya behandlingen av det aktuella ärendet med genomgång av det befintliga underlaget och utredning om behovet av kompletterande uppgifter. Bergsstaten har genom skrivelse den 6 september 2016 framställt begäran om kompletteringar till Tasman. De begärda kompletteringarna avser komplettering av miljökonsekvensbeskrivningen med redovisning av erforderliga driftsanläggningar för den sökta verksamheten, markanvändning för driftsanläggningar samt driftsanläggningarnas direkta och indirekta effekter på sådana allmänna intressen som avses med bestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken (bilaga 1). Tidsfrist för Tasman att komma in med kompletteringar bestämdes till den 30 november 2016. Med hänsyn till omfattningen av begärda kompletteringar, och de skäl som Tasman framförde, beviljades Tasman genom fyra beslut om anstånd förlängd svarstid till den 15 januari 2018. Kompletteringarna som kom in till Bergsstaten

samma dag som svarstiden löpte ut hade en kvarstående brist som efter begäran från Bergsstaten avhjälpes av Tasman inom tio dagar till den 23 januari 2018.

Bergsstaten har med det kompletterade underlaget inlett det obligatoriska samrådsförfarandet med Länsstyrelsen den 6 mars 2018. Samma dag skickades underrättelser till berörda fastighets- och sakägare samt ombesörjdes beställningar av kungörelser av ansökan i Post- och Inrikes Tidningar, i ett urval av lokaltidningar samt på myndighetens hemsida. Bergsstaten gav Länsstyrelsen en ursprunglig tidsfrist att avge yttrande till den 14 maj 2018, svarstiden förlängdes efter begäran från Länsstyrelsen till den 15 juni 2018. Från berörda fastighets- och sakägare har det inför Länsstyrelsens yttrande kommit in ett stort antal skriftliga invändningar mot den sökta koncessionen. Länsstyrelsen har den 15 juni 2018 yttrat sig över ansökan rörande Norra Kärr K nr 1 och framfört en omfattande motiverad kompletteringsbegäran (bilaga 2). Yttrandet har kommunicerats till Tasman med möjlighet att lämna synpunkter och kompletteringar. Eftersom Bergsstaten har konstaterat att Länsstyrelsens kompletteringsbegäran även avser begäran om uppgifter som krävs för prövningen av ett miljötillstånd som prövas av mark- och miljödomstolen men som inte krävs i koncessionsskedet har Bergsstaten hållit möte med Tasman och Länsstyrelsen under hösten 2018. Det är Bergsstatens ansvar som prövningsmyndighet att vara uppmärksam på innehållet i en kompletteringsbegäran från Länsstyrelsen och att söka avgränsa begäran om ytterligare uppgifter från sökanden till att endast avse relevanta uppgifter för den prövning som ska ske i koncessionsskedet.

Nuvarande status i ärendet Norra Kärr K nr 1 är följande.

Tasman har mot bakgrund av Länsstyrelsens begäran kompletterat sin ansökan med ytterligare uppgifter och Bergsstaten har genom ny remiss begärt och fått ett yttrande från Länsstyrelsen den 8 mars 2019. Sammanfattningsvis konstaterar Länsstyrelsen att det krävs Natura 2000-tillstånd för verksamheten. Vidare anser Länsstyrelsen att miljökonsekvensbeskrivningen inte kan godkännas och ligga till grund för ett ställningstagande om markanvändningen är lämplig i förhållande till 3 och 4 kap. miljöbalken. Samtidigt uppger Länsstyrelsen att en bedömning har gjorts om hur den sökta verksamheten förhåller sig till 3 och 4 kap. miljöbalken och Länsstyrelsen avstyrker koncessionen på den grunden att miljökonsekvensbeskrivningen inte kan godkännas.

Bergsstaten har med anledning av Länsstyrelsens senaste yttrande i skrivelse till Tasman redogjort för sin inställning vad gäller processordningen när Natura 2000-tillståndsprövning erfordras vid behandlingen av en ansökan om bearbetningskoncession enligt minerallagen och har framfört följande.

”Frågan om när Natura 2000-tillståndsprövningen ska ske vid en ansökan om bearbetningskoncession, när länsstyrelsen inom ramen för samrådsförfarandet enligt minerallagen har uttalat att Natura 2000-tillstånd krävs, har varit föremål för prövning hos Bergsstaten i ärendet avseende Laver K nr 1 (bilaga 2, beslut 2016-12-13 Bergsstatens ärende Dnr BS 22-1179-2014). Vid samrådsförfarandet enligt 8 kap. 1 § minerallagen med länsstyrelsen Norrbotten rörande ansökan om bearbetningskoncession för området Laver K nr 1 meddelade länsstyrelsen Norrbotten att det erfordras en prövning enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken avseende den sökta verksamhetens påverkan på riksintresset Piteälven. Bergsstaten meddelade sökanden avseende Laver K nr 1 sin inställning att avgörandet av bearbetningskoncessionen ska föregås av en prövning av Natura 2000-tillstånd. Bergsstaten gav sökanden möjlighet att överväga ansökan om Natura 2000-tillstånd, sökanden lät meddela att Natura 2000-tillstånd inte kommer att sökas före bergmästarens avgörande i koncessionsärendet. Bergsstaten avtog ansökan om bearbetningskoncession för området Laver K nr 1 och angav i huvudsak följande skäl för sitt beslut. Det framgår uttryckligen av 4 kap. 2 § minerallagen att hushållningsbestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken, däribland markanvändningsbestämmelsen i 4 kap. 8 §, ska tillämpas endast vid den prövning som sker i koncessionsärendet. Sökanden har valt att inte ansöka om Natura 2000-tillståndsprövning innan bergmästaren avgör koncessionsärendet, trots att Natura 2000-tillstånd krävs.

Enligt förarbetsuttalande rörande tillämpningen av bestämmelsen i 4 kap. 8 § miljöbalken (prop. 1988/89:111 s. 48) ska, när tillståndsprövning enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken krävs men inte kommer till stånd, den markanvändning som den sökta verksamheten omfattar vägras. Bergmästarens beslut i ärendet Laver K nr 1 har överklagats av sökanden till regeringen. Regeringen har inte meddelat något avgörande i ärendet.”

Bergsstaten har efterfrågat besked från Tasman om Tasman kommer att ansöka om tillstånd enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken innan bergmästaren fattar beslut i ärendet rörande ansökan om bearbetningskoncession för området Norra Kärr K nr 1. Tasman har meddelat Bergsstaten den 30 april 2019 att Natura 2000-tillstånd kommer att sökas. Bergsstaten ska därmed avvakta prövningen av tillståndet enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken och det beslut den prövningen utmynnar i innan handläggningen av ärendet Norra Kärr K nr 1 kan fortsätta.

Berörd befattningshavare

Ansvarig handläggare för ärendet Norra Kärr K nr 1 har ändrats under ärendets gång.

Den första prövningen av ärendet Norra Kärr K nr 1 resulterade i ett avgörande efter cirka 10 månader. Den tjänsteman vid Bergsstaten som då var ansvarig handläggare av ärendet arbetar inte längre hos myndigheten och har inte beretts tillfälle att lämna synpunkter eller att ta del av Bergsstatens remissvar.

Vid den förnyade behandlingen av Norra Kärr K nr 1 efter återförvisningen från regeringen utsågs en ansvarig handläggare som har arbetat med ärendet till och med december 2017. Handläggaren i fråga har beretts möjlighet att lämna synpunkter, särskilt angående de beslut om anstånd som aktuell handläggare har beviljat, och har även tagit del av detta remissvar.

Nuvarande ansvarig handläggare, tillika föredragande i detta yttrande, har arbetat med behandlingen av ärendet från och med den 21 december 2017.

Begäranden och beslut om anstånd i ärendet avseende Norra Kärr K nr 1

Bergsstaten har beviljat Tasman fyra anstånd för att komplettera ansökan i enlighet med Bergsstatens begäran av den 6 september 2016. Den ursprungliga tidsfristen löpte ut den 30 november 2016. Enligt dåvarande ansvarig handläggare som beviljade Tasman anstånd till den 28 april 2017, 19 maj 2018 [rätteligen 2017, JO:s anm.] och 2 januari 2018 har de skäl som Tasman framfört beaktats inför besluten om anstånd. Den första begäran avser cirka 5 månader förlängd svarstid vilket har bedömts som rimligt då det avser omfattande kompletteringar som kan komma att kräva fältundersökningar samt att det ligger i sökandens intresse att få till stånd ett komplett beslutsunderlag. Den andra begäran avser ett ytterligare kort anstånd om tre veckor, inga synpunkter framförs i den delen. Det tredje anståndet avser cirka 7,5 månader och har beviljats med hänsyn till behovet av fältarbete, att vissa arbeten kräver barmark, att resultat ska analyseras och sammanställas samt att det i synnerhet krävs tid för att utreda eventuell påverkan på de Natura 2000-områden som är belägna i närheten till den sökta verksamheten.

Nuvarande ansvarig handläggare beviljade ytterligare ett anstånd på begäran av Tasman för att komplettera enligt Bergsstatens skrivelse av den 6 september 2016. Anståndsbeväran kom in till Bergsstaten den 21 december 2017. Inför beslutet konstaterades att Tasman medgetts ytterligare svarstid omgångsvis under en längre period. Enligt Tasman var erforderliga undersökningar genomförda men visst arbete kvarstod med genomgång och samordning av det efterfrågade ytterligare underlaget för den sökta koncessionen, med hänsyn till mellankommande helgdagar var arbetet med att slutföra och lämna in kompletteringarna till Bergsstaten till den 2 januari 2018 omöjligt. Den ytterligare svarstid som Tasman begärde till den 15 januari 2018 beviljades, främst mot bakgrund av att nödvändiga undersökningar var utförda och att det

endast kvarstod arbete med att slutföra arbetet, även mellankommande helgdagar har beaktats. Kompletteringarna kom in till Bergsstaten den 15 januari 2018.

Bergsstaten har inlett samrådsförfarandet enligt 8 kap. 1 § minerallagen den 6 mars 2018 genom remiss till Länsstyrelsen med begäran om yttrande senast den 14 maj 2018. Länsstyrelsens begäran om ytterligare svarstid till den 15 juni 2018 har beviljats mot bakgrund av det omfattande underlaget i ärendet Norra Kärr K nr 1 och att Norra Kärr-domen innebär en vidare tillämpning av 3 och 4 kap. miljöbalken.

Bergsstaten har beviljat Tasman tre anstånd med anledning av begäran om synpunkter och kompletteringar utifrån det yttrande som Länsstyrelsen avgav den 15 juni 2018 (bilaga 2). Med hänsyn till innehållet i yttrandet, det stora antalet kompletteringskrav, svåra juridiska avvägningar om erforderlig komplettering samt behov av tid för dialog mellan Bergsstaten, Tasman och Länsstyrelsen har Bergsstaten beviljat de sökta anstånden. Bergsstaten anser att den medgivna förlängda svarstiden är rimlig i förhållande till den begäran som har riktats mot Tasman.

Bergsstatens bedömning av handläggningen av ansökan om bearbetningskoncession för området Norra Kärr K nr 1

Den första behandlingen av ansökan om bearbetningskoncession för området Norra Kärr K nr 1 utmynnade i ett beslut cirka tio månader efter det att ansökan kom in till Bergsstaten.

Den nya behandlingen av ärendet Norra Kärr K nr 1 påbörjades efter regeringens beslut den 30 juni 2016 att lämna ärendet åter till Bergsstaten för ny prövning. Det bör betonas att Bergsstaten under tiden efter Norra Kärr-domen fick, och alltså har, en markant ökning av antalet löpande pågående koncessionsärenden. Bergsstaten har trots hög arbetsbelastning vidtagit åtgärder i ärendet Norra Kärr K nr 1 snarast möjligt och utan onödig fördröjning vid varje ny händelse i ärendet vilket framgår av registerutdrag ur myndighetens diarium (bilaga 3). Bergsstaten vill också framhålla att ärendet Norra Kärr K nr 1 är ett kontroversiellt ärende som har präglats av stor uppmärksamhet från medier, berörda fastighets- och sakägare och miljöorganisationer. Det är Bergsstatens ansvar i varje enskilt ärende som handläggs vid myndigheten att se till att ärendet blir utrett i den omfattning som ärendets beskaffenhet kräver. Bergsstaten ska se till att underlaget i varje ärende kan leda till ett materiellt riktigt beslut. Vad gäller ärendet Norra Kärr K nr 1 är det en självklar följd av Norra Kärr-domen att underlaget måste kompletteras. I vilken mån ärendet behöver kompletteras innan beslut fattas åvilar Bergsstaten i samråd med Länsstyrelsen att avgöra. Det råder enligt Bergsstatens uppfattning viss avgränsningsproblematik hos Länsstyrelsen inom ramen för samrådet om vilka kompletterande uppgifter som behöver tillföras ärendet innan Länsstyrelsen kan avge ett slutligt yttrande. Ett slutligt yttrande från Länsstyrelsen är dock en förutsättning för att Bergsstaten ska kunna meddela beslut i det aktuella ärendet. Bergsstaten anser att det har lämnats tydliga besked så väl muntligen som skriftligen till Länsstyrelsen i vilken mån ärendet Norra Kärr K nr 1 behöver kompletteras för att lämpligheten av markanvändningen med tillämpning av hushållningsbestämmelserna i miljöbalken ska kunna bedömas av Länsstyrelsen. De frågor som ska behandlas vid en kommande ansökan om miljötillstånd ska inte prövas av Bergsstaten.

Efter ytterligare kompletteringar från Tasman samt en ytterligare remissomgång hos Länsstyrelsen har krav på tillstånd enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken framförts av Länsstyrelsen. Tasman kommer att söka sådant tillstånd. Bergsstaten måste avvakta beslut från denna särskilda prövning innan behandlingen av ärendet Norra Kärr K nr 1 kan fortsätta.

Bergsstaten kan konstatera att under den förnyade handläggningen av ärendet Norra Kärr K nr 1, som nu har pågått i tre år, har det meddelats ett antal anstånd för främst Tasman men även Länsstyrelsen. Bergsstaten anser att de ytterligare svarstider som har medgetts har varit berättigade och nödvändiga. Det är

Bergsstatens bedömning att ärendet har behandlats så skyndsamt och effektivt som möjligt utifrån ärendets karaktär, omfattning och svårighetsgrad. Bergsstaten anser att den förnyade prövningen av ärendet Norra Kärr K nr 1 måste leda till ett väl underbyggt beslut, för ett sådant beslut krävs ett komplett och fullgott beslutsunderlag. För att få till stånd ett sådant beslutsunderlag måste den som ska ta fram underlaget beredas tid till detta. Det är Bergsstatens uppfattning att beviljade förlängda svarstider i ärendet har varit väl avvägda.

Bergsstatens yttrande över vad som har framförts i JO-anmälningarna

AA, i egenskap av ombud för BB m.fl. och CC har framfört i huvudsak samma synpunkter och det Bergsstaten framför avser båda anmälningarna.

AA och CC ifrågasätter de anstånd som Tasman har beviljats under perioden 30 november 2016 – 14 december 2018.

Bergsstaten har i detta yttrande redogjort för vilka överväganden som görs vid prövningen av en begäran av ett anstånd att komplettera en ansökan om bearbetningskoncession. Bergsstaten har också utvecklat och redogjort för de bedömningar som har legat till grund för de anstånd Tasman har beviljats under perioden 30 november 2016 – 14 december 2018. Bergsstaten vill än en gång framhålla och betona att de kompletteringar som har begärts in från Tasman har bedömts vara av den karaktären att det har funnits fog för att medge utökad svarstid i samtliga fall.

AA och CC framför att beviljade anstånd påverkar Tasmans möjligheter att undersöka området.

Bergsstaten kan bekräfta att ett gällande undersökningstillstånd, som helt eller delvis, omfattas av en ansökan om bearbetningskoncession blir gällande till dess att ansökningsom bearbetningskoncession har prövats slutligt vilket framgår av 2 kap. 8 § minerallagen. Beviljade anstånd i ett koncessionsärende kan därmed utöka den tid som undersökningstillståndet blir gällande om den ursprungliga giltighetstiden för undersökningstillståndet löper ut under den tid koncessionsärendet är föremål för prövning. Under den tid som undersökningstillståndet är gällande kan undersökningsarbeten bedrivas inom tillståndsområdet, dock endast om ekonomisk säkerhet har ställts för ersättning enligt 7 kap. 1 § minerallagen och tillståndshavaren har en giltig arbetsplan.

AA och CC framför att undersökningstillstånd och bearbetningskoncession enligt minerallagen innebär stor och långtgående belastning av den enskildes möjlighet att disponera sin mark.

Bergsstaten anser inte att ett undersökningstillstånd medför långtgående belastning för den enskilde att disponera sin mark. De arbeten som planeras att utföras inom ett undersökningstillstånd ska redogöras för i en arbetsplan som ska delges de fastighetsägare som är berörda av arbetena, d v s inte alltid alla fastighets- och sakägare inom undersökningstillståndet. Fastighets- och sakägare som delges arbetsplanen kan framföra invändningar mot arbetsplanen. Tillståndshavaren måste då försöka komma överens med den som framfört invändningen, alternativt begära att bergmästaren prövar arbetsplanen. Under tiden en ansökan om bearbetningskoncession behandlas hos Bergsstaten påverkas berörda fastighets- och sakägare, vad gäller möjligheten att disponera sin mark, inte på annat sätt än genom de eventuella undersökningsarbeten som kan komma att bedrivas inom ramen för gällande undersökningstillstånd.

AA och CC framför synpunkter om negativa effekter vid undersökningsarbete, t ex markskador, buller, vibrationer, vattenförorening m.m. med stöd av undersökningstillstånd samt negativ påverkan på allmänna intressen.

Bergsstaten vill upplysa om att undersökningsarbeten som bedrivs med stöd av ett undersökningstillstånd oftast sker i flera steg. Arbetena kan bestå av att det tas mindre prover på hållar och mark och att man mäter med olika typer av handhållna instrument. Om ett intressant område har inringats kan det även bli fråga om berggrundsborringar. Mark- och miljöpåverkan är i de flesta fall

mycket liten. Skada eller intrång som föranleds av undersökningsarbete ska ersättas av den som har undersökningstillstånd enligt 7 kap. 1 § minerallagen. Tillståndshavaren av ett undersökningstillstånd är skyldig att ställa säkerhet för ersättning enligt 7 kap. 1 § minerallagen innan undersökningsarbete påbörjas.

AA och CC framför att en pågående prövning av bearbetningskoncession medför påtagliga ekonomiska effekter och oro hos berörda fastighetsägare.

Bergsstaten vill påpeka att genom de många kontakter, muntligen och skriftligen, som har tagits med Bergsstaten i ärendet Norra Kärr K nr 1 är Bergsstaten medveten om att den sökta bearbetningskoncessionen väcker känslor som t ex oro hos berörda fastighets- och sakägare. Det är enligt Bergsstatens uppfattning av yttersta vikt, i aktuellt ärende och alltid vid en ansökan om bearbetningskoncession, att ärendet blir så fullständigt utrett att ett materiellt riktigt beslut kan meddelas. Detta föranleder i ärendeslaget bearbetningskoncession behov av tid för utredning samt tid för att inhämta erforderliga kompletteringar. Bergsstaten har inte kännedom om vilken eventuell påverkan på fastighetspriser som en pågående ansökan om bearbetningskoncession kan medföra och ska därför inte uttala sig i den frågan.

AA och CC hänvisar till myndigheters utredningsskyldighet enligt 23 § förvaltningslagen och framför att Tasman fått orimlig tid att komplettera sin ansökan. De framför även att om Tasman inte kan uppfylla miljölagstiftningens krav på utredning ska ansökan i stället avslås alternativt avvisas.

Bergsstaten anser inte att den tid som Tasman har medgett för att komplettera sin ansökan är orimlig i förhållande till de krav på ytterligare uppgifter som har riktats mot Tasman. Bergsstaten vill erinra om att en ansökan om bearbetningskoncession ska avvisas enligt 20 § mineralförordningen, efter föreläggande att avhjälpa bristen, men bara om sökanden inte avhjälper bristen och bristen är så väsentlig att ansökan inte kan ligga till grund för prövning, t ex om miljökonsekvensbeskrivning inte har lämnats in. Tasman har lämnat in miljökonsekvensbeskrivning. Bergsstaten kan inte avslå, bevilja eller hänskjuta den sökta bearbetningskoncessionen förrän det finns ett komplett underlag i ärendet, Länsstyrelsen har avgett ett slutligt ställningstagande och Natura 2000-tillståndsprövningen är avgjord.

AA och CC hänvisar till 9 § förvaltningslagen och framför att rättssäkerhetsaspekten inte enbart kan relateras till Tasman. Enligt AA måste även hänsyn tas till dennes huvudmän och enligt A. även till sakägarna. Den anmärkningsvärt långa tid Tasman beviljats att komplettera ansökan som inkom till Bergsstaten 2012 står i klar konflikt med skyddet av äganderätten.

Bergsstaten ska beakta 9 § förvaltningslagen vid behandlingen av en ansökan om bearbetningskoncession. Handläggningen ska ske så snabbt och effektivt som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts. Detta innebär att hänsyn ska tas till såväl sökanden som de sakägare som är berörda av ansökan. Så har skett i ärendet Norra Kärr K nr 1. För att Bergsstaten ska kunna göra en rättssäker prövning av den sökta koncessionen måste det finnas ett komplett underlag att bedöma. Ett ärende som avser bearbetningskoncession kräver ett omfattande underlag, som inte sällan behöver kompletteras i flera omgångar. Den tid som har avsatts för kompletteringar i ärendet Norra Kärr K nr 1 är en förutsättning för att kunna få till stånd en rättssäker prövning. Ansökan avseende Norra Kärr K nr 1 kom förvisso in till Bergsstaten under år 2012 men den nuvarande nya behandlingen av ärendet påbörjades den 30 juni 2016 när ärendet lämnades tillbaka till Bergsstaten från regeringen.

Sammanfattning

Ansökan om bearbetningskoncession för området Norra Kärr K nr 1 är sedan den 30 juni 2016 föremål för ny behandling hos Bergsstaten. Anledningen till den nya behandlingen är Norra Kärr-domen. Domen innebär för alla koncessionsärenden som behandlas hos Bergsstaten efter det att domen meddelades att det krävs ett betydligt mer omfattande underlag från sökanden för ett större geografiskt område än tidigare. För Tasman innebär dessa nya förutsättningar att

ärendet Norra Kärr K nr 1 behöver kompletteras med utredningar och underlag som är tidskrävande att ta fram. De kompletteringar som Bergsstaten har efterfrågat från Tasman har varit av omfattande karaktär och har därmed medfört tidsutdräkt som utökar ärendetiden hos Bergsstaten.

Bergsstaten vill framhålla att det är av väsentlig betydelse för såväl Tasman som berörda fastighets- och sakägare i nu aktuellt ärende att beslutsunderlaget i ärendet får den dignitet och kvalitet som krävs för ett välgrundat beslut. Kravet på skyndsam handläggning får inte medföra att Bergsstaten fattar beslut på ett underlag som är av bristande kvalitet, eller saknar erforderliga uppgifter för Bergsstatens slutliga avgörande i ärendet. Det hade inte varit rättssäkert och ansvarsfullt av Bergsstaten att neka de nu ifrågasatta beviljade anstånden och därigenom riskera att inte få till stånd ett komplett underlag vilket dessutom är en förutsättning för Bergsstaten för att kunna avgöra en ansökan om bearbetningskoncession.

AA kommenterade remissvaret och anförde bl.a. följande: De kompletteringskrav som Bergsstaten ställde till sökandebolaget var en direkt följd av den aktuella domen från Högsta förvaltningsdomstolen. Sökandebolagets komplettering den 15 januari 2018 var påfallande kortfattad och, enligt hennes uppfattning, inte en komplettering utan snarare en mycket ofullständig ny ansökan. Den komplettering som kom in efter slutligt anstånd till den 14 december 2018 var än mer kortfattad. Bergsstaten har alltså gett sökandebolaget en sammantaget anmärkningsvärt lång tid att komplettera sin ansökan, utan att detta lett till något nämnvärt resultat.

CC fick tillfälle att kommentera remissvaret.

Vissa uppgifter hämtades därefter in från Bergsstaten, varvid det tydliggjordes att myndigheten inte hade fattat något formellt beslut om vilandeförklaring av ärendet där samt att ärendet den 13 januari 2021 ännu inte var avslutat hos Bergsstaten.

Rättsliga utgångspunkter

Den 1 juli 2018 trädde en ny förvaltningslag i kraft (2017:900), FL, som ersatte förvaltningslagen (1986:223). Bergsstatens handläggning av det aktuella ärendet om bearbetningskoncession har pågått under en tid som aktualiserar både den tidigare och den nu gällande lagen.

Enligt 9 § FL ska ett ärende handläggas så enkelt, snabbt och kostnadseffektivt som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts. Bestämmelsen motsvarar i huvudsak 7 § första meningen i 1986 års förvaltningslag.

Av 23 § FL framgår att en myndighet ska se till att ett ärende blir utrett i den omfattning som dess beskaffenhet kräver. Bestämmelsen, som ger uttryck för den s.k. officialprincipen, hade inte någon motsvarighet i 1986 års förvaltningslag. Principen gällde dock sedan tidigare enligt praxis för handläggningen av ärenden hos förvaltningsmyndigheterna (se prop. 2016/17:180 s. 148 f.).

I 27 § FL föreskrivs att en myndighet som får uppgifter på något annat sätt än genom en handling snarast ska dokumentera dem, om de kan ha betydelse för

ett beslut i ärendet. Det ska framgå av dokumentationen när den har gjorts och av vem. Paragrafen motsvarar delvis 15 § i 1986 års förvaltningslag.

Bedömning

Långsam handläggning

Anmälningarna gäller handläggningen av ett ärende om bearbetningskoncession hos Bergsstaten. Anmälarna har gjort gällande att Bergsstaten, efter att regeringen återlämnade ärendet dit, har gett sökandebolaget alltför lång tid på sig att komplettera sin ansökan och att handläggningstiden till följd av detta har blivit orimligt lång. Min granskning begränsas till dessa förhållanden.

Det aktuella ärendet om bearbetningskoncession inleddes i juli 2012 och är ännu inte avslutat. Den totala handläggningstiden för ärendet överstiger därmed åtta år. Jag kan dock konstatera att bergmästaren beviljade den sökta koncessionen den 15 maj 2013, efter en handläggningstid om knappt ett år. Bergmästarens beslut har därefter överprövats av såväl regeringen som Högsta förvaltningsdomstolen. Den 30 juni 2016 upphävde regeringen beslutet och lämnade tillbaka ärendet till bergmästaren för ny behandling. Handläggningstiden för ärendet sedan det återlämnades överstiger nu fyra år.

Även om en handläggningstid om fyra år typiskt sett framstår som mycket lång måste man vid bedömningen av vad som utgör en rimlig handläggningstid beakta ärendets beskaffenhet och komplexitet. Vidare har Bergsstaten anfört att de begärda kompletteringarna från sökandebolaget har varit nödvändiga för att göra den prövning som krävs utifrån Högsta förvaltningsdomstolens dom i HFD 2016 ref. 21. Det är inte JO:s uppgift att överpröva Bergsstatens bedömningar i det avseendet. Även med beaktande av vad som nu sagts uppkommer dock frågan om Bergsstaten vid sin handläggning har gjort tillräckligt för att driva ärendet framåt.

Jag kan vid genomgång av dagboksbladet i det aktuella ärendet konstatera att det inte finns några längre omotiverade uppehåll i handläggningen från Bergsstatens sida. Den utdragna handläggningstiden verkar i stället till övervägande delen bero på den tid som främst sökandebolaget har fått till sitt förfogande för att komma in med vissa kompletteringar och yttranden. Utredningen visar i detta avseende följande:

Bergsstaten begärde den 6 september 2016 att sökandebolaget skulle komma in med vissa kompletteringar. Svarstiden angavs till den 30 november 2016, dvs. drygt tio veckor. Därefter sökte och beviljades bolaget i omgångar anstånd till den 28 april 2017, den 19 maj 2017, den 2 januari 2018 respektive den 15 januari 2018. En slutlig komplettering kom in den 23 januari 2018, alltså drygt ett år och fyra månader efter att Bergsstaten hade skickat sin begäran.

Bergsstaten inledde den 6 mars 2018 ett samrådsförfarande med länsstyrelsen som lämnade in ett yttrande den 15 juni 2018. Bergsstaten begärde därefter att sökandebolaget senast den 28 september 2018 skulle lämna in kompletteringar utifrån länsstyrelsens yttrande. Bolaget beviljades anstånd till den 5 november,

den 26 november respektive den 14 december 2018, då komplettering gavs in. Bergsstaten har efter denna komplettering återremitterat ärendet till länsstyrelsen som lämnade in ett nytt yttrande den 8 mars 2019. Utifrån detta yttrande begärde Bergsstaten svar från sökandebolaget senast den 27 mars 2019. Bolaget beviljades dock anstånd med att svara vid upprepade tillfällen, till den 10 april, den 24 april respektive den 30 april 2019, då svar kom in till Bergsstaten.

Bergsstaten har i sitt remissvar uppgett att vid bedömningen av en begäran om anstånd tas hänsyn till den ursprungliga tidsfristen och till omfattningen samt till typen av kompletteringar som begärts. Bergsstaten gör gällande att de anstånd som beviljats i det aktuella ärendet har varit väl avvägda och nödvändiga för att få till stånd ett fullgott beslutsunderlag.

Jag har visserligen förståelse för att ärenden av det slag som nu är aktuellt inte sällan kan vara omfattande och materiellt komplicerade. Sakens beskaffenhet, det utredningsmaterial som sökanden enligt minerallagen (1991:45) och mineralförordningen (1992:285) ska prestera samt det samrådsförfarande med länsstyrelsen som enligt nämnda lag ska ske kan även medföra att handläggningstiden i de flesta fall blir förhållandevis lång. Det är givetvis även angeläget att Bergsstaten ser till att ett ärende blir tillräckligt utrett och att den slutliga prövningen sker utifrån ett så bra underlag som möjligt.

Det måste dock i sammanhanget också beaktas att det, utöver sökanden, även finns fastighetsägare och andra sakägare som berörs av det aktuella ärendet. Det är även mot denna bakgrund viktigt att handläggningen bedrivs på ett så effektivt och snabbt sätt som möjligt och att ärendets avgörande inte fördröjs i onödan.

Som JO tidigare har uttalat är det den handläggande myndighetens ansvar att se till att ett ärende drivs framåt och avslutas inom rimlig tid (se JO 2011/12 s. 302). Detta ansvar föreligger även om den som är part i ärendet själv har bidragit till att handläggningen blivit utdragen (se JO 2000/01 s. 409). Om en parts processföring, som givetvis har stor inverkan på en myndighets handläggning, får till följd att handläggningstiden blir utdragen är det än viktigare att myndigheten agerar med bestämdhet och iakttar restriktivitet med att bevilja begärda anstånd (jfr JO:s beslut den 9 december 2010, dnr 4006-2010).

I detta fall har det aktuella ärendet återlämnats från regeringen för ny handläggning av frågan om bearbetningskoncession ska beviljas. Som JO tidigare har uttalat bör ärenden som återförvisats till beslutsmyndigheten för ny handläggning betraktas som förtursärenden och behandlas skyndsamt (se bl.a. JO:s beslut den 8 december 2014, dnr 6976-2013).

De upprepade anstånd som Bergsstaten har beviljat sökandebolaget, i synnerhet i anslutning till att ärendet återlämnades från regeringen, har sammantaget medfört att handläggningen av det aktuella ärendet har dragit ut på tiden. Jag finner inte skäl att ifrågasätta anmälarnas uppgifter om att detta förhållande har

påverkat berörda fastighetsägare med flera. Bergsstaten tycks återkommande ha missbedömt vilka tidsfrister och anstånd som – utifrån de begärda kompletteringarnas omfattning och typ – borde vara tillräckliga. Enligt min mening ger omständigheterna uttryck för att Bergsstaten inte har agerat med tillräcklig fasthet i sammanhanget och har varit alltför generös med att bevilja sökta anstånd. Myndigheten kan inte undgå kritik för detta.

Vilandeförklaring

Det har även kommit fram att Bergsstaten har efterhört om sökandebolaget hade för avsikt att ansöka om tillstånd enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken, innan bergmästaren fattade beslut i ärendet om bearbetningskoncession. Sökandebolaget meddelade Bergsstaten den 30 april 2019 att ett sådant tillstånd skulle komma att sökas. Bergsstaten har anfört att myndigheten därför avvaktar prövningen av nämnda tillstånd innan handläggningen av ärendet om bearbetningskoncession kan fortsätta. Enligt uppgift från Bergsstaten har myndigheten dock inte fattat något beslut om vilandeförklaring.

Förvaltningslagen innehåller inte några bestämmelser om att ett ärende får förklaras vilande under vissa förutsättningar. Institutet vilandeförklaring får dock genom ett avgörande från Högsta förvaltningsdomstolen anses fastslaget inom förvaltningsrättens område (se RÅ 2005 ref. 33). JO har i tidigare beslut uttalat att man av detta naturligtvis inte får dra slutsatsen att möjligheten att fördröja avgörandena i förvaltningsärendena skulle ha utvidgats (se bl.a. JO 2009/10 s. 76). Det innebär att dröjsmål kan tolereras endast om det är oundgängligen nödvändigt för att avgörandet ska vila på ett tillfredsställande underlag. Det är inte min uppgift att bedöma om det har funnits skäl för Bergsstaten att vilandeförklara det nu aktuella ärendet. Jag vill dock påminna om de krav på en myndighets dokumentation som uppställs i 27 § FL. En god dokumentation bör även omfatta sådant som anger och förklarar myndighetens ställningstaganden, detta för att göra det möjligt både för den enskilde och för andra, t.ex. domstolar och JO, att följa och förstå ärendets gång (se JO:s beslut den 10 november 2011, dnr 5206-2010). Enligt min mening bör en myndighets ställningstagande i fråga om vilandeförklaring dokumenteras genom att ett formellt beslut fattas (jfr JO:s uttalanden i protokoll från inspektion vid Förvaltningsrätten i Luleå den 10–12 mars 2015, dnr 915-2015). Detta har Bergsstaten inte gjort. Myndigheten kan inte undgå kritik för bristerna i detta avseende.

Övrigt

Vad som i övrigt har kommit fram föranleder inte några uttalanden från min sida.

Ärendena avslutas.