

Lyttkens mot Bergsstaten och Lundin Mining

– en betraktelse om överraskande institutioner

CARL HAMPUS LYTTKENS

REPLIK Hanteringen av mineralfyndigheter har i Sverige varit noga reglerad sedan 1600-talet. Icke desto mindre visar det sig att en enskild markägare kan råka ut för många institutionella överraskningar vid en konflikt om rättigheter.

Nyligen presenterades en ESO-rapport om hanteringen av inkomster från mineraltillgångar i Sverige (Roine och Spiro 2013). Författarna väljer att utgå från antagandet att mineralfyndigheter på (dvs egentligen under) svensk mark tillhör oss alla. Detta kan vara fullt rimligt. Det var så man såg på saken redan i det antika Athen (Ober 2015) och det är så man hanterar frågan i dag i de flesta höginkomstländer.

Tydliga och säkra äganderättsförhållanden ses ofta som en av de viktigaste faktorerna för att ett samhälle ska fungera väl och uppnå en långsiktig ekonomisk tillväxt (North 1990; Berggren och Jordahl 2005). De bör vara säkra för att t ex innehavaren av ett stycke mark ska ha incitament att investera och de bör vara klara för att undvika rättsliga konflikter och onödiga transaktionskostnader.

Äganderätten till mark kompliceras av att det kan dölja sig mineraltillgångar under markytan och för att komma åt dessa måste man stöka till ytan. Den som äger marken behöver inte alls vara förtjust i tanken på mineralbrytning (även kringboende kan ha invändningar). Visserligen erhåller markägaren viss kompensation vid gruvdrift, men gruvdriften kan även omöjliggöra den tidigare användningen av marken. Det är exempelvis svårt att odla gran och tall på en slagghög.

Betydelsen av äganderätter och transaktionskostnader har blivit allmängods i ekonomikåren, men så är inte fallet med individens *belief system* (North 2005), dvs hur individen tror att världen fungerar. Vi har ofta bristfälliga och ibland direkt felaktiga uppfattningar om världen omkring oss (Della Vigna 2009). Det är inte heller självklart att våra erfarenheter leder till en mer korrekt världsbild. Om rättighetsfördelningen är oklar finns utrymme för resurskrävande konflikter.

Man skulle väl knappast vänta sig att just äganderätsfrågor kring gruvdrift skulle karakteriseras av osäkerhet. Regleringen av dessa frågor har ju flera sekler på nacken. Som vi ska se i det följande finns det emellertid gott om utrymme för överraskningar och det kan vara svårt att veta hur nya erfarenheter ska tolkas.

En reglering med anor

Efter Gustav II Adolfs död i slaget vid Lützen år 1632 styrdes Sverige av drottning Kristinas förmyndarregering. Denna leddes av Axel Oxenstierna och det var under hans ledning som ett nytt ämbetsverk – Bergskollegium – såg dagens ljus. Det grundades 1637 med uppgift att ha översyn över mineralhanteringen. Redan år 1649 ansågs Bergskollegium vara så viktigt att det likställdes med de fem kollegierna som skötte finanser, utrikespolitik, militärväsende och rättskipning, trots att Bergskollegium bara sysslade med en enskild näringsgren (Heckscher 1936, s 688).

År 1857 avskaffades Bergskollegium och dess uppgifter övertogs av Kammarkollegium. En senare omorganisation gjorde hela Sverige till ett distrikt år 1998. Myndigheten för översyn av gruvnäringen fick ett nytt namn – Bergsstaten – och leddes nu av en Bergmästare (en titel som går tillbaka till medeltiden).

Carl Hampus Lyttkens är professor i nationalekonomi vid Lunds universitet. I sin forskning studerar han institutioners roll i samhället och mekanismerna som gör att institutioner förändras. Särskilt använder han antikens Grekland som institutionellt laboratorium. Lyttkens andra stora forskningsintresse är hälsoekonomi. carl_hampus.lyttkens@nek.lu.se

En konflikt

Tidigt på våren 2006 fick jag och min syster ett brev där vi informerades om att Lundin Mining Exploration AB begärt tillstånd att prospektera efter mineral på vår skogsfastighet i Östergötland.

Fastigheten har funnits i släkten sedan 1930-talet och min syster och jag övertog skötseln i början av 1990-talet. Det var alltid lika trevligt att besöka skogen för att planera avverkningar, plantering, röjning, gallring m fl skogsvårdande åtgärder. Skogen gav dessutom en hygglig avkastning, men nu begärde alltså ett stort multinationellt bolag att få leta efter mineraler på marken. Det var bekymmersamt, om de skulle få tillstånd att öppna en gruva skulle den vackra skogen aldrig bli sig lik och det kändes osäkert om den ekonomiska kompensationen skulle bli tillräcklig.

Bergsstaten (Bergmästaren) svarade nej på en muntlig förfrågan om det var lönt att invända mot att Lundin Mining fick sitt tillstånd. Gruvföretaget fick sitt tillstånd i mars 2006.

Inledningsvis inga stora överraskningar

Tiden gick sin gång och inga nyheter är ju goda nyheter. Men så, tre år senare i mars 2009, informerar Bergsstaten att Lundin Mining begärt ett års förlängning av sitt undersökningstillstånd och att Bergmästaren har bifallit denna begäran.

Jag bestämde mig för att vara lite besvärlig och åstadkomma transaktionskostnader, i förhoppningen att Lundin Mining då skulle välja att lägga sina resurser på andra fastigheter. Jag räknade inte med att vinna, jag räknade med att vara irriterande. Coase (1960) visade ju att förekomsten av transaktionskostnader påverkar resursallokeringen i samhället.

Samma månad skickar vi ett överklagande till Länsrätten i Dalarna där det betonas att stora naturvärden skulle komma att gå förlorade vid gruvdrift i

skogen. Dessutom hade Lundin Mining faktiskt haft tre hela år på sig att prospektera.

En månad senare kommer ett yttrande från Bergmästaren till Länsrätten över vårt överklagande, där det konstateras att det inte finns några skäl att upphäva beslutet om förlängning. Naturvärden tas upp senare om det skulle bli aktuellt med mineralbrytning. Bergmästaren konstaterar att enligt 2 kap 6 § Minerallagen ska ett undersökningstillstånd förlängas om "ändamålsenlig undersökning" utförts. Bergmästaren noterar att vi inte framfört några invändningar avseende ändamålsenligheten i de arbeten som Lundin Mining utfört.

En överraskning

Vad betyder manne "ändamålsenlig undersökning"? Helt i enlighet med hur väl svensk byråkrati brukar fungera bad vi om och erhöll en kopia på Lundin Minnings ursprungliga ansökan om förlängning.

Utifrån detta kunde konstateras att fastigheten ingick i ett större område där man letade mineral och i detta stora område hade företaget gjort mätningar, borrar m m samt att på vår mark hade företaget gjort "geologiska fältbesök". Jag skriver till Länsrätten att de undersökningar som Lundin Mining gjort på vår mark följaktligen på vanlig hederlig svenska kan beskrivas som att de " varit där och tittat". Detta kan inte vara "ändamålsenliga undersökningar" i lagstiftarens mening.

Svensk lagstiftning är kraftigt vinklad till förmån för mineralletning, men Bergmästaren konstaterar nu att han vid en förnyad genomgång av uppgifterna i ärendet kommit fram till att de åtgärder som Lundin Mining vidtagit på vår fastighet *inte* kan anses uppfylla lagens krav på ändamålsenliga undersökningar. Ansökan borde sålunda inte ha bifallits på denna grund.

Nästa överraskning – spelar Bergsstaten med i motståndarlaget?

I skrivelsen från Bergsstaten stod också att om tillståndsinnehavaren inte utfört ändamålsenliga undersökningar ska förlängning ändå beviljas om tillståndsinnehavaren kan ange acceptabla skäl till att sådana undersökningar inte utförts; det kan t ex vara att det aktuella området ingår i ett större område och ska undersökas som del av detta. Bergsstaten håller det för troligt att Lundin Mining skulle ha fått sin förlängning godkänd om de anfört dessa andra skäl i stället och hävdar att företaget därför bör ges tillfälle att komplettera sina handlingar med dessa andra skäl.

Det är alltså inte bara så att lagstiftningen gynnar gruvföretaget, dessutom verkar Bergsstaten agera transportkompani. För att sammanfatta: Bergsstaten säger att Lundin Mining visserligen inte borde fått förlängning på de grunder man angett, men att de antagligen skulle fått förlängning om de angett andra skäl och att bolaget därför nu bör ges tillfälle att ange andra skäl.

Vi skriver därför till Länsrätten och ifrågasätter om inte Bergsstaten som myndighet borde visa en mer opartisk hållning? Vi påpekar också att det framgår av lagstiftningen att det inte räcker med att vår fastighet är en del av ett större projekt, dispens från kravet på ändamålsenliga undersökningar kräver dessutom att det är sannolikt att de ytterligare undersökningar som ska göras också kommer till stånd inom den sökta förlängningsperioden.

Absolut ingen överraskning

I juni kommer en skrivelse från Lundin Mining där de föga förvånande anför de skäl för en förlängning som Bergsstaten tidigare hade påpekat borde ge dem en förlängning av undersökningstillstånd

det, nämligen att vår fastighet utgör del av ett större projekt (man vill ju gärna tro att de är läskunniga hos Lundin Mining). Det var inte heller en överraskning att Bergsstaten i sin nästa skrivelse följdriktigt hävdar att Lundin Mining borde ges sin förlängning då företaget hade följt de tydliga pekpinarna från Bergsstaten. Bergmästaren lade till att det åligger en opartisk ämbetsman att påtala för Lundin Mining att deras ursprungliga ansökan var bristfällig och borde kompletteras.¹

Lundin Mining inkom så med en skrivelse och vi med en strax därpå, där vi bl a upprepade att gruvföretaget inte visat att undersökningarna skulle komma att bli färdiga inom förlängningsperioden.

En tid för teoretiserande

Efter att inte ha hört något på en dryg månad kontaktade jag Länsrätten och fick då reda på att från Länsrättens perspektiv var ärendet ”avgörandeklart” (kul ord). Det visar sig betyda att Länsrätten ansåg att beslut i ärendet nu kunde fattas. Därmed inte sagt när det skulle bli.

Detta gav mig tid att tänka över det som varit, inte minst det faktum att Länsrätten låg i samma ort (Falun) som Bergmästarens kontor. I *public choice*-litteraturen har man påpekat att en reglerande myndighet av flera orsaker med tiden kan komma att ”fångas in” av den reglerade industrin. Detta kan sammanhånga med att anställda inom myndigheten ofta flyttar till välbetalda arbeten i industrin. Det kan också utvecklas en gemensam kultur genom att myndigheten och industrin ofta möts i sammanträden, vid platsbesök osv.

Kan en myndighet fånga en domstol? Baserat på ekonomisk teori kändes det inte helt betryggande att Länsrätten ligger i samma ort som Bergsstatens kontor.

¹ I detta mindre polemiska sammanhang får jag medge att Bergmästaren har en poäng. Men det minskar inte känslan av att vara David mot Goliat och hans storebror.

Samlokalisering borde väl underlätta för företaget att fånga båda dessa organ?

Överraskningarnas tid var inte förbi

Ett nytt brev kommer så nio månader senare. Det var från Bergsstaten och informerades om att Lundin Minings undersökningstillstånd hade löpt ut den 22 mars 2010. De hade med andra ord i praktiken fått sin förlängning, genom att den gällt medan ärendet pågick. Med tanke på lagstiftningens slagsida till förmån för den som vill leta mineral var jag inte förvånad.

Hela historien slutar däremot i överraskningens tecken. I december 2010 kommer ett brev från Förvaltningsrätten i Falun. Brevet innehöll rättsens dom i ärendet. Först noterar rätten att tiden för den ettåriga förlängningen löpt ut. Sedan kom en överraskning – Förvaltningsrätten konstaterar att vi som målsägande ändå har ett legitimt intresse av att få saken prövad (leve svensk byråkrati!).

Förvaltningsrätten konstaterar att 1) Lundin Mining inte hade utfört ändamålsenliga undersökningar, att 2) företaget har angett acceptabla skäl till att dessa undersökningar inte blivit gjorda, men att 3) Lundin Mining *inte* visat att det var troligt att undersökningarna skulle ha blivit färdiga inom förlängningsperioden. Sålunda fanns det *inte tillräckliga skäl att bifalla Lundin Minings ansökan om förlängning*. Vi vann!

Men eftersom förlängningsperioden i fråga hade löpt ut så vidtog Förvaltningsrätten inga ytterligare åtgärder. Målet avskrevs. Så vi förlorade?

Diskussion

Har Lundin Mining fångat in Bergsstaten? Att man skriver en i överkant slarvig ansökan kan ju tolkas som att man var säker på att Bergsstaten skulle bifalla

ansökan om förlängning. Och det hade de ju rätt i. Vi kan notera att Länsrätten i februari 2010 slogs ihop med en annan länsrätt, vilket temporärt borde minska risken för ”infångande”. Samtidigt ska man inte glömma att ovanstående ärende var avgörandeklart redan i september 2009, men att det dröjde ytterligare 15 månader innan domen föll. Det kan ju ses som en enkel strategi för att ge gruvföretaget den förlängning de ville ha. Det blev i varje fall resultatet.

Den intressantaste erfarenheten av detta är väl kanske att en vanlig medborgare synbarligen kan vinna ett mål mot ett multinationellt företag och dessutom med en statlig myndighet med 350 år på nacken som tillkommande motpart. I efterhand kan det se ut som att vi bara skapat en massa onödiga transaktionskostnader. Men det är intressant att se hur många överraskningar man kan få, även på ett område som vilka rättigheter man har som markägare.

Institutioner kan vara överraskande på många sätt. Man kan vara okunnig om de faktiska spelreglerna, man kan vara okunnig om hur reglerna tolkas, tolkningen kan vara beroende av andra regler osv. Att ärenden hamnar i kö och därmed själva domen fördröjs, vilket innebär att du förlorar i praktiken även om du vinner målet, är ett gott exempel på beroendet av andra regler.

Det är inte lätt att säga om vår bild av rättigheterna för en markägare blivit mer korrekt, eller ens om vår osäkerhet i frågan ökat eller minskat. Det går i alla fall att skapa transaktionskostnader. Det är inte heller lätt att säga om något borde göras åt transparensen i lagstiftningen, eller om det helt enkelt är så att icke-expert naturligen är ganska ofullständigt informerades om sina rättigheter på olika områden.²

² I tidskriften *Filter* (Tidholm 2013) läser jag att Sverige är exceptionellt generöst mot utländska investerare, sedan statens andel av gruvintäkterna sänkts i början av 1990-talet från 50 procent till 0,5 promille. Man kan undra om detta är rationellt?

REFERENSER

Berggren, N och H Jordahl (2005), "Does Free Trade Really Reduce Growth? Further Testing Using the Economic Freedom Index", *Public Choice*, vol 122, s 99–114.

Coase, R H (1960), "The Problem of Social Cost", *Journal of Law and Economics*, vol 3, s 1–44.

DellaVigna, S (2009), "Psychology and Economics: Evidence from the Field", *Journal of Economic Literature*, vol 47, s 315–372.

Heckscher, E (1936), *Sveriges ekonomiska historia från Gustav Vasa. Första delen, före frihetstiden, andra boken*, Albert Bonniers Förlag, Stockholm.

North, D C (1990), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, New York.

North, D C (2005), *Understanding the Process of Economic Change*, Princeton University Press, Princeton.

Ober, J (2015), "Fiscal Policy in Ancient Athens", i Scheidel, W och A Monson (red), *Fiscal Regimes and the Political Economy of Pre-modern States*, under utgivning, Cambridge University Press, Cambridge.

Roine, J och D Spiro (2013), "Utvinning för allmän vinning – en ESO rapport om svenska mineralinkomster", rapport till expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO), Finansdepartementet, Stockholm.

Tidholm, P O (2013), "Välkommen till Västindien – Så rear Sverige ut sin sista koloni", *Magasinet Filter*, nr 33, s 46–66.