

Nr 232.

Av herr **Velander m. fl.**, i anledning av Kungl. Maj:ts proposition med förslag till gruvlag m. m.

Frågan om reformering av gruvlagstiftningen i vårt land har länge varit föremål för övervägande, i huvudsak beroende därpå, att 1884 års gruvestadga ansetts behäftad med vissa brister av juridisk-teknisk karaktär, vilka man funnit angeläget att avhjälpa. Dessutom ha i samband med de förslag, som tid efter annan framlagts, vissa frågor av ekonomisk-politisk art varit föremål för diskussion.

Enligt nu gällande rätt tillkommer som bekant hälften av en inmutad fyndighet jordägaren, och den andra hälften tillfaller inmutaren. Denna jordägarrens rätt kallas jordägarandel. 1916 års gruvlagstiftningskommitté uttalade sig i princip för inmutningsrättens bibehållande icke blott å enskild jord utan även å kronojord. Endast därigenom kunde garanti vinnas för att intresse för efterforskande och undersökning av mineralfyndigheter icke minskades. Vidkommande jordägarandelen innehöll förslaget i likhet med gruvestadgan den principiella bestämmelsen, att jordägaren skulle vara berättigad att till hälften med inmutaren deltaga i gruvarbetet och den därav fallande vinsten. 1920 års gruvlagstiftningssakkunniga, som år 1923 avlämnade betänkande med förslag till gruvlag, uttalade i sin allmänna motivering, att enligt svensk rättsuppfattning äganderätten till jorden omfattade allt vad till jorden hörde, i den mån ej genom positiv lag däri gjorts inskränkning. I anslutning därtill utgingo de från den principiella uppfattningen, att jordägaren ägde mineralen i jorden. Då jordägarrens rätt emellertid sedan gammalt varit underkastad vissa inskränkningar, ville de sakkunniga icke ifrågasätta det rättsligt berättigade i att jordägarrens rätt lede inskränkning genom inmutningsrätten. Frågan om inmutningsrätt eller koncessionssystem hade varit under diskussion, men de sakkunniga ansågo, att denna fråga icke hade något nödvändigt samband med spörsmålet om äganderätten till jorden. I valet mellan olika system funno de, att inmutningssystemet vore att föredraga framför koncessionssystemet. Ifråga om jordägarrens andelsrätt bibehöll förslaget principen, att jordägaren är berättigad att till hälften med inmutaren taga del i gruvföretaget. Sedan socialiseringsnämnden erhållit uppdrag att inkomma med yttrande angående de allmänna principerna för en ny gruvlagstiftning, avgav nämnden år 1927 ett dylikt betänkande. Nämnden förklarade sig ej ämnat föreslå någon ändring beträffande redan uppkomna och bestående gruvrättigheter. Däremot tog nämnden till utgångspunkt för sitt förslag, att ägande- och förfoganderätten till landets ännu oupptäckta eller ej i bruk tagna mineraltillgångar skulle förklaras tillkomma allenast staten. Från denna utgångspunkt skulle gruvlagstiftningen byggas upp efter ett inmutningssystem. Enligt detta skulle inmutaren och sta-

ten njuta andel med hälften vardera i gruvföretag å inmutad fyndighet. Därest staten icke senast vid utmålsläggningen bevakade sin andelsrätt, skulle inmutaren äga nyttja hela fyndigheten. Förslaget om statens andelsrätt avstyrktes i de flesta över betänkandet avgivna yttranden.

Nu föreliggande lagförslag, som utarbetats inom justitiedepartementet på föranstaltande av förre justitieministern K. Schlyter, följer i avseende å sin grundprincip socialiseringsnämndens betänkande. Enligt förslaget skulle den hälftenrätt, som nu tillkommer jordägaren, i stället tillfalla staten. Jordägareandelen skulle med andra ord utbytas mot en *kronoandel*. Alla mineralfyndigheter, som inmutas efter lagens ikraftträdande, skulle sålunda tillfalla inmutaren och staten med hälften vardera.

Anmärkningsvärt är, att förslaget icke varit remitterat till därav intresserade myndigheter och sammanslutningar. Även om gruvlagstiftningssakkunnigas betänkande och socialiseringsnämndens yttrande varit i vederbörlig ordning remitterade, hade det icke varit ur vägen att jämväl utsända det inom departementet utarbetade fullständiga lagförslaget på remiss i sedvanlig ordning — i all synnerhet som detta innebär betydelsefulla avvikelser från förenämnda båda förslag, efter vilkas framläggande dessutom en avsevärd tid förflutit. Remissmöjligheter hava ingalunda fattats. Förslaget förelåg nämligen i färdigt skick redan i maj 1936.

Lagrådet har i sitt över förslaget avgivna yttrande efter en utförlig motivering enhälligt avstyrkt grundprincipen om kronoandel samt föreslagit, att lagförslaget underkastas sådan omarbetning, som föranledes av att jordägareandelen bibehålles och att bestämmelserna om kronoandel utgå. Kungl. Maj:t har emellertid icke ansett sig böra följa lagrådets hemställan. De skäl, som anförts härför, hava sammanfattats såsom ett önskemål att med avseende å mineraltillgångarna bereda det allmänna en starkare ställning, än som följer av nuvarande gruvestadga.

Man kunde hava väntat sig att i motiveringen finna belägg för att den hittillsvarande utvecklingen av ifrågavarande näringsgren tagit för samhället sådana former, att ett statligt ingripande vore av nöden. Dylika belägg letar man emellertid förgäves efter.

Ett visst stöd för ingripandet söker departementschefen i den historiska utvecklingen och i vissa synpunkter angående den rättsliga grundvalen för den nuvarande jordägareandelen i gruvföretag. Utan att närmare ingå på detta spörsmål vilja vi endast erinra om att frågan om vem rätten till mineralfyndighet ursprungligen tillkommit i synnerhet tidigare varit föremål för delade meningar inom rättsvetenskapen men att den senare rättshistoriska forskningen, som till sitt förfogande haft ett arkivmaterial, betydligt rikhaltigare än det, som stått till äldre rättslärda's förfogande, kommit till den slutsatsen, att i vårt land staten ingalunda kan betraktas såsom ursprunglig ägare till mineralen.

Ej heller gällande rätt tillerkänner staten en dylik äganderätt. Lagrådet framhåller uttryckligen, att så till vida är gällande rätt fullt klar, att med jordäganderätten följer en rätt till fastighetens mineraltillgångar, låt vara

starkt begränsad genom de befogenheter, vilka tillerkänts inmutaren. Lagrådet tillägger: »Sådan den i verkligheten tillgodogöres, har jordägareandelen ägt bestånd under så lång tid, att även emot en avlägsen rättshistorisk bakgrund dess avskaffande måste tilläggas betydelsen av ett ingrepp i obestridlig äganderätt.» En av lagrådets ledamöter tillfogar i ett särskilt yttrande, att jordägarens andelsrätt måste, trots den särskilda konstruktion den erhållit för att kunna anslutas till inmutningsrätten, anses utgöra en i äganderätten ingående befogenhet, principiellt likställd med jordägarens befogenhet att tillgodogöra sig andra beståndsdelar av fastigheten.

Då departementschefen återoppar ett uttalande av dåvarande justitierådet friherre Marcks von Würtemberg vid granskningen inför högsta domstolen av 1908 års förslag angående upphävande av inmutningsrätten å odisponerad kronojord, torde det vara skäl att jämväl erinra om vad dåvarande justitieministern Albert Petersson i samma ärende anförde i statsrådet den 19 mars 1909 i anledning av Marcks von Würtembergs uttalande. Justitieministern anförde bl. a.: Den svenska lagstiftningen vilade tvivelsutan på den uppfattningen, att jordäganderätten principiellt innefattade även alla i jorden befintliga mineralier, och detta givetvis oberoende av huruvida deras förekomst vore känd eller okänd. En förändring av gruvlagstiftningen i antydd riktning skulle således innebära en i princip ingalunda oviktig inskränkning av de befogenheter, vilka för närvarande innefattades i äganderätten till jord. Tanken på en så genomgripande omläggning av vår gruvlagstiftning uppbures säkerligen ej av den allmänna rättsuppfattningen.

Departementschefen påpekar, att huvudfrågan i föreliggande förslag närmast är att bedöma från närings- och socialpolitisk synvinkel. Såsom argument anföras företrädesvis vissa malmpolitiska och sociala synpunkter även som statens privatekonomiska intresse i gruvhanteringen.

De malmpolitiska synpunkterna skulle innebära, att det är en uppgift för staten att avväga den nu levande generationens intresse av fyndigheternas utnyttjande mot framtidens berättigade anspråk på delaktighet i desamma. Statens delägarskap i gruvor är emellertid ingalunda en förutsättning för tillgodoseendet av detta ändamål. — Kommerskollegium har i sitt yttrande över socialiseringsnämndens förslag framhållit, att statstillsynen över gruvdriften ju alltid på lagstiftningens väg kunde skärpas, därest fara för rovbrytning skulle anses vid nuvarande ordning vara förhanden, utan att därför staten behövde övertaga jordägarens andel. Det syntes kommerskollegium till och med antagligt, att ökad kontroll över brytningen och andra dylika av malmpolitiska skäl förestavade åtgärder, vilka av företagarna åtminstone omedelbart kunde komma att kännas besvärande, lättare kunde komma till stånd, i den mån staten ej själv befunno sig bland gruvägarna och idkade gruvdrift samt i sådan egenskap kunde hava motsatta intressen ur statsekonomisk och malmpolitisk synpunkt. — Departementschefen framhåller för övrigt själv i samband med frågan om den svenska järnindustriens malmförsörjning, att problem av malmpolitisk art i huvudsak böra behandlas för sig utan samband med gruvlagstiftningen.

Lösningen av berörda problem är i hög grad beroende av mer eller mindre tillfälliga omständigheter, såsom teknikens utveckling, marknadsläget och handelspolitiska förhållanden av olika slag. Därest anledning skulle yppa sig att vidtaga särskilda åtgärder till trygghet av den inhemska förädlingsindustriens möjlighet att erhålla malm, torde andra och mera lättframkomliga utvägar stå till buds.

Vad de sociala problemen beträffar, torde det vara tillräckligt att hänvisa till socialiseringsnämndens uttalande, att skyldighet att tillgodose behovet av sociala välfärdsanordningar inom rimliga gränser borde åligga företagen, att detta principiellt gäller *alla* företagare och ej blott dem, som äro verk samma inom viss näringsgren, samt att frågan om dylika välfärdsanordningar hör hemma i sociallagstiftningen och icke i de principiella näringslagarna, till vilka gruvlagen måste räknas.

Ett statligt inflytande inom gruvnäringen har jämväl motiverats därmed, att »såvitt angår fyndigheter av större värde, det knappast torde vara rimligt, att de vinster, som kunna härröra från dessa naturrikedomar, alltför ojämnt hopa sig på relativt få händer.» En av socialiseringsnämnden verkställd utredning rörande gruvhanterings rëntabilitet under åren 1911—1925 utvisade, att endast de norrbottniska gruvfälten och någon enstaka bergslagsgruva uppvisat god rëntabilitet, under det att det stora flertalet andra gruvor under långa perioder lämnat antingen ingen eller ock högst ringa avkastning. Under senare år har emellertid Boliden tillkommit. Med vissa undantag har sålunda delägarskapet i gruva i regel icke medfört några större vinster men väl betydliga risker. De för tillfället rådande förhållandena kunna visserligen peka i annan riktning. Erfarenheten från längre tidsperioder jävar emellertid ej det allmänna omdömet om gruvhanterings rëntabilitet. — En stor del av den mellansvenska gruvhanteringen grundar sin bärkraft på förbindelsen med förädlingsindustri. Det är antagligt, att statens medintressentskap i en del nya gruvföretag skulle medföra starka frestelser till en riskfylld kapitalinvestering i förädlingsindustri.

Bland de norrbottniska malmfälten intaga de, som tillhöra Luossavaara-Kiirunavaara Aktiebolag, en dominerande ställning. Av det till 110 millioner kronor uppgående aktiekapitalet äger staten som bekant hälften. Genom inmutningar, verkställda av Sveriges geologiska undersökning, genom köp samt genom utläggande av betydande malmförande områden som statsgruvefält har staten ytterligare i stor utsträckning tillgodosett sina gruvintressen. I samma riktning verkar 1899 års reform, enligt vilken jordägareandelen å odisponerad kronojord tillkommer Kronan, samt den år 1902 introducerade lagstiftningen i syfte att förhindra inmutning för annans än Kronans räkning i vissa delar av Norrland. Redan nuvarande lagstiftning gör det möjligt för staten att utöva ett starkt inflytande på malmhushållningen.

Med förslagets upphöjande till lag skulle följa, att staten bleve företagare på gruvnäringens område. Det saknas emellertid varje som helst utredning om under vilka former en statlig gruvdrift skulle bedrivas. De i § 62 givna reglerna äro ofullständiga och kunna i sitt praktiska förverkligande med

staten som medpart leda till oöverskådliga konsekvenser. Departementschefen anmärker, att de former, i vilka en gruvdrift med staten såsom intresserad part skulle bedrivas, måste antagas komma att växla efter de särskilda fallens natur. — Även om hänsyn toges här till, synes det dock nödvändigt, att åtminstone grundlinjerna för statens utövande av denna nya verksamhet uppdragas och befinnas giva förhoppning om en affärsmässig skötsel, innan lag stiftas, som framtvingar en statlig företagarverksamhet på gruvområdet. I övrigt vilja vi hänvisa till de betänkligheter, som anförts av reservanterna i socialiseringsnämnden. Därest den statliga affärsverksamheten är oundviklig, bör man eftersträva ett strängt särhållande av statens funktioner, när den uppträder å ena sidan såsom överhet och lagstiftare för medborgarna och verksamheten i landet och å andra sidan samtidigt själv såsom en deltagare i denna samma verksamhet. Ju större omfattning, den statliga affärsdriften erhåller, desto svårare blir det att undvika konflikter mellan dessa statens båda funktioner.

Enligt 47 § i förslaget skulle staten hava en respittid av två år från utgången av det år, under vilket utmålsförrättningen förklarats avslutad, innan staten skulle behöva anmäla sig till begagnande av kronoandelen. Därest under denna tid gruvdrift ej kommit till stånd, skulle anmälningstiden kunna utsträckas. Förslaget strider härutinnan mot socialiseringsnämndens förslag, som innebär, att staten senast vid utmålsläggningen skulle hava till inmutaren anmält, att staten ville bevaka sin andel. Innebörden härav är, att inmutaren under två år skall bära alla risker, uppföra alla för driften nödiga byggnader och överhuvud bära hela investeringsbördan utan säkerhet om statens medverkan eller icke. Förslaget motiveras av departementschefen sålunda: »För att i görligaste mån förebygga att staten inträder i företag, som sedermera visa sig förlustbringande, kan det emellertid vara påkallat att i någon mån utsträcka den respittid, som för närvarande gäller med avseende å anmälan om begagnande av jordägareandel.» — Staten skall alltså inhösta fördelar utan att taga motsvarande risker, vilka under den för företaget kritiska tiden helt övervältras på inmutaren. Bestämmelsen kan verka därhän, att igångsättandet av nya gruvföretag omöjliggöres. Ovissheten om staten kommer att begagna kronoandelen, kan göra det omöjligt för inmutaren att finansiera företaget. Obilligheten härav ligger i öppen dag. Utmålsläggningen måste som hittills vara sluttermin för anmälningstiden.

Vad jordägarrens intresse angår, har departementschefen påpekat, att andelsrätten för jordägarna i gemen icke kan anses särskilt betydelsefull. Här emot torde böra erinras, att åtminstone i de trakter, där malmfyndigheter esomoftast påträffas, jordägarrens andelsrätt sedan gammalt ansetts ingå i fastighetsägarnes speciella intressesfär. Från praktisk malmletarsynpunkt har borttagandet av jordägarrens andelsrätt den allvarliga olägenheten, att jordägarrens intresse att underlätta letningen bortfaller. Säkerligen blir han i stället benägen att på olika sätt försvåra en malmletning, som, om den lyckas, knappast bereder honom någon fördel. De utsikter till stigande mark-

värde samt bättre avsättningsmöjligheter och pris för jordbrukets, ladugårdens och skogens produkter, som framhållits såsom bestående fördelar för jordägaren, därest ett gruvföretag igångsättes på eller invid hans markområde, förefinnas redan enligt nuvarande förhållanden men äro i och för sig synnerligen osäkra.

Kommerskollegium framhåller i sitt yttrande över socialiseringsnämndens förslag, att det för uppsökandet av nya malmtillgångar liksom för förarbetena till deras blottande är av icke ringa vikt, att en viss intressegemenskap bibehålles mellan malmetaren och jordägaren, så att den senare kan förväntas befordra i stället för att hindra den förres verksamhet. Ur ändamålsenlighetssynpunkt — tillägger kommerskollegium — synes en inskränkning i jordägarens andelsrätt icke vara påkallad.

Justitieministern har såsom en vinst ur jordbrukspolitisk synpunkt särskilt framhållit borttagandet av den möjlighet till jordspekulation, vartill den nuvarande regeln om jordägareandel kan giva upphov. Erfarenheten har emellertid knappast givit vid handen, att dylik jordspekulation förekommit.

Den principiella innebörden av den föreslagna lagstiftningen är ägnad att väcka de starkaste betänkligheter. Man kan icke komma ifrån, att här föreligger en inskränkning i jordäganderättens av seklers tradition befastade innehåll.

Det har ingalunda ådagalagts, att verkliga och betydande samhällsintressen kräva den ifrågasatta ändringen, som i sin betydelse icke kan anses begränsad till bergshanteringen. Dess principiella räckvidd sträcker sig till en av grundpelarna för hela vårt rättssamhälle: äganderätten till jorden. Faran för en utvidgning i framtiden av de statliga anspråken att omfatta jämväl icke inmutningsbara mineral och andra naturtillgångar förefinnes och kan icke förbises. Just synpunkten av allmänt gagn talar för den skull starkt för att det nu ifrågasatta ingreppet i jordäganderätten med därav följande konsekvenser tillbakavisas.

Under hänvisning till vad ovan anförts hemställles,

att riksdagen måtte avslå Kungl. Maj:ts proposition nr 40 samt i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla om framläggande av nytt förslag till gruvlag med iakttagande av lagrådets yttrande och ovan angivna synpunkter.

Stockholm den 8 februari 1938.

Gustaf Velanders.

Th. Borell.

Fritiof Domö.

M. Svensson.

J. B. Johansson.

Gustaf Tamm.

Nils Gabrielsson.