



HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS DOM

Mål nr

2870-25

meddelad i Stockholm den 24 april 2026

KLAGANDE

1. AA

2. BB

MOTPARTER

1. Bergsstaten

Box 43

971 02 Luleå

2. Boliden Mineral AB, 556231-6850

936 81 Boliden

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Kammarrätten i Sundsvalls dom den 15 april 2025 i mål nr 1647-24

SAKEN

Undersökningstillstånd enligt minerallagen

HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS AVGÖRANDE

Högsta förvaltningsdomstolen avslår överklagandena.

BAKGRUND

1. För att på egen eller annans mark få undersöka förekomsten av vissa mineraliska ämnen (koncessionsmineral) krävs som huvudregel undersökningstillstånd. Ett sådant tillstånd beslutas av bergmästaren vid Bergsstaten och gäller i tre år. På ansökan av tillståndshavaren ska tillståndet förlängas med ytterligare tre år om ändamålsenliga undersökningar har utförts inom området. Undersökningstillståndets giltighetstid kan därefter förlängas med som mest fyra år om det finns särskilda skäl och efter det med upp till fem år om det finns synnerliga skäl.
2. Bergmästaren beviljade Boliden Mineral AB (Boliden) undersökningstillstånd för området Nautanen nr 1007 i Gällivare kommun, Norrbottens län. Giltighetstiden för undersökningstillståndet förlängdes därefter på ansökan av Boliden.
3. Efter ansökan av Boliden beslutade bergmästaren att ytterligare förlänga giltighetstiden för undersökningstillståndet med fyra år. Bergmästaren bedömde att ändamålsenligt arbete hade utförts under tillståndstiden och att det fanns tydliga planer avseende det fortsatta undersökningsarbetet, att det av hänsyn till rennärningen i området hade varit svårt att utföra undersökningsarbete under vinterbetesperioden samt att de speciella markförhållandena, våtmark, hade försvårat möjligheterna att utföra arbete under barmarksperioden. Sammantaget ansågs detta utgöra särskilda skäl för att förlänga giltighetstiden.
4. AA och BB överklagade beslutet. Förvaltningsrätten i Luleå och sedan Kamrarrätten i Sundsvall avslog överklagandena.

YRKANDEN M.M.

5. AA och BB yrkar att underinstansernas avgöranden ska upphävas och anför följande. Med särskilda skäl avses att det ska vara fråga om oväntade, exceptionella företeelser och förhållanden som inte kunnat förutses när undersökningstillståndet beviljades. Boliden bedriver sedan länge gruvverksamhet i området och det förhållandet att två samebyar har vinterbetesland i området samt att detta till stor del består av våtmark var känt redan vid ansökan om undersökningstillstånd. Vidare har i det överklagade beslutet inte gjorts någon avvägning mellan bolagets och markägarnas intressen.
6. Bergsstaten och Boliden Mineral AB anser att överklagandet ska avslås.

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET**Frågan i Högsta förvaltningsdomstolen**

7. Frågan är vad som krävs för att det ska anses finnas särskilda skäl för att förlänga giltighetstiden för ett undersökningstillstånd.

Rättslig reglering m.m.

8. Enligt 2 kap. 5 § minerallagen (1991:45) gäller ett undersökningstillstånd i tre år från dagen för beslutet.
9. Undersökningstillståndets giltighetstid ska, enligt 6 §, på ansökan av tillståndshavaren förlängas med sammanlagt högst tre år, om ändamålsenliga undersökningar har utförts inom området.
10. Av 7 § första stycket framgår att om giltighetstiden har förlängts enligt 6 §, ska den på ansökan av tillståndshavaren förlängas med ytterligare sammanlagt högst fyra år, om det finns särskilda skäl. Enligt andra stycket kan giltighetstiden därefter förlängas med ytterligare sammanlagt högst fem år, om det finns synnerliga skäl såsom att tillståndshavaren visar att betydande arbete har lagts ned inom området och att vidare undersökningar sannolikt kommer att leda till att bearbetningskoncession kan meddelas.

Högsta förvaltningsdomstolens bedömning*Allmänt om undersökningstillstånd*

11. Minerallagen är i första hand ett näringspolitiskt instrument för att främja utvinning av sådana mineral som av statsmakterna anses som industriellt användbara och samhällsekonomiskt betydelsefulla (prop. 2004/05:40 s. 30 f.).
12. Lagen möjliggör därför att förekomsten av olika mineraliska ämnen undersöks på egen eller annans mark. Med undersökning avses arbete i syfte att påvisa en fyndighet av ett koncessionsmineral och att utröna fyndighetens sannolika ekonomiska värde och dess beskaffenhet i övrigt, i den mån sådant arbete innebär intrång i markägarens eller annan rättsinnehavares rätt. För undersökningsarbetet gäller en mängd villkor och det ska utföras i enlighet med en antagen arbetsplan som bl.a. måste anpassas till den pågående markanvändningen inom det aktuella området.
13. Undersökning får som huvudregel bara utföras av den som har undersökningstillstånd. Ett sådant ska avse ett bestämt område och huvudregeln är att tillstånd ska beviljas om det finns anledning att anta att undersökning i området kan leda till fynd av koncessionsmineral.

14. Ett undersökningstillstånd gäller i tre år (2 kap. 5 § minerallagen). På ansökan av tillståndshavaren ska undersökningstillståndets giltighetstid förlängas med sammanlagt högst tre år, om ändamålsenlig undersökning har utförts inom området (6 §). Det krav som ställs för att få en första förlängning av giltighetstiden syftar till att förmå prospektören att driva på arbetet, bl.a. för att områden inte ska låsas för andra aktörer. Tanken är att undersökningen under denna tid, maximalt sex år, ska vara färdigställd och att prospektören antingen ska söka bearbetningskoncession eller lämna området (jfr prop. 1974:32 s. 102 f.).
15. Om det vid undersökningsarbetet uppstår problem som är av viss dignitet följer av 7 § första stycket att giltighetstiden för undersökningstillståndet kan förlängas med ytterligare sammanlagt högst fyra år, dvs. till maximalt tio år. För en sådan förlängning krävs dock att det finns *särskilda skäl*.
16. När minerallagen infördes 1992 överfördes bestämmelsen om fyra års ytterligare förlängning oförändrad från dess föregångare, gruvlagen (1974:342). Det krävdes då *synnerliga skäl* för att giltighetstiden av ett undersökningstillstånd skulle förlängas utöver en första förlängning om tre år.
17. Av förarbetena till gruvlagen framgår att med synnerliga skäl avsågs särskilda förhållanden som förhindrat eller försvårat undersökningsarbetet, exempelvis tvist om inmutningsrättens bestånd eller omfattning, långvarig arbetsinställelse, naturkatastrofer eller därmed jämförligt hinder. Synnerliga skäl för förlängning angavs också kunna föreligga med hänsyn till t.ex. fyndighetens beskaffenhet eller särskilda naturförhållanden (a. prop. s. 155 f.).
18. Mot bakgrund av att den tekniska utvecklingen på området lett till att prospektering mer kommit att inriktas mot djupare belägna malmer och att sådan prospektering är mer tidskrävande gjordes 1998 en ändring av lydelsen av 7 §. Ändringen bestod i att kravet på synnerliga skäl för att förlänga giltighetstiden för ett undersökningstillstånd med upp till fyra år ändrades till att det i stället ska krävas särskilda skäl. Den nya lydelsen var dock inte avsedd att leda till att lägre krav skulle ställas för att få en förlängning av tiden.
19. Samtidigt med den ändringen infördes ett nytt andra stycke i paragrafen som anger att om det föreligger synnerliga skäl, såsom att tillståndshavaren visar att betydande arbete har lagts ned inom området och att vidare undersökningar sannolikt kommer att leda till att bearbetningskoncession kan meddelas, kan en ytterligare förlängning om sammanlagt högst fem år ges. Bestämmelsen ger alltså möjlighet till att låta ett undersökningstillstånd gälla under sammanlagt 15 år (prop. 1997/98:47 s. 11 och 22).
20. Högsta förvaltningsdomstolen konstaterar att det exempel på synnerliga skäl som ges i paragrafens andra stycke – att betydande arbete har lagts ned och att

vidare undersökningar sannolikt kommer att leda till att bearbetningskoncession kan meddelas – inte handlar om att undersökningsarbetet till följd av särskilda förhållanden har hindrats eller försvårats, utan snarast är näringspolitiskt motiverat. Vidare kan konstateras att bestämmelsen har getts en sådan utformning att en förlängning först måste ha skett till följd av att det funnits särskilda skäl. Om goda förutsättningar för bearbetningskoncession föreligger vid slutet av den andra förlängningen, dvs. vid utgången av den initiala sexårsperioden, får det i stället prövas om detta utgör särskilda skäl och om så anses vara fallet kan en förlängning ske enligt första stycket, men då som mest med fyra år.

21. Slutligen kan konstateras att ordalydelsen i paragrafens andra stycke öppnar för en förlängning med upp till fem år även vid andra situationer som kan anses utgöra synnerliga skäl i mer traditionell mening, exempelvis vid händelser av force majeure karaktär.

Särskilda skäl för förlängning av undersökningstillstånd

22. I lagtext används uttrycken *särskilda skäl* och *synnerliga skäl* för att markera den nivå på omständigheter som ska föreligga för att en viss rättsföljd ska inträda. I fråga om särskilda skäl ges inte sällan ett antal exempel i förarbetena avseende vilken typ av omständigheter som kan utgöra sådana skäl. Normalt används uttrycket synnerliga skäl för att markera att det ska vara fråga om förhållandevis sällsynta undantagsfall.
23. Flera av de exempel som gavs i förarbetena till gruvlagen (se punkt 17) på vad som kan utgöra synnerliga skäl för förlängning av giltighetstiden för ett undersökningstillstånd, och som sedan kom att gälla enligt minerallagen, har karaktären av force majeure, exempelvis långvarig arbetsinställelse och naturkatastrofer.
24. Det står samtidigt klart att det inte var denna typ av händelser som avsågs när 7 § första stycket fick sin nya lydelse genom 1998 års lagstiftningsärende. Den ändring från synnerliga skäl till särskilda skäl som gjordes då syftade till att underlätta för de prospektörer som har behov av en förlängning av giltighetstiden och att dessa mot bakgrund av utvecklingen mot mer tidskrävande undersökningar skulle kunna få ytterligare tid när fyndighetens beskaffenhet, särskilda naturförhållanden eller därmed jämförliga omständigheter hindrat eller försvårat undersökningsarbetet (prop. 1997/98:47 s. 12 och 22). Vad som ska anses utgöra särskilda skäl enligt 7 § i den lydelse som gäller efter 1998 års lagändring måste tolkas i ljuset av detta.
25. De exempel som nyss nämnts på vad som kan utgöra särskilda skäl – fyndighetens beskaffenhet, särskilda naturförhållanden och därmed jämförliga

omständigheter – indikerar att det i regel ska vara fråga om omständigheter kopplade till arbetet i undersökningsområdet. Däremot anges inte att det måste vara fråga om oväntade händelser eller förhållanden som har uppstått under arbetets gång och som inte hade kunnat förutses när prospektören begärde och beviljades undersökningstillstånd. Det ligger tvärtom i undersökningsarbetets natur att de närmare förhållandena avseende en fyndighets beskaffenhet och de skilda naturförhållandena samt liknande omständigheter inom området kommer att bli kända för tillståndshavaren allt eftersom arbetena fortskrider. Det avgörande är i stället att det är fråga om omständigheter som har förhindrat, eller i tillräcklig grad försvårat, undersökningsarbetet och som inte är hänförliga till tillståndshavaren själv eller dennes planering och utförande av undersökningsarbetet. Såväl syftet med minerallagen (se punkt 11) som syftet med 1998 års lagändring talar för att bedömningen i detta avseende inte bör vara allt för restriktiv.

26. Högsta förvaltningsdomstolen konstaterar vidare att det vid prövningen av om särskilda skäl föreligger inte ska göras någon avvägning mellan olika intressen, t.ex. mellan prospektörens och markägarnas intressen. Markägarnas och övriga rättsinnehavares intressen tillgodoses i stället genom prospektörens arbetsplan samt vid prövningen av övriga tillstånd som eventuellt krävs enligt annan lagstiftning.
27. Däremot kan mot bakgrund av hur 7 § har utformats det förhållandet att en tillståndshavare har utfört omfattande undersökningar inom området och att det finns tydliga planer avseende det fortsatta undersökningsarbetet, inte anses utgöra särskilda skäl enligt första stycket för att medge en förlängning av giltighetstiden. Sådana omständigheter kan i stället i ett senare skede – dvs. först efter en förlängning med stöd av första stycket – beaktas vid en prövning av om synnerliga skäl föreligger enligt paragrafens andra stycke. Eftersom nämnda omständigheter inte är av det slaget att de kan anses ha inverkat på undersökningsarbetet ligger de inte i linje med den typ av omständigheter som enligt förarbetena kan utgöra särskilda skäl enligt 7 § första stycket.

Bedömningen i detta fall

28. Boliden har till stöd för sin ansökan om förlängning av undersöknings-tillståndets giltighetstid anført att det av hänsyn till rennäringen i området har varit svårt att utföra undersökningsarbete under vinterbetesperioden och att de speciella markförhållandena försvårat möjligheterna att utföra arbete under barmarksperioden.
29. Nu nämnda omständigheter är av sådan karaktär som anges i förarbetena, dvs. de avser förhållanden kopplade till undersökningsområdet, och de svårigheter

som uppkommit till följd av dem har inte varit hänförliga till bolagets planering och utförande av undersökningsarbetet. Högsta förvaltningsdomstolen bedömer att dessa omständigheter har försvårat undersökningsarbetet i sådan grad att det är fråga om särskilda skäl i den mening som avses i 2 kap. 7 § första stycket minerallagen. Det var därför rätt att förlänga giltighetstiden för bolagets undersökningstillstånd.

30. Överklagandena ska således avslås.

I avgörandet har deltagit justitieråden Linda Haggren, Per Classon,
Ulrik von Essen, Mathias Säfsten och Johanna Mihaic

Föredragande har varit justitiesekreteraren Robin Ånholm.