

Underlag a. Juridisk analys av LKAB och samhällsomvandlingen



RiR 2017:34

Omvandlingen av Kiruna och Malmberget

– bristande underlag hos regeringen och
LKAB

Olle Lundin

Vänge 170815

Professor i förvaltningsrätt

Uppsala universitet

Juridisk analys av LKAB och samhällsomvandlingen

Innehåll

LKAB och samhällsomvandlingen.....	1
LKAB och samhällsomvandlingen, Kiruna och Gällivare	3
1 Inledning.....	3
2 Bakgrund LKAB	3
3 Utgångspunkter och utredningens syfte och avgränsningar	5
4 Rättsregler av relevans.....	5
4.1 Inledning.....	5
4.2 Plan- och bygglagen.....	6
4.3 Expropriering av mark för gruvverksamhet, Minerallag och Expropriationslag.....	7
5 Bevakning av riksintressen	8
6 Regeringen som tillståndsmyndighet.....	10
7 Möjlighet att avtala om myndighetsutövning.....	10
8 Den grundlagsfästa självständighetsprincipen	12
9 Informella samarbetsgrupper och kontaktytor.....	13
10 Ersättningsnivåer.....	14
11 Regeringens förhållande till kommun, det kommunala självstyret.....	17
12 Det svenska förhållningssättet till extraordinära händelser och åtgärder	19
13 Den svenska decentraliseringen.....	20
14 Ägarstyrning i statliga aktiebolag.....	21
14.1 Aktiebolagets organisation.....	21
14.2 Ägarstyrning	21
14.3 Bolag med samhällsuppdrag	24

15 Avslutande analys.....	25
15.1 Inledning.....	25
15.2 Det svenska systemet, decentralisering, ledningsbrist och ansvar	25
15.3 Kommunernas olika roller	25
15.4 Styrningen av LKAB.....	26
15.5 Ersättningar för intrång.....	26
15.6 Avtala om myndighetsutövning	27
15.7 Hur långa samarbetsavtal kan det allmänna ingå?	27
15.8 Avslutande riskbedömning och förslag till lösningar	27
16. Avslutande ord	29

LKAB och samhällsomvandlingen, Kiruna och Gällivare

1 Inledning

Jag har blivit ombedd av Riksrevisionen att närmare undersöka de rättsliga aspekterna av den samhällsomvandling som det innebär att flytta bebyggelse i kommunerna Kiruna och Gällivare på grund av den gruvdrift som bedrivs av det av staten ägda Loussavaara Kiirunavaara Aktiebolag, LKAB.

Mitt uppdrag är att ta fram ett principiellt resonemang om bolagets, regeringens och kommunernas ansvar vid en framtvingad samhällsomvandling som alla parter är i behov av. Vad är det statliga åtagandet för regeringen dels som ansvarig för politiken inom området, dels som ägare till statliga bolag utöver det statliga bolaget LKABs åtagande? Vad är det statliga åtagandet för statliga myndigheter? Vilka riktlinjer, om några, borde berörda statliga förvaltningsmyndigheter få från regeringen om att förverkliga/underlätta ett statligt åtagande utöver LKABs åtagande? Det rör Trafikverket, SGU, Lantmäteriet, Riksantikvarieämbetet, Svenska kraftnät, Bergsstaten, länsstyrelser m.fl. Har kommunerna, Kiruna och Gällivare, ett särskilt ansvar utöver LKAB:s? Vilka risker borde ha identifierats och vilka handlingsplaner, om några, borde ha upprättats av regeringen och LKAB innan beslut om investering i gruvexpansion och samhällsomvandling togs?

Dessutom kommer fler frågor att beröras i rapporten. Det svenska rättssystemet innehåller vissa regler som möjligen försvårar en effektivisering av samhällsomvandlingen. Dessa ska pekas på och analyseras. Den som vill slippa bakgrund m.m. rekommenderas att gå direkt till avsnitt 15 och 16.

2 Bakgrund LKAB

Den av staten ägda gruvkoncernen Loussavaara Kiirunavaara Aktiebolag (LKAB) är ett av Sveriges största företag. 2016 års omsättning uppgick till cirka 15 miljarder kronor.

LKAB har sedan 1890 bedrivit järnmalmsexploatering i Norrbotten. Sedan 1976 har LKAB varit helägt av staten. Idag har företaget tre gruvor: Kiruna och Malmberget (underjordsgruvor) samt Svappavaara (dagbrott).¹ Kiruna och Malmberget är världens två största underjordsgruvor för järnmalmsbrytning.²

Det är bolagets två underjordsgruvor i Kiruna och Malmberget som föranlett LKAB att inleda ett ambitiöst samhällsomvandlingsprojekt. I och med att gruvorna expanderar i jakt på ny

¹ Det är tre dagbrott i Svappavaara.

² Enligt LKAB.com

malm rör de sig närmare de närliggande samhällena och riskerar till slut att göra marken instabil eller till och med sluka den underifrån.³ Det enda sättet för verksamheten i gruvorna att kunna fortsätta tycks vara att helt enkelt flytta samhällena längre bort från gruvdriften. LKAB uppskattar att det totalt rör sig om cirka 5,000 bostäder och 700,000 kvm bostad- och lokalytor som ska ersättas. Omkring 10,000 människor, dvs. ungefär en fjärdedel av befolkningen i de båda samhällena (gemensamt benämnda *Malmfälten*) beräknas behöva flytta. Omvandlingen förväntas pågå åtminstone till och med 2035, dock förväntas stora delar av Malmberget vara flyttade redan under 2019.

Samhällsomvandlingen är ett nära samarbete mellan LKAB och de två kommuner i vilka gruvorna och dess tillhörande samhällen ligger; Kiruna kommun och Gällivare kommun. Kommunerna bestämmer hur de nya samhällena ska se ut, var de ska lokaliseras och LKAB betalar, i princip, för de kostnader som uppstår. I Kiruna ska cirka en tredjedel av Kirunas centrala stadsdelar flyttas 3 kilometer öster om vad som idag är stadskärnan. I Malmberget har istället bestämts att Gällivare ska förtätas och på så vis ersätta de förlorade bostäderna och lokalerna.

Samhällsomvandlingen är dock inte bara en fråga mellan LKAB och kommunerna. Det växande gruvområdet påverkar mer än bara kommunala angelägenheter. Under hösten 2016 kom LKAB och Trafikverket överens om ny sträckning av E10 förbi Kiruna och dess finansiering och genomförande där LKAB finansierar den nya vägen. Flytten av järnvägen är genomförd men diskussioner pågår om byggnation av stickspår och ytterligare resecentrum till Kirunas nya centrum.

Den slutliga kostnaden för samhällsomvandlingen är svår att redan nu förutspå men ungefärliga siffror finns att tillgå. Enligt 2016 årsrapport för LKAB har bolaget mellan 2006 och 2016 betalat ut cirka 4.6 miljarder kronor för samhällsomvandlingen. Utöver detta uppgår avsättningar för framtida utbetalningar till ytterligare cirka 13 miljarder kronor.⁴

LKAB är en dominerande arbetsgivare i den här delen av landet. Bolagets intäkter och resultat är starkt beroende av världsmarknadspriset på järnmalm. Sedan länge har det varit känt att det vid en viss tidpunkt kommer att bli nödvändigt att flytta på stora delar av samhällena Kiruna och Malmberget för att kunna fortsätta gruvdriften. Dessa samhällen är byggda ovanpå eller nära de brytvärda malmkropparna, och med fortsatt gruvdrift ökar risken för ras och sättningar. År 2004 meddelade LKAB de berörda kommunerna att fortsatt gruvdrift skulle betyda en omfattande flytt av de två samhällena. Flyttningen av samhällena har påbörjats. Processen med att flytta samhällena kommer enligt LKAB:s planer att fortsätta etappvis en bit in på 2030-talet. År 2013 genomförde KTH en samhällsekonomisk analys på uppdrag av Kiruna och Gällivare kommuner. Analysen visade att samhällsomvandlingen var samhällsekonomiskt försvarbar, också med ett "pessimistiskt" antagande om ett bestående järnmalmspris på 50 USD per ton.⁵

³ LKAB.com

⁴ LKAB 2016 årsredovisning.

⁵ Se rapport från KTH, Samhällsomvandlingen i Malmfälten: Samhällsekonomisk bedömning, Rapport 2013:6

Regeringens utgångspunkt är att LKAB ska stå för de kostnader för skada och intrång som verksamheten ger upphov till, t.ex. i form av ersättningsbostäder för de boende. Processen har varit lång och de involverade myndigheterna har kommit in i olika skeenden i processen.

3 Utgångspunkter och utredningens syfte och avgränsningar

En av utgångspunkterna är att det förutsätts att samtliga beviljade tillstånd m.m. ifråga om malmbrytningen och flyttning och konstruktion av byggnader är rättsenliga och att de efterlevs av de som är berörda, främst LKAB. Efterlevnaden av dessa kommer inte att undersökas här.

Fokus för utredningen är regeringens ansvar för det omfattande projekt som flyttningen av två samhällen innebär. Regeringens utgångspunkt har varit och är att flytten är LKAB:s ansvar och att den ska ske inom ramen för befintliga rättsregler och resurser. Regeringen har varken skjutit till extra medel eller genomfört några särskilda lagändringar såvitt känt.

Kostnaderna för samhällsomvandlingen är mycket stora. Regeringen har inte fonderat eller på annat sätt öronmärkt medel för samhällsomvandlingen, utan kostnaderna för skada och intrång ska, med stöd i minerallagens ersättningsregler, bäras av LKAB. Konkret består kostnaderna till stor del av ersättningar till privatpersoner, företag, myndigheter, kommuner och andra organisationer för de fastigheter och den infrastruktur som blir obrukbara genom den fortsatta gruvdriften.

En bärande princip för regeringens politik har varit att samhällsomvandlingen ska hanteras inom de institutionella ramarna för stadsplanering, miljöprövningar, exproprieringar etc. som finns. Utgångspunkten är att befintliga regler ska tillämpas. Det finns såvitt känt inga särskilda lag- eller regeländringar för att underlätta detta omvälvande samhällsprojekt.

Denna undersökning syftar till fr.a. två saker. Det ena är regeringens ansvar för samhällsomvandlingen dels i rollen som ägare av LKAB och dels i rollen som regering, d.v.s. huvudman för involverade statliga myndigheter och det organ som styr riket, d.v.s. ansvarigt organ för att riket styrs rationellt, effektivt, rättssäkert och säkert. Det andra är att belysa de förutsättningar som finns för ett dylikt extraordinärt projekt inom ramen för befintliga rättsregler. Vilka möjligheter och eventuella hinder ger rättssystemet?

4 Rättsregler av relevans

4.1 Inledning

En flytt av två samhällen som en följd av gruvdrift aktualiserar en rad rättsregler i flera olika regleringar. För att gruvdriften som sådan ska vara rättsenlig krävs att Miljöbalkens regler och tillstånd efterlevs. Det finns även en speciallag som reglerar bearbetning och undersökning i mark av vissa mineraler bl.a. järn, Minerallagen (1991:45). I Minerallagen

finns även regler om ersättning till berörda fastighetsägare. Miljöbalk och Minerallag utgör i princip de materiella reglerna runt själva verksamheten, malmbrytning.

Vidare aktualiseras Expropriationslagen (1972:719) om behov av att expropriera viss fastighet föreligger. Även Plan- och bygglagen (2010:900) är av intresse vad gäller fastställande av detaljplaner, bygglov och förekomst av riksintressen. Detaljplanerna är centrala i förverkligandet av samhällsomvandlingen.

Därutöver finns en rad andra lagkomplex som är av relevans för projektet. Bestämmelser som reglerar nödvändiga beslut och tillstånd m.m. finns i följande lagar med tillhörande förordningar: Lag (1995:1649) om byggande av järnväg, (LBJ), väglagen (1971:948), (VägL), ellagen (1997:857), kulturmiljölagen (1988:950), (KML), ledningsrättslagen (1973:1144), (LL), rennäringslagen (1971:437) och expropriationslagen (1972:719), (ExprL).

Vad gäller hur en kommun styrs, hur beslut fattas och den kommunala kompetensen är Kommunallagen (1991:900) relevant. Hur riket styrs och regeringens förhållande till sina myndigheter regleras bl.a. i regeringsformen. De viktigaste av dessa regleringar, för denna utredning, kommer att nedan beskrivas mer i detalj.

4.2 Plan- och bygglagen

Plan- och bygglagen, PBL, är den centrala regleringen av planläggning och användning av mark, fr.a. på lokal nivå. Där regleras olika typer av planer, som är avgörande för samhällsplanering, och olika typer av tillstånd, t.ex. bygglov, marklov och rivningslov. Kommunerna och länsstyrelserna spelar avgörande roller i PBL:s tillämpning och funktion.

Detaljplaner är ibland en förutsättning för att tillståndsinnehavare ska få exploatera och utnyttja tillståndet. Det är en kommunal uppgift att hantera frågor om lokalt byggande och samhällsplanering. Enligt PBL 5-6 kap. är det kommunen som hanterar frågan om detaljplan, både vad gäller planering och genomförande. Huvudregeln är att det är fullmäktige som beslutar om detaljplan. Det finns dock möjligheter för staten att bryta igenom det kommunala planmonopolet. I 11 kap. 10-12 §§ PBL stadgas att länsstyrelsen och/eller regeringen kan ingripa och t.o.m. genom ett s.k. planföreläggande tvinga en kommun att anta en detaljplan med visst innehåll, om syftet bl.a. är att skydda de intressen som finns uppräknade i 3-4 kap MB, s.k. riksintressen. Det kan vara områden för turism eller mark- eller vattenområden där särskilda fyndigheter av värdefulla ämnen eller mineraler finns. Det finns således möjligheter för staten att tvinga igenom detaljplaner om det är för att skydda och bevaka riksintressen. Det är länsstyrelsens uppgift att bevaka och skydda riksintressena.

Att flytta byggnader kräver i sin tur tillstånd i det enskilda fallet. Ett rivningslov för att ta ned byggnaden och ett bygglov för att återuppföra den.

Områden som är av riksintresse ska enligt PBL redovisas i kommunens översiktsplan. En översiktsplan är inte rättsligt bindande vid enskilda beslut om markanvändning inom kommunen. Det är först då en detaljplan tillkommer som det uppstår en bindande verkan.

Många åtgärder i samhällsomvandlingen kommer att aktualisera frågor om påverkan på olika riksintressen och därmed resa frågor om hur olika intressen ska vägas mot varandra.⁶

4.3 Expropriering av mark för gruvverksamhet, Minerallag och Expropriationslag

Expropriation av mark regleras huvudsakligen av Expropriationslagen. Det finns dock undantag till detta. Ett undantag är i fråga om gruvdrift som istället regleras i Minerallagen.⁷ Minerallagen gäller för undersökning och bearbetning av på egen *eller annans* mark av diverse mineraliska ämnen t.ex. järn.⁸

Den statliga myndigheten Bergsstaten har till uppgift att handlägga ärenden som rör prospektering och utvinning av mineral. Bergsstaten leds av Bergmästaren som beslutar i frågor enligt minerallagen. Bergmästaren prövar ärenden om undersökningstillstånd eller *bearbetningskoncession*. Undersökningstillstånd ska meddelas om det finns anledning att anta att denna kan leda till fynd av mineral i undersökningsområdet förutsatt att den som ansöker även har möjlighet att bedriva undersökningen på ett ändamålsenligt vis.⁹

En bearbetningskoncession innebär en rätt att inom koncessionsområdet bedriva undersökningsarbete samt utföra bearbetning av mineral och därmed sammanhängande verksamhet. Koncessionen ska meddelas om en fyndighet påträffats som sannolikt kan tillgodogöras ekonomiskt och dess belägenhet eller art inte gör det olämpligt för en koncession att beviljas. En bearbetningskoncession får t.ex. inte strida mot gällande detaljplan.¹⁰

Ansökan om koncession görs hos Bergmästaren. Bergmästaren ska samråda med länsstyrelsen i det eller de län koncessionsområdet ligger när det gäller tillämpningen av Miljöbalkens 3, 4, och 6e kap. En ansökan om bearbetningskoncession måste även innehålla en miljökonsekvensbeskrivning¹¹ Sökanden av koncession kan göra sig skyldig att ersätta staten för kostnader för ersättning till sakkunniga i det fall det krävs för utredningar. Sökanden är dock aldrig skyldig att ersätta staten för kostnader för myndigheter eller tjänstemäns utlåtanden om inte annat finns särskilt föreskrivet.¹² Sökanden kan även bli skyldig att betala kostnader för eventuell platsundersökning om sådan bedöms nödvändig av bergmästaren.

Ansökan om koncession ska göras hos Bergmästaren. Dock ska ärendet hänskjutas till regeringens prövning i de fall Bergmästaren bedömer frågan om koncession vara särskilt

⁶ Se Ds 2006:2 s. 37.

⁷ ExpL 2 kap. 3 § 3 st.

⁸ MinL 1 kap. 1 §.

⁹ Se 2 kap. MinL

¹⁰ Se 5 kap. 1 § och 4 kap. 2 § MinL.

¹¹ Se 4 kap. 2 § MinL.

¹² MinL 8 kap. 5 §.

betydelsefull eller då Bergmästaren i fråga om MB 3, 4, och 6e kap. finner skäl att frångå länsstyrelsens förslag.

En *markanvisningsförrättning* hålls på begäran av koncessionshavaren. Vid förrättning bestäms den mark inom koncessionsområdet som koncessionshavaren får ta i anspråk för bearbetning av mineralfyndighet. Även mark som behövs för verksamhet som i anslutning till bearbetningen bestäms. Detta kan även innebära att mark utanför koncessionsområdet tas i anspråk, t.ex. för infrastruktur.¹³

Markanvisning kan göras antingen genom överenskommelse mellan koncessionshavaren och markägaren, eller i annat fall genom anvisning genom förrättning av bergmästaren. Vid markförrättning där överenskommelse inte finns tas beslut av bergmästaren och två gode män som denne utser.¹⁴

Det finns en rad bestämmelser i Minerallagen om vilka områden som inte får förrättas till mineralbearbetning. Dessa inkluderar bland annat nationalparker, skyddsobjekt, men också närhet till allmänna vägar, samlingslokaler, eller inom 200 m av bostadsbyggnader.¹⁵

Markanvisningsbeslut ska innehålla överenskommelse om ersättning enligt 7 kap. 1-3 §§, se nedan, om någon av parterna begär det.

Ersättningsregler för skada eller intrång på fastigheter regleras i 7 kap. Minerallagen. Enligt 7 kap. 2 § ska skada som föranleds av att en bearbetningskoncession beviljats ersättas av koncessionshavaren.

I fråga om ersättning för fastigheter som ska lösas gäller Expropriationslagen 4 kap och delar av 5 kap. Ersättningen för en fastighet ska uppgå till 125 procent av marknadsvärdet. Om det företag för vars genomförande en fastighet exproprieras medfört inverkan av någon betydelse på dess marknadsvärde ska ersättningen bestämmas på grund av det värde fastigheten skulle haft om denna inverkan inte skett, enligt 4 kap. 2 §. Vidare stadgas i 4 kap. 3a § att om expropriering sker av mark som enligt detaljplan ska användas till allmän plats ska ersättning bestämmas med hänsyn till de förhållanden som rådde närmast innan marken angavs som allmän plats. I det fall åtgärd vidtagits i uppenbar avsikt att höja den ersättning som den exproprierande har att erlægga ska, om det finns skäl, ersättningen bestämmas som om åtgärden aldrig vidtagits, enligt 4 kap. 5 §. Vid tvist om ersättningen stadgas i 8 kap. 8 § MinL att Bergmästaren fattar beslut om ersättning och löser tvisten.

5 Bevakning av riksintressen¹⁶

Det är bl.a. länsstyrelsens uppgift att verka för att riksintressen tas tillvara vid prövningen av mål och ärenden enligt markanvändningslagstiftning som t.ex. PBL, MinL, VägL och LBJ.

¹³ Se 9 kap. 1 § MinL.

¹⁴ Se 9 kap. 4 § MinL.

¹⁵ Se 9 kap. 2 § 2 st. MinL.

¹⁶ Se Ds 2006:2 s. 36 f.

Länsstyrelsen ska också bl.a. ta de initiativ som behövs för att bestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken ska beaktas i tidigare skeden av planerings- och beslutsprocesserna. De centrala förvaltningsmyndigheterna har inom sina verksamhetsområden uppsikten över hushållningen med mark- och vattenområden. Boverket har uppsikt över hushållningen med de mark- och vattenområden som omfattas av bestämmelserna i 4 kap. miljöbalken. Boverket ska också verka för samordning av de statliga myndigheternas arbete med underlag för tillämpningen av 3 och 4 kap. miljöbalken.

De centrala förvaltningsmyndigheterna ska inom sina verksamhetsområden lämna underlag till länsstyrelsen ifråga om områden som de bedömer vara av riksintresse.

- Statens jordbruksverk lämnar uppgifter om områden för rennärningen,
- Naturvårdsverket om naturvården, friluftslivet och vattenförsörjningen,
- Riksantikvariatämbetet om kulturmiljövården,
- Sveriges geologiska undersökning om fyndigheter av ämnen eller material,
- Statens energimyndighet om energiproduktion och eldistribution och
- Trafikverket om kommunikationer.

Områden som är av riksintresse ska enligt PBL redovisas i kommunens översiktsplan. Många åtgärder i samhällsomvandlingen aktualiserar frågor om påverkan på olika riksintressen. Intressanta problem kan uppstå när lokala intressen kolliderar med riksintressen eller när olika riksintressen kolliderar med varandra, exempelvis turism, rennärning och malmbrytning. Hur löses dessa konflikter och vilket organ bestämmer vilka intressen som är viktigast?

Det finns regler i bl.a. miljöbalken hur konflikter mellan riksintressen ska lösas. I 3 kap. 10 § MB stadgas att om ett område är av riksintresse för flera oförenliga ändamål, ska företräde ges åt det eller de ändamål som på lämpligaste sätt främjar en långsiktig hushållning med marken, vattnet och den fysiska miljön i övrigt. Behövs området eller del av detta för en anläggning för totalförsvaret ska försvarsintresset ges företräde. Det innebär att långsiktighet i hushållning är av stor vikt samt att försvarsintressen har en särställning.¹⁷ Det finns således vissa mekanismer inbyggda i miljöbalken.

Av rättspraxis framgår att exploateringsintresset är mycket starkt bland riksintressena. I fallet M 350-09 fastställer Miljööverdomstolen principen att ett exploaterande riksintresse i avvägningen enligt 3 kap. 10 § MB har företräde framför ett bevarande riksintresse om exploateringsintresset annars skulle gå förlorat.¹⁸ Det innebär i princip att om brytningen av torv, värdefulla mineraler m.m. endast kan ske på en eller få platser så går exploateringsintresset före och tillståndsprövningen blir inriktad på att så lite intrång som möjligt ska göras på andra berörda riksintressen. Exploateringsintresset är således ett mycket starkt riksintresse.

¹⁷ Prop. 1985/86:3 s. 78 f.

¹⁸ Se M 350-09. Numera Mark- och miljööverdomstolen.

6 Regeringen som tillståndsmyndighet

Regeringen uppträder ibland som en förvaltningsmyndighet och fattar beslut i förvaltningsärenden. Hela 17 kap. miljöbalken handlar om regeringens tillåtlighetsprövning. Enligt 17 kap. 3 § miljöbalken rör det bl.a. verksamheter som kan antas få betydande omfattning eller inskränka de intressen som miljöbalken ska främja, bl.a. skydd av människors hälsa och miljö, skydd av värdefulla natur- och kulturmiljöer samt långsiktigt god hushållning med mark, vatten och fysisk miljö i övrigt.

En myndighet eller kommun som inom sitt verksamhetsområde får kännedom om en verksamhet som avses i 17 kap. 3 § miljöbalken ska underrätta regeringen om verksamheten. Regeringen ska normalt förbehålla sig tillåtlighetsprövningen av vissa uppräknade verksamheter om kommunfullmäktige i en berörd kommun begär det.

Tillåtlighetsärenden som avser vägar och järnvägar bereds inom ansvarig trafikmyndighet, dvs. Vägverket och Banverket, numera sammanslaget Trafikverket. Andra tillåtlighetsärenden bereds normalt av en miljödomstol efter det att domstolen fått in en ansökan om tillstånd. Efter beredning lämnas ärendet och ett yttrande från myndigheten eller domstolen till regeringen för prövning av verksamhetens tillåtlighet. Regeringskansliet bereder de ärenden i vilka fråga om regeringsprövning har aktualiserats genom en underrättelse enligt 17 kap. 5 § miljöbalken. Kommunen har ett starkt inflytande i tillåtlighetsprövningen och vissa verksamheter får regeringen tillåta endast om kommunfullmäktige har tillstyrkt detta. Kommunen kan också påverka vilka verksamheter som regeringen ska tillåtlighetspröva. För trafikanläggningar finns inte någon kommunal vetorätt men kommunens åsikt tillmäts mycket stor betydelse även i dessa ärenden.¹⁹

I de ärenden där regeringen är beslutsmyndighet finns självfallet stora möjligheter, för regeringen, att styra åt vilket håll projektet ska vandra och landa. Regeringen spelar således en roll som en av flera olika tillståndsmyndigheter och innebär att regeringen har stora möjligheter att påverka, påskynda och prioritera hantering av tillstånd.

7 Möjlighet att avtala om myndighetsutövning

Ett sätt att säkra upp processen med samhällsomvandlingen vore att ingå avtal mellan LKAB och kommunerna med innebörd att LKAB åtar sig att genomföra och finansiera flytten och respektive kommun och dess organ åtar sig att besluta om och meddela för flytten nödvändiga planer, översiktsplaner och detaljplaner, och tillstånd, rivningslov och bygglov m.m. Det vore ett sätt att få stabilitet och långsiktighet i projektet.

Problemet med en avtalskonstruktion är att en kommun inte kan avtala om framtida myndighetsutövning utan stöd i lag, såna avtal är ogiltiga, särskilt om kommunen kräver en

¹⁹ Se Ds 2006:2 s. 41

förmån för sin myndighetsutövning.²⁰ Dylika avtal där det allmänna kräver en förmån för sin myndighetsutövning är felaktiga på två sätt. Dels ett kompetensöverskridande i offentligrättslig mening, sannolikt att bedöma som brottsligt; tjänstefel 20 kap. 1 § BrB, och dels ett sannolikt oskäligt avtal, enligt 36 § Avtalslagen²¹ på grund av kommunens offentligrättsliga övertag.

Den offentligrättsliga kompetensen att utöva myndighet måste särskiljas från den privaträttsliga kompetensen att ingå avtal.

Själva begreppet myndighetsutövning förekommer förutom i förvaltningslagen (1986:223)²² även i andra regleringar som brottsbalken och skadeståndslagen (1972:207).

Myndighetsutövning definieras dock inte i någon av dessa lagar. I den äldre förvaltningslagen definierades myndighetsutövning som utövning av befogenhet att för enskild bestämma om förmån, rättighet, skyldighet, disciplinpåföljd, avskedande eller annat jämförbart förhållande. I förarbetena till den äldre förvaltningslagen definierades begreppet även som beslut eller andra åtgärder som ytterst är uttryck för samhällets maktbefogenheter i förhållande till medborgarna. Dessa definitioner kan fortfarande användas även om den lagen är upphävd. I begreppet ingår både förpliktande och gynnande beslut.²³

Både beslut om detaljplan och rivningslov och bygglov är myndighetsutövning och därmed inte möjligt att reglera genom avtal. Avtal om framtida myndighetsutövning, utan uttryckligt lagstöd, är i princip alltid ogiltiga, både i civilrättslig och i offentligrättslig mening.²⁴ Det torde även vara så att den eller de beslutsfattare som medverkar till ett sådant beslut skulle kunna göra sig skyldiga till en brottslig gärning, tjänstefel 20 kap. 1 § BrB.

Det innebär att det inte hade varit möjligt att ingå avtal mellan LKAB och kommunerna med innebörden att kommunerna lovar att besluta om detaljplaner av visst innehåll för att flytten ska kunna genomföras på bästa och snabbaste vis. Så risken att en av kommunerna inte beslutar om en detaljplan nödvändig för flytten kan aldrig elimineras genom civilrättsliga avtal såvida inte en lagändring genomförs. Detsamma gäller de rivnings- och bygglov som är en förutsättning för att flytta byggnader.

Byggherrens och kommunens förhandlingspositioner manifesteras i exploateringsavtal som inte sällan innebär att byggherren accepterar större kostnads- och andra åtaganden än vad

²⁰ Se exempelvis NJA 1980 s 1. Där ett avtal mellan ett offentligrättsligt organ och en enskild förklarades ogiltigt av domstolen enligt avtalslagen eftersom det innehöll en bestämmelse om att den enskilde skulle prestera något i utbyte mot myndighetsutövning. Att en kommun skulle kräva högre ersättning för intrånget på sin fastighet i utbyte mot en detaljplan vore således ett ogiltigt avtal och kompetensöverskridande från kommunens sida.

²¹ Lag (1915:218) om avtal och andra rättshandlingar på förmögenhetsrättens område.

²² Notera att begreppet myndighetsutövning utmönstras ur förvaltningslagen då 2018 års förvaltningslag träder ikraft. Det förändrar dock inte resonemanget ovan.

²³ Se prop. 1971:30, del II, sid. 331.

²⁴ Se Madell, s. 548 f.

denne annars via lag kan 'samtycka' till.²⁵ För att säkra byggherrens intressen har det även visat sig att man på civilrättslig väg försökt binda kommunens framtida myndighetsutövning genom att i avtal komplettera en detaljplaneändring med villkor om att kommunen t.ex. inte ska bevilja andra än avtalsparten vissa tillstånd, vilket innebär ett kompetensöverskridande i offentligrättslig mening.²⁶ Det är alltså inte tillåtet.

Ett myndighetsutövande organ kan helt enkelt inte ingå avtal rörande sin kompetens att utöva myndighet. Den kompetensen är reglerad i författning och kan inte utgöra föremål för avtalsförhandling utan ett uttryckligt lagstöd.

Om ett dylikt avtal vore önskvärt som ett sätt att minska risker m.m. med samhällsomvandlingen så skulle helt enkelt ett lagstöd i PBL tillskapas. Det finns redan exempel på detta. Exploateringsavtal har stöd i PBL och är en typ av avtal som typiskt sett ingås mellan en kommun och en privat entreprenör och som syftar till att exploatera fastigheter i både kommunens och entreprenörens intresse.

Tidigare saknades helt reglering av exploateringsavtal i lagstiftningen. Regleringen infördes 2015 och innebär att det numera finns stöd i PBL, i 6 kap. 40 § PBL, för dylika avtal. Väsentligt är att det införs bestämmelser som sätter gränser för vad ett sådant avtal får och inte får innehålla. En bestämmelse i ett exploateringsavtal som bryter mot denna reglering blir ogiltig.

Enligt lagtexten får ett exploateringsavtal avse åtagande för byggherre eller fastighetsägare att vidta eller finansiera anläggande av gator, vägar och andra allmänna platser samt anläggningar för vatten och avlopp. Vidare får ett åtagande avse andra åtgärder som ska vara nödvändiga för att planen ska kunna genomföras.

Det hade sålunda funnits en möjlighet för lagstiftaren att införa ett lagstöd i PBL för samverkansavtal i en situation som LKAB och samhällsomvandlingen.

8 Den grundlagsfästa självständighetsprincipen

I 12 kap. 2 § regeringsformen stadgas att ingen myndighet, inte heller riksdagen eller en kommuns beslutande organ, får bestämma hur en förvaltningsmyndighet i ett särskilt fall ska besluta i ett ärende som rör myndighetsutövning mot en enskild eller mot en kommun eller som rör tillämpningen av lag. Ibland uttrycks detta som förbud mot ministerstyre. En minister kan inte utöva befälsrätt över de myndigheter som lyder under denne, i vart fall inte i enskilda ärenden som utgör myndighetsutövning eller som rör tillämpningen av lag.²⁷

En av frågorna i detta ärende är hur de riktlinjer skulle utformas avseende de statliga myndigheter som är berörda av LKAB och samhällsomvandlingen för att både säkra och effektivisera projektet. Svaret är att det är svårt att utforma sådana riktlinjer utan att kränka

²⁵ Se SOU 1994:36, s. 313.

²⁶ Madell, T., Det allmänna som avtalspart, s. 298 f.

²⁷ Vissa möjligheter finns dock, se nedan.

den grundlagsfästa självständighetsprincipen. Att hantera LKAB på ett särskilt sätt eller med förtur eller liknande är utgör onekligen myndighetsutövning i ett tillståndsärende eller vid tillsyn och därmed inte tillåtet för annan myndighet påverka eller bestämma åt behörig myndighet. Regeringen kan således inte utfärda riktlinjer eller rekommendationer för de myndigheter som är underställda regeringen att agera på visst sätt i ett visst fall. Möjligheten för regeringen att styra de statliga myndigheterna genom riktlinjer eller liknande i det särskilda fallet LKAB är således mycket begränsade.

Frågan hur denna problematik löses. Om man vill införa en möjlighet för regeringen att utöva befälsrätt över statliga förvaltningsmyndigheter så krävs att regeringsformen ändras. Huruvida det är politiskt möjligt är svårt att bedöma.²⁸ Därutöver finns möjligheten för regeringen att styra en myndighet med de möjligheter som står till buds. Som ovan påpekats så finns regeringens sedvanliga möjligheter via budget, chefstillsättning, regleringsbrev och fr.a. informella kontakter. Gränsdragningen mellan informella kontakter och grundlagsstridig styrning är svår att göra.

Skulle det vara möjligt att regeringen tvingar berörda myndigheter att samordna sig? Myndigheter har en skyldighet enligt förvaltningslagen att samarbeta och räcka varandra handen. Det finns således en generell skyldighet för myndigheter att samarbeta. Att samordna sig bygger i princip på att alla myndigheter gör samma rättsliga bedömningar och exempelvis beviljar olika typer av tillstånd som är nödvändiga i en malmbrutningsprocess. Det är knappast möjligt enligt självständighetsprincipen. Självfallet kan regeringen uppmuntra myndigheter att samordna sig men det blir mer av en förhoppning om att det ska fungera som avsett. Även det blir en form av informell styrning.

Självständighetsprincipen innebär att regeringen inte har möjlighet att diktera hur en tillsyns- eller tillståndsmyndighet ska förhålla sig till en viss part, exempelvis LKAB. Regeringen kan alltså inte uttrycka att ärenden där LKAB är part ska exempelvis behandlas skyndsamt eller med förtur eller välvilligt m.m. Varje förvaltningsmyndighet som hanterar ärenden rörande LKAB gör det på ett självständigt sätt och på eget ansvar och varje försök att påverka eller styra myndigheterna från regeringens sida är ett brott mot grundlagen. Självständighetsprincipen kan således utgöra ett hinder eller åtminstone en svårighet att vara medveten om och att hantera vid projekt som omfattar flera självständiga myndigheter.

9 Informella samarbetsgrupper och kontaktytor

Ett sätt för regeringen, LKAB och kommunerna att effektivisera samarbetet är att bilda olika typer av samarbetsorgan. Det är självfallet ett utmärkt sätt att utbyta information. Däremot är det inte möjligt att fatta beslut i dylika organ utan de kan enbart fungera som informella mötesplatser. De formella besluten kan endast fattas i korrekta fora. Exempelvis kan detaljplan endast beslutas av kommunfullmäktige, tillstånd enligt PBL, bygglov, rivningslov m.m. kan enbart beslutas av vederbörlig kommunal nämnd o.s.v.

²⁸ Värt att notera är att självständighetsprincipen utgör en i konstitutionellt hänseende mycket stark princip.

Således kan ad hoc organ fungera som ett forum för att utbyta information men inte för att fatta de formella beslut som krävs för att rättsligt möjliggöra en fortsättning på processen. Processen måste föras framåt i vederbörlig ordning i LKAB, kommuner, fullmäktige och nämnder, och i statliga förvaltningsmyndigheter.

Samarbetsgrupper och olika typer av kontaktytor kan däremot utgöra ett sätt för regeringen att medelst s.k. informella kontakter söka påverka myndigheter och myndighetschefer.

Ett möjligt problem med informella grupper är att det kan finnas en risk att de medverkande tror att "beslut och överenskommelser" som tas och ingås vid sådana möten faktiskt också gäller. Det är inte fallet utan det krävs att alla involverade går tillbaka till sina respektive beslutande organ, myndigheter, fullmäktige, bolag m.m. och ser till att det informella mötets utfall förverkligas i olika typer av myndighetsbeslut m.m. Och det är knappast självklart. En GD på en myndighet som deltar i ett informellt möte där en sak "beslutas" kanske inte alls kan fatta ett beslut med dylik innebörd om det visar sig att det framkommit ny information eller andra tolkningar av rättsläget som var okänt för GD:n vid det informella mötet. Risken finns således att det fästs större vikt vid den informella gruppens funktion än vad som de facto är fallet. Gruppens funktion kräver att de formella beslutande organen samarbetar med gruppens intentioner. Det finns inga garantier för att det blir så.

10 Ersättningsnivåer

Centralt i samhällsomvandlingen är frågan om LKABs skyldighet. Vad och hur mycket är LKAB skyldiga att ersätta? Möter företaget sina skyldigheter? Är det till och med så att de betalar mer än de behöver eller borde? LKAB är trots allt ett statligt företag och ersättning utöver det de är skyldiga att betala är resurser som sedan inte kommer skattebetalarna till del i form av avkastning.

LKAB har tillsammans med konsulter från EY²⁹ tagit fram ett eget ramverk för ersättning.³⁰ Intressant är då att jämföra hur dessa interna regler förhåller sig till de lagstadgade ersättningsnivåerna i minerallagen.

Fråga om ersättning för expropriation i samband med gruvverksamhet behandlas i Minerallagens 7:e kapitel. Gällande ersättningsnivåerna är det dock Expropriationslagens 4:e kapitel som gäller.³¹ För en fastighet som exproprieras i sin helhet ska ersättningen uppgå till fastighetens marknadsvärde plus ytterligare 25 procent.³²

LKABs ersättningsregler ger fastighetsägare i de aktuella områdena två alternativ; ekonomisk ersättning eller något som kallas *Ersättning av Funktion* (EaF). EaF innebär att en fastighetsägare ersätts med ett nytt objekt av samma typ med viss yta, utrustning, skick

²⁹ Före detta Ernst&Young.

³⁰ "LKAB – Sammanfattning av antagna ersättningsregler" – 2016-01-12

³¹ Se MinL 7 kap. 4 §

³² ExpL 7 kap. 1 § 1-2st

etc.³³ Att utvärdera hur det första alternativet, den ekonomiska ersättningen, förhåller sig till expropriationslagens ersättningskrav är relativt enkelt.

Fastighetsägare delas i LKABs ersättningsregler in i två olika kategorier; ägare av småhus och ägare av flerfamiljshus. Den ekonomiska ersättningen för fastighetsägare av småhus är från LKAB en engångssumma motsvarande marknadsvärdet plus 25 procent. För flerfamiljshus är ersättningen nästan densamma.³⁴ Det är på sätt och vis besynnerligt att företaget väljer att göra skillnad på de två olika fastighetsformerna, även om skillnaden tycks förhållandevis liten, då det expropriationsrättsligt inte görs någon sådan skillnad. Dessa ersättningsregler är dock identiska med expropriationslagens nivåer. Det innebär en ersättning till fastighetsägare på precis vad de är skyldiga till men inte mer än så.

LKABs ersättningsregler innehåller dock ett *takpris* för ekonomisk ersättning. I fråga om de två fastighetstyper vi diskuterade ovan, småhus och flerfamiljshus, har takpriset för ersättning bestämts till en viss procentenhet av uppskattat nyproduktionspris.

För det första är ett takpris principiellt oförenligt med ExpL:s ersättningsregler. Fastighetsägare har rätt till ersättning på fastighetens marknadsvärde plus 25 procent oavsett hur mycket det uppgår till. Det finns inga bestämmelser om takpris i dessa ersättningsregler. Detta innebär en potentiell krock mellan ExpL och LKABs egna ersättningsregler i det fall då takpriset är lägre än den lagstadgade ersättningsnivån. I det fall då takpriset är högre är det uppenbarligen poänglöst. Enligt LKABs egna beräkningar³⁵ ligger verkligheten nog oftast närmare det andra alternativet. Således, den genomsnittliga ersättningsnivån, marknadsvärdet plus 25 % är lägre än LKAB:s takpris. Vilket innebär att LKAB betalar högre ersättning än vad MinL ålägger bolaget att göra.

För det andra illustrerar takpriset hur LKAB faktiskt betalar mer än de är skyldiga. Inte genom den ekonomiska ersättningen vilken vi redan tidigare slagit fast ligger i linje med deras rättsliga skyldigheter, men genom sitt program av *Ersättning av Funktion*. Takpriset är vad LKAB själva uppskattar att de kostar dem att ersätta en fastighet med en ny. Detta måste därför alltid vara högre än den ekonomiska ersättningen. LKAB har ingen skyldighet att ersätta fastighet med fastighet och skulle i princip kunna erbjuda endast den ekonomiska ersättning som ExpL kräver vilket skulle vara något billigare. Det finns dock flera skäl till varför LKAB kan ha valt att erbjuda detta alternativ; För det första finns det ett stort incitament för både LKAB och kommunerna de samarbetar med att bygga nya fastigheter för att ersätta de gamla. Att skapa en bostadsbrist eller avfolka Malmfälten bör inte ligga i någons intresse. För det andra kan det vara ett sätt att få övergången att gå lättare. Genom att erbjuda fastighetsägare ett mer attraktivt alternativ minskar risken för utdragna rättsprocesser. Det framgår av ersättningspolicyn att ett viktigt syfte är att se till att enskilda fastighetsägare blir nöjda så att flytten går snabbt och smidigt att genomföra.

³³ "LKAB – Sammanfattning av antagna ersättningsregler" – 2016-01-12

³⁴ (De fem förhandlingsprocenten.)

³⁵ "Realkapitalvärden Kiruna" – 070625, uppdaterad 080819

Det faktum att LKAB tror sig kunna bygga nya fastigheter för billigare än genomsnittet innebär också att detta är ett mer effektivt sätt att erbjuda en mer attraktiv överenskommelse. Marknadsvärdet på den nybyggda fastigheten är sannolikt högre än LKABs kostnad för att bygga den vilket gör alternativet för fastighetsägaren ännu bättre.

Dessutom är det fördelaktigt för LKAB att förvärva fastigheterna och bli ägare av dessa. En fastighetsägare har enligt Minerallagen en självklar rätt att exploatera mineraler på den egna fastigheten utan att ansöka om särskilda tillstånd. Det finns således ett intresse från LKAB:s sida att bli fastighetsägare istället för enbart tillståndsinnehavare.

På frågeställningen om huruvida LKAB betalar högre ersättning än de är skyldiga till är svaret både ett ja och ett nej. Den rent ekonomiska ersättningen går inte utöver deras skyldigheter, dock finns anledning att tro att de betalar något mer än så när de erbjuder alternativa fastigheter.

Det är dessutom så att LKAB årligen ersätter Kiruna kommun för personella merkostnader för planläggning och tillståndsgivning enligt PBL. Det går utöver MinL ersättningsregler.

Riksrevisionen har intervjuat flera personer i LKAB:s ledning och det ger en tydlig bild av att förhandlingar och ersättningar till privata fastighetsägare har fungerat bra. Däremot synes kommunerna ha använt sig av planmonopolet som hävstång för att driva upp ersättningsnivåerna.³⁶ Enligt LKAB har många kommunala fastigheter och funktioner överkompenserats ekonomiskt p.g.a. att kommunerna hotat med förseningar i detaljplaneringen. Dessa överersättningar och standardhöjningar går utöver LKAB:s skyldighet enligt MinL:s ersättningsregler.

Enligt en rapport från Lantmäteriverket så menar myndigheten att ersättning för skillnad mellan produktionskostnad och marknadsvärde inte ska betalas av LKAB. Marknadsvärdet för småhus är för högt och marknadsvärdet för hyreshus kan vara överskattat.³⁷

Enligt flera dokument så framgår att LKAB inser sitt underläge i förhandlingar med Kiruna kommun då planmonopolet innebär att LKAB verksamhet kan stoppas genom uteblivna eller försenade planer.³⁸

Vad gäller LKAB och Trafikverket har flytten av E10 inte varit helt oproblematiske. Enligt LKAB:s ledning har Trafikverket, precis som kommunerna, krävt överersättningar.³⁹

Enligt dokument bl.a. från regeringskansliet så framgår att förhandlingarna med Trafikverket varit problematiska. Trafikverket har tillsammans med Kiruna kommun kommit fram till att öka dimensionering av vägen. En billigare dragning av vägen diskuteras men Trafikverket

³⁶ Notera att det bara är ena sidan, LKAB, som påstår det.

³⁷ Second opinion från Lantmäteriverket, rapport från Lantmäteriverket. Se Dokumentgranskning hos LKAB, Luleå 2017-03-29—31, s 38.

³⁸ Se PM 3 Legala aspekter avtal mellan Kiruna och LKAB

³⁹ Dessa överersättningar är dock svåra att utläsa av genomförandavtalet.

hävdar att Kiruna kommun inte skulle acceptera det och därför inte besluta om detaljplaner för omdragningen av E10.

Enligt en rapport från KPMG konstateras bl.a. att Trafikverket inte har uppfyllt sina skyldigheter avseende kostnader och redovisning därav till LKAB samt att Trafikverket och Kiruna kommun aldrig har diskuterat hur långt LKAB:s ansvar sträcker sig.⁴⁰

I brev från RK framgår att "Regeringen är medveten om att den samhällsomvandling som nu genomförs i Malmfälten är av unik art". Vidare "Regeringen har förtroende för att LKAB hanterar samhällsomvandlingen på ett ansvarsfullt sätt".⁴¹ Vissa ersättningsfrågor har gått till förlikning när tvist uppstått. Dessa tvister visar att det råder väldigt skilda uppfattningar om vad som ska ersättas enligt MinL mellan LKAB och kommunerna. En tvist gällde LKAB:s ersättning till Gällivare kommun för gator och parker. Gällivare krävde 200 Mkr plus ersättning för en ny ishall, 120 Mkr. Utfallet av förlikningen blev att LKAB skulle ersätta Gällivare med totalt 60 Mkr, d.v.s. mindre än en femtedel av det begärda beloppet. Det tyder på att det finns visst fog att hävda att kommunerna eftersträvar överkompensation.

Den dokumentation som finns, styrelseprotokoll, skrivelser från myndigheter m.m. visar att LKAB haft stora svårigheter i förhandlingarna med de båda kommunerna och Trafikverket. Det synes tydligt att kommunerna använt planmonopolet som hävstång för att utverka högre ersättningar än vad Minerallagen stadgar. Även Trafikverket synes använt sig av samma metod, i hänvisning till vad Kiruna skulle tycka om LKAB:S mer begränsade förslag om E10, det kommunala planmonopolet. Det finns således fog att påstå att LKAB betalat ut högre ersättningar till Kiruna kommun, Gällivare kommun och till Trafikverket. Ersättningarna har både bestått i pengar men också av LKAB genomförda arbeten, uppförande av byggnader m.m. Därtill kan läggas det anmärkningsvärda i att regeringen inser det fullständigt unika i omvandlingsprojektet men trots detta synes inte regeringen agera på något konkret sätt.

11 Regeringens förhållande till kommun, det kommunala självstyret

I 1 kap. 1 § 2 st. RF anges att folkstyrelsen förverkligas bl.a. genom kommunal självstyrelse. I förarbetena anges att den kommunala självstyrelsen har stor betydelse för den svenska demokratin samtidigt som det påpekas att kommunerna är instrument för den samhälleliga reformpolitiken.⁴² Det kommunala självstyret, som innebär att det ska finnas en självständig och inom vissa ramar fri bestämmanderätt för kommunerna, hamnar ofta i konflikt med de statliga kraven på kommunerna. Kommunerna är ibland ovilliga instrument för statliga reformer då dessa tenderar att inskränka det kommunala självstyret. Principen om det kommunala självstyret bör dock ses i skenet av de kommunalrättsliga reglerna, som anger de yttersta gränserna. I förarbetena till kommunallagen anges att självstyrelsen kan

⁴⁰ Se rapport från KPMG "Projekt E10".

⁴¹ Se Dokuntgranskning RK 2017-05-23, s. 9.

⁴² Prop. 1973:90 s. 188–191.

"aldrig vara total".⁴³ Ytterst anges gränserna för det kommunala självstyret genom riksdagens lagstiftning om kommunernas åligganden och befogenheter.

Det är således riksdagen som bestämmer om kommunernas befogenheter och åligganden, och därmed utrymmet för det kommunala självstyret. Graden av självstyre är ytterst beroende av samverkansformerna mellan staten och den kommunala sektorn, och de rättsliga regleringar som riksdagen beslutar.⁴⁴ Ytterst är det således riksdagen som beslutar om utrymmet för det kommunala självstyret.

Det bör noteras att kommunalt självstyre är ett rättsligt fenomen. Diskussionen kring hoten mot självstyret baseras ofta på argumentet att den kommunala ekonomin endast räcker för att uppfylla de av staten ålagda uppgifterna. Det må vara ett nog så relevant argument i praktiken. I ett rättsligt perspektiv är det emellertid svårt att hävda att det kommunala självstyret hotas då ytterligare uppgifter åläggs kommunerna. Det finns alltid en kärna av självstyre stadgad i de allmänna kompetensreglerna i 2 kap. KL.

Kommunerna regleras i ett eget kapitel i RF, kap. 14. Där stadgas bl.a. att kommuner sköter lokala och regionala angelägenheter av allmänt intresse på den kommunala självstyrelsens grund. På samma grund sköter kommunerna även de övriga angelägenheter som bestäms i lag. I 14 kap. 3 § anges vidare att om den kommunala självstyrelsen inskränks får inskränkningen inte vara större än vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålet, d.v.s. en proportionalitetsprincip. Avsikten med stadgandet är att betona att självstyret ska iakttas och respekteras och framför allt att särskilda utredningar vad gäller konsekvenserna, vid inskränkande lagstiftning, måste göras på ett tydligt sätt.⁴⁵ Förtydligandet av kommunernas ställning och det kommunala självstyret innebär också att lagrådet på ett tydligare sätt i sin granskning måste ta ställning till om föreslagna inskränkningar är konstitutionellt acceptabla. På sikt torde det kunna innebära en de facto förstärkning av det kommunala självstyret.

Det svenska kommunala självstyret är i internationell jämförelse unikt starkt. Staten har på de flesta områden begränsade möjligheter att styra Sveriges 290 kommuner. Självfallet kan riksdagen besluta om lagstiftning som innebär nya åligganden för den kommunala sektorn. Vidare kan olika tillsynsmyndigheter i sin tillsyn ha synpunkter på hur en kommun som verksamhetsbedrivare agerar. Regeringen har däremot små möjligheter att styra kommunerna. Det instrument som regeringen förfogar över är normgivningsmakt i form av förordningar. I förhållande till den kommunala sektorn är dock det instrumentet av begränsat värde. Av 8 kap. 2 § 3 p. regeringsformen framgår att grunderna för kommunernas organisation och verksamhetsformer och för den kommunala beskattningen samt kommunernas befogenheter i övrigt och deras åligganden ska meddelas genom lag, d.v.s. det krävs riksdagsbeslut. Riksdagen kan dock delegera till regeringen, genom lag, befogenhet till regeringen att genom förordning besluta om befogenheter och åligganden i förhållande till den kommunala sektorn. Regeringen kan således få viss makt över den kommunala sektorn, om riksdagen bestämmer det.

⁴³ Prop. 1990/91:117 s. 23.

⁴⁴ Prop. 1990/91:117 s. 23.

⁴⁵ Se 2009/10:KU19 s. 52–53.

Normgivningsmakten är dock ett mycket trubbigt instrument när det kommer till fallet med LKAB och samhällsomvandlingen. Normgivning ska vara generell och inte inriktad på det enskilda fallet. Däremot hade det varit möjligt att skapa en lagstiftning med syfte att möjliggöra och underlätta flytten av de två samhällena. En generell lagstiftning som kunde ge regeringen visst inflytande och möjlighet att påverka de båda kommunerna. Möjligen hade det varit svårt i praktiken att genomföra då det ofrånkomligt hade varit ett ingrepp i det kommunala självstyret. Motivet till ingreppet hade dock kunnat vara att samhällsomvandlingen, som dessutom berör två kommuner, är ett statligt riksintresse som är starkare än det lokala självstyret.

12 Det svenska förhållningssättet till extraordinära händelser och åtgärder

I det svenska rättssystemet så finns lite utrymme för att sätta de normala regelverken åt sidan om en extraordinär händelse eller liknande skulle så kräva. Ett institut som undantagstillstånd som kan utfärdas under extrema omständigheter saknas i svensk rätt. Det normala synsättet i Sverige är att det är ännu viktigare att hålla sig till de normala reglerna i en krissituation.

Det finns viss begränsad lagstiftning rörande hanteringen av extraordinära händelser och krissituationer. I Lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap stadgas bl.a. att det ska finnas en krisledningsnämnd i kommunen eller i landstinget. Denna nämnd kan vid extraordinära händelser ta över beslutanderätt från andra nämnder. Syftet är att korta beslutsvägar och få en mer effektiv organisation.⁴⁶

Vad som är en extraordinär händelse definieras i 1 kap. 4 §. Där stadgas att med extraordinär händelse avses en sådan händelse som avviker från det normala, innebär en allvarlig störning eller överhängande risk för en allvarlig störning i viktiga samhällsfunktioner och kräver skyndsamma insatser av en kommun eller ett landsting. Flytten av städerna torde knappast omfattas av denna reglering. Hela flytten och malmbrytningen är orsakad och planerad av människor och knappast att betrakta som en störning som kräver skyndsamma insatser.

I regeringsformens 15 kap. stadgas särskilda regler vid händelse av krig eller krigsfara. Exempelvis kan en krigsdelegation träda i riksdagens ställe, vissa fri- och rättigheter inskränkas och viss beslutanderätt kan föras över mellan olika organ. Därutöver finns väldigt få särskilda regelverk som kan tillämpas istället för normala regler i en extrem situation.

Synsättet att kriser, extraordinära händelser och liknande ska hanteras inom ramen för normala rutiner och regler kan nog ha fog för sig. Däremot kan det vara nödvändigt att om ett större projekt av ovanligt slag ska genomföras torde det vara rimligt att åtminstone analysera om befintliga organisationsformer och regelverk är tillräckliga för att kunna

⁴⁶ Se prop. 2005/06:133 s. 100.

genomföra projektet. Det är tydligt att varken PBL eller MinL är avsedda att hantera omfattande samhällsombildningar som genomförs under flera decennier.

13 Den svenska decentraliseringen

De svenska rättsliga förutsättningarna för att genomföra omfattande projekt på det lokala planet är speciella. Decentraliseringen av den svenska offentliga makten är omfattande. De statliga myndigheterna, 337 år 2017, utgör bara en del av den offentliga förvaltningen. Därtill ska läggas 290 kommuner där varje nämnd utgör en förvaltningsmyndighet. Om vi antar att varje kommun har i genomsnitt sju nämnder blir antalet förvaltningsmyndigheter långt över 2000. Sedan tillkommer landstingens nämnder. Det finns således ett stort antal förvaltningsmyndigheter i Sverige och värt att notera att de alla är självständiga, enligt 12 kap. 2 § regeringsformen, se ovan.

Utöver myndigheternas självständighet ska läggas att varje kommun är en självständig enhet som omfattas av det kommunala självstyret. Ett självstyre som både rättsligt och politiskt är mycket starkt. Landet är således indelat i 290 delar där staten har ett begränsat inflytande och möjlighet att styra.⁴⁷ Exempelvis har regeringen ingen befälsrätt över den kommunala sektorn.

Den utgångspunkten och rättsliga förutsättningen ger särskilda utmaningar då större projekt som innefattar flera delar av det allmänna ska genomföras. Ingen myndighet kan ge en annan order eller instruktioner utan allt måste ske i samförstånd, samarbete och samverkan. Denna decentralisering parat med självständigheten gör att det är svårt att få mer omfattande aktiviteter, som rör flera myndigheters ansvarsområden, att hanteras snabbt av det allmänna. Även om regeringen har en önskan att genomföra vissa åtgärder/verksamheter som kräver olika typer av tillstånd från myndigheter så är det upp till de olika myndigheterna att fatta egna beslut på eget ansvar och med tillgång till egen kompetens.

Konstruktionen av det svenska systemet med en stark decentralisering där självständighet och självstyre är honnörssord innebär att det är mycket svårt att svara på frågan vem eller vilket organ är det som bestämmer. Vid en sådan omfattande process som det är frågan om här, samhällsomvandling i två kommuner utspritt över flera decennier med flera beslutande myndigheter involverade är det alltså inte möjligt att peka ut vilket organ som bestämmer hur processen ska genomföras, är det LKAB som leder processen, regeringen i egenskap av ägare, fullmäktige i Kiruna och Gällivare, eller kanske kommunalråd i de båda kommunerna, kanske Bergsstaten eller en länsstyrelse. Svaret är att det är inget av dessa organ eller funktioner som bestämmer, i vart fall inte ensamt. Utan processen leds av flera av dessa aktörer, kanske alla, och processen måste genomföras i samförstånd, samarbete och samverkan. Vid eventuella tvister eller oenighet finns inga självklara lösningar.⁴⁸ Detta kan

⁴⁷ Därtill ska även läggas landsting och regioner.

⁴⁸ I ett fall av oenighet, mellan LKAB och Kiruna, användes ett f.d. justitieråd som skiljeman.

självfallet utgöra en svaghet i sådana här extremt komplexa och omfattande projekt att ingen tydlig ledning eller ledare finns.

14 Ägarstyrning i statliga aktiebolag

14.1 Aktiebolagets organisation

Statliga bolag är framförallt privaträttsliga subjekt och regleras därmed av samma associationsrättsliga regler som privatägda bolag. LKAB är ett registrerat aktiebolag och dess organisation och styrning utgår därför huvudsakligen från bestämmelserna i aktiebolagslagen (2005:551), (ABL). Aktiebolaget är idag den vanligaste associationsformen för offentligt drivna företag. De två huvudsakliga organen i alla aktiebolag är *bolagsstämman* och *styrelsen*. Deras ansvar och tillsättning regleras i 7e respektive 8e kapitlet ABL.

Bolagsstämman är bolagets högsta organ. Det är via stämman som ägarna utövar sin rätt att bestämma. (ABL 7:1) Ordinarie bolagsstämma ska hållas minst en gång om året men det är möjligt att hålla flera ordinarie stämmor under ett år samt tillkalla till extra bolagsstämma. (ABL 7 kap. 10-13§§). Hur stämman ska gå till är väl reglerat i 7 kap. ABL i fråga om kallelse, röstning, och dagordning.

Alla aktiebolag ska ha en styrelse (ABL 8:1). Styrelsen utses vanligtvis av bolagsstämman, dvs. av aktieägarna. Det är dock möjligt att utse styrelsen (eller del därav) på annat vis under förutsättning att detta skrivs in i bolagsordningen. (ABL 8:8) Detta tillåter t.ex. att styrelsen i ett kommunalt bolag utses av kommunfullmäktige istället för bolagsstämman. Antalet styrelseledamöter i ett bolag är fritt för bolaget själv att bestämma med det enda kravet att det ska finnas åtminstone en ledamot i privata aktiebolag och tre ledamöter i publika bolag. Antalet styrelseledamöter ska dessutom anges i aktiebolagets bolagsordning. (ABL 8:1 & 8:46) Styrelsen ansvarar för bolagets organisation och förvaltning. Bland styrelsens uppgifter ingår t.ex. att upprätta årsredovisningen d.v.s. balansräkning, resultaträkning, noter, och förvaltningsberättelse. Styrelsen sköter den fortlöpande förvaltningen och organisationen där bolagsstämmans process skulle vara för långsam och problematisk. En styrelseledamots uppdrag kan när som helst upphöra genom ledamoten själv eller den som utsåg ledamoten hos styrelsen anmäler att dennes uppdrag ska upphöra oavsett kvarvarande mandatperiod.

I många aktiebolag utses även en verkställande direktör. VD är ett krav för publika aktiebolag men är frivilligt inom privata bolag. VD:s uppdrag är att enligt styrelsens anvisningar sköta den löpande förvaltningen. I de fall då ett bolag väljer att inte utse en VD faller dessa uppgifter på styrelsen.

14.2 Ägarstyrning

På vilket sätt kan ägaren se till att företaget arbetar på det sätt ägaren vill? Detta är speciellt viktigt när det kommer till offentliga företag där ägaren (staten/kommunen/landstinget) ofta har andra eller åtminstone ytterligare mål än vinstmaximering. Systembolaget är ett tydligt

exempel på ett statligt ägd aktiebolag som har ett uppenbart samhällsuppdrag. Så hur kan staten som ägare säkerställa att bolaget fullföljer sitt uppdrag?

Ett aktiebolags verksamhet styrs av många olika dokument, ofta sammantaget kallade *styrdocument*. Det finns några olika typer av styrdocument som står i hierarkisk relation till varandra, d.v.s. vissa har företräde framför andra i det fall de skulle vara motstridiga.

I första hand är ett aktiebolag och dess ställföreträdare skyldiga att följa svensk rätt. Detta innebär framförallt lagar som aktiebolagslagen och årsredovisningslagen. Den grundläggande ramen för hur ett aktiebolag ska bildas, organiseras, och drivas finns i ABL. Grundläggande regler såsom likhetsprincipen i 4 kap. 1 § samt lagens generalklausuler som förbjuder otillbörlig fördel för annan till nackdel för bolaget (7 kap. 47 § & 8 kap. 41 §) är exempel på sådana minimiregler som en ägare inte har möjlighet att göra sig av med.

Det mest grundläggande styrdocumentet för ett specifikt företag är dess bolagsordning. Alla aktiebolag är skyldiga att upprätta en bolagsordning då det registreras. ABL 3 kap. reglerar vad som måste ingå i en bolagsordning. Bland annat måste bolagsordningen ange vilken verksamhet som ska bedrivas. Det finns i princip ingen begränsning på vad som kan anges i en bolagsordning utöver de minimikrav 3 kap. anger. VD och styrelse är i princip bundna av att följa de regler som bolagsordningen föreskriver. I det fall bolagsstämman fattar beslut som går emot bolagsordningens regler kan dessa upphävas av domstol förutsatt att aktieägare, styrelseledamot, eller VD väcker talan inom tre månader. Hur bolagsordningen påverkar stämman är dock mindre intressant då vi är intresserade av hur ägaren (staten) kan styra sitt bolag. Då staten är hela stämman blir detta mindre intressant. Det är snarare fråga om hur ägaren/staten/stämman styr resten av organisationen, framförallt styrelsen. Styrelsen är i regel skyldig att rätta sig efter bolagsstämmans beslut.⁴⁹ Detta innebär att beslut på stämman, t.ex. bolagsordning utgör ett utmärkt sätt att utöva ägarstyrning. På samma sätt är VD skyldig att rätta sig efter styrelsens beslut. Den hierarkiska strukturen innebär en indirekt kontroll för stämman över både styrelse och VD:s förehavanden. I praktiken används dock inte bolagsordningen som styrmedel i någon stor utsträckning. LKAB:s bolagsordning innehåller t.ex. 9 punkter:

- Bolagets firma
- Styrelsens säte
- Verksamhet
- Aktiekapital
- Antalet aktier
- Styrelse och revisorer
- Kallelse till bolagsstämma
- Räkenskapsår

⁴⁹ Inte explicit angivet i ABL men framgår *e contrario* av 8 kap. 41 §

- Riksdagsledamots deltagande i bolagstämma

Den kanske intressanta punkten för att vägleda en styrelse i hur de ska arbeta är beskrivningen av bolagets verksamhet:

”Föremålet för bolagets verksamhet ska vara att eftersöka, utvinna och förädla mineraliska tillgångar samt att bedriva därmed förenlig verksamhet.” – LKAB:s bolagsordning antagen 2014

Detta sätter vissa gränser för bolaget i vad det får göra. Förutsatt att bolagsordningen inte ändras får LKAB inte vara verksam i branscher orelaterade till mineralindustri. Då bolagsordningen är ett beslut taget av stämman är ledningen aktiebolagsrättsligt bundna till att följa detta. Det är dock mycket ovanligt att se mer specifika regler i just bolagsordningen.

Huruvida bolagsordningens verksamhetsbeskrivning i detta fall tillåter LKAB att delta i samhällsomvandlingen kan debatteras. Delen om ”därmed förenlig verksamhet” öppnar upp för liberala tolkningar om bolagets verksamhetsmål. Samhällsomvandlingen är uppenbart inte helt orelaterat till LKABs mineralverksamhet men trots det är det svårt att se att sådan verksamhet var förutsedd då bolagsordningen skrevs.

Ägare till bolag brukar istället använda andra styrdokument. Ett exempel är så kallade ägardirektiv, aktieägardirektiv, ägaranvisningar, eller ägarmappar. Dessa dokument innehåller anvisningar och regler från ägaren till bolaget. Omfattningen av reglerna varierar från företag till företag. Huruvida dessa direktiv är aktiebolagsrättsligt bindande för bolaget att följa beror på hur de överlämnas. I det fall bolagsstämman antagit dessa riktlinjer råder ingen tvekan om att styrelsen måste följa dem. I det fall då direktivet inte formellt antas på en bolagsstämma finns heller ingen formell bundenhet till reglerna vilket är fallet i många företag.⁵⁰

En intressant fråga är huruvida det är möjligt för ett bolag att delegera rätten att anvisa bolagets ledning till något externt organ. Om bolagsstämman antar i sin bolagsordning att bolagsledningen hädanefter måste följa anvisningar från Näringsdepartementet skulle ledningen vara bunden att följa dessa? Detta skulle i många fall vara praktiskt i och med att det inte skulle krävas att beslutet görs på bolagsstämman. Rättsläget här är dock oklart. Det är förmodligen inte tillåtet på så vis delegera stämmans bestämmanderätt.⁵¹

I praktiken styrs de statliga bolagen av Regeringskansliet eller andra statliga myndigheter⁵² framförallt genom olika policys, koder, och riksdagsbesluts vilka generellt inte kan anses vara aktiebolagsrättsligt bindande. Regeringen förutsätter istället att de statliga bolagens respektive styrelser tillämpar dessa olika riktlinjer frivilligt.⁵³ Ett exempel på riktlinjer för statliga bolag är *Statens Ägarpolicy*. Detta är ett övergripande regelverk tänkt att tillämpas

⁵⁰ “Vad och vem styr de statliga bolagen?” – Riksrevisionen 2006:11 s. 40

⁵¹ Kommunala aktiebolag – Kastberg s. 232

⁵² Statens ägarpolicy 2017

⁵³ “Vad och vem styr de statliga bolagen?” – Riksrevisionen 2006:11

av samtliga statliga bolag. Policyn har antagits av LKAB:s stämma 2016 så policyn är ett styrande dokument numera.

När det kommer till de statligt helägda bolagen är kanske den *formella* bundenheten av styrelsen att följa ägaranvisningar inte lika viktig. Staten som ägare och enda aktieinnehavare tillsätter och kan när som helst byta ut styrelseledamöter och därmed även eventuell verkställande direktör. Detta i sig bör vara ett incitament för bolagets ledning att följa eventuella anvisningar, riktlinjer, eller policys från staten som ägare. Rent praktiskt bör det kunna antas att merparten av den statliga ägarstyrningen sker i formell eller informell dialog mellan regeringskansliet och företaget och kanske framförallt indirekt genom styrelsenomineringsprocessen.

14.3 Bolag med samhällsuppdrag

Verksamhetsår 2016 bestod den statliga bolagsportföljen av 48 bolag. Av dessa är 23 bolag med så kallade *samhällsuppdrag*. Ett särskilt samhällsuppdrag för ett statligt bolag föreligger då riksdagen beslutat att bolaget ska bedriva verksamhet som helt eller delvis syftar till att generera andra effekter än rent ekonomisk avkastning för ägaren, till exempel främja hållbar konsumtion, kapitalförsörjning och upprätthållande av infrastruktur.⁵⁴ Uppdragsmålen tas fram av ägaren i dialog med bolaget och beslutas formellt på bolagsstämman. Dessa uppdragsmål är generellt inte en ersättning för de ordinarie ekonomiska mål ett bolag har utan ett komplement till dessa och fastställs i en integrerad process där ekonomisk hänsyn tas för uppdragsmålens kostnad. Bolag med samhällsuppdrag har, det vill säga, generellt fortfarande vinstmål utöver dessa uppdragsmål. Det största statliga bolaget med samhällsuppdrag, mätt i total omsättning, är Systembolaget.⁵⁵ Bolagets samhällsuppdrag syftar till att begränsa tillgängligheten av alkohol och informera om alkoholens skadeverkningar. Systembolagets verksamhet utvärderas därför enligt flera mål utöver de ekonomiska, till exempel hur bra bolaget har utfört ålderskontroller i sin försäljning och det så kallade *alkoholindex* som mäter människors attityd till alkohol i olika situationer. Ytterligare exempel på statliga bolag med samhällsuppdrag är Samhall, Svenska Spel, SOS Alarm, och Swedavia. LKAB har dock inte ett särskilt samhällsuppdrag utan är ett så kallat marknadsmässigt drivet bolag. Bolagets verksamhet utvärderas framförallt i förhållande till dess lönsamhet och de generella hållbarhetsmål som läggs fram i statens ägarpolicy. Frågan är om ett bolag som saknar ett särskilt beslutat samhällsuppdrag bör vara inblandat i samhällsplanering i den utsträckning det nu är. Det finns anledning att fundera på om inte LKAB också borde ha ett tydligt samhällsuppdragsmål just vad gäller samhällsomvandlingen i Kiruna och Gällivare.⁵⁶ Idag har bolaget enbart ett avkastningsuppdrag.

⁵⁴ Verksamhetsberättelse för bolag med statligt ägande 2016. s. 24

⁵⁵ Verksamhetsberättelse för bolag med statligt ägande 2016. s. IV

⁵⁶ Möjligen skulle ett tydligt samhällsuppdrag, att exempelvis verka för att samhällsomvandlingen sker på ett effektivt sätt, försvaga LKAB:s ställning i förhandlingar runt ersättningsfrågor mot fastighetsägare.

Enligt LKAB:s ledning har bolaget i praktiken ålagts ett samhällsuppdrag då det framkommit tydligt att det är LKAB:s ansvar att genomföra flytten.

15 Avslutande analys

15.1 Inledning

Ovan har de olika faktiska och rättsliga förutsättningarna beskrivits. Dessa förutsättningar bör alla parter i samhällsomvandlingen vara medvetna om och förhålla sig till. Det finns en rad olika aspekter, som ovan belysts, som aktualiseras i LKAB och samhällsomvandlingsprojektet.

Frågor om myndigheters självständighet, grundlagsfäst, möjlighet att avtala om myndighetsutövning, det kommunala självstyret, det svenska decentraliserade systemet, styrning av LKAB, olika typer av ersättningar samt befintliga rättsreglers ändamålsenlighet vid ett dylikt omfattande och över tid pågående projekt är några aspekter som behandlats ovan. Några tydliga problemområden och riskområden har utkristalliserat sig.

15.2 Det svenska systemet, decentralisering, ledningsbrist och ansvar

Som ovan påpekats är det svenska systemet utformat så att det bygger på självständiga förvaltningsmyndigheter och kommunalt självstyre. Det innebär att det egentligen är ingen som tydligt leder processen utan allt måste ske i samarbete, samförstånd och samverkan mellan olika typer av organ, både på statliga och kommunal nivå. Det riskerar även att fördröja processen då vissa aktörer kan sätta press på LKAB genom långsam handläggning av tillstånd, planer m.m. LKAB har en utsatt position då förseningar i processen kan leda till produktionsbortfall med stora intäktstapp som följd.

På frågan om vem eller vilket organ som är ansvarig för samhällsomvandlingen finns inget enkelt svar. LKAB är självfallet ytterst ansvarig, enligt befintliga lagregler, för flytten och att ersätta fastighetsägare. Men kommunerna har också ett ansvar för att det lokala samhället fungerar. Det är således ett delat ansvar för samhällsomvandlingen. Staten/regeringen har ett tudelat ansvar. Dels som ägare av LKAB, borde regeringen tagit en aktivare roll som ägare? Dels som ansvarig för rikets skötsel och huvudman för involverade statliga myndigheter, exempelvis Trafikverket. LKAB, regeringen och de båda kommunerna har ett delat ansvar för att samhällsomvandlingen genomförs på ett rationellt och effektivt sätt.

15.3 Kommunernas olika roller

När LKAB exploaterar mark för sin verksamhet drabbas fastighetsägare. Dessa har rätt till ersättning enligt befintlig lagstiftning. De båda involverade kommunerna spelar en central roll i exploateringen och användningen av mark vad gäller LKAB:s verksamhet. Kommunala myndighetsutövningsbeslut i form av detaljplaner, bygglov, rivningslov m.m. är en förutsättning för att processen ska fortsätta utan driftstopp för LKAB.

Värt att notera är att kommunerna också uppträder som fastighetsägare med rätt till ersättning enligt MinL i förhållande till LKAB. Kommunerna har således två helt olika roller i denna process, en offentligrättslig, myndighetsutövande, och en privaträttslig, fastighetsägande. Dessa roller får inte sammanblandas.

Kommunernas dubbla roller ger bl.a. en grund, möjlighet, frestelse att använda sig kompetensen/makten att besluta om olika typer av planer och tillstånd som ett medel i ersättningsförhandlingar med LKAB. Rollen som offentligrättslig myndighetsutövare och beslutsfattande organ blandas ihop med den privaträttsliga rollen som fastighetsägare. Den konflikten är inbyggd i systemet/lagstiftningen.

Enligt LKAB:s ledning har kommunerna använt sig av sin myndighetsutövning som påtryckningsmedel för att driva upp ersättningsnivåerna. Värt att notera är att ett sånt agerande är sannolikt brottsligt och beteckna som tjänstefel, enligt 20 kap. BrB.⁵⁷ Enligt LKAB är man, LKAB:s ledning, medveten om att kommunernas agerande inte är rättsenligt men vet inte hur agerandet ska hanteras. En i ledningen uttryckte att om LKAB varit ett privatägt företag så hade förhandlingarna avbrutits och bolaget stämt kommunerna i domstol.⁵⁸ Nu var man medveten om att det inte var något som regeringen/ägaren ville. LKAB har på så vis haft svårare att värja sig mot kommunernas agerande än om bolaget inte varit ägt av staten.

15.4 Styrningen av LKAB

Av ovanstående framgår att det finns en mängd olika möjligheter för regeringen att styra LKAB. Det synes dock som om regeringen valt att inte använda sig av de styrinstrument som finns enligt aktiebolagslagen utan använt sig av mer informell styrning genom möten, samarbetsgrupper m.m. Regeringen har inte tagit någon tydlig officiell roll i egenskap av ägare till LKAB trots att samhällsomvandlingen är ett projekt som med all sannolikhet saknar motsvarighet i åtminstone modern svensk historia. LKAB och kommunerna har fått klara sig till stor del på egen hand.

15.5 Ersättningar för intrång

Det är befogat att resa frågan om ersättningssystemet i minerallag och expropriationslag är tänkt att fungera på dylika omfattande och i tiden utsträckta projekt. Ett tydligt tecken på att så inte är fallet är den regel i expropriationslagen⁵⁹ som säger att om företaget, malmbrytningen, påverkat marknadsvärdet så ska marknadsvärdet uppskattas som om företaget inte ägt rum. Enkelt uttryckt om marknadsvärdet på en fastighet sjunkit på grund av vetskapen om att det inte längre går att bo där för malmbrytningen omöjliggör det så ska marknadsvärdet sättas med bortseende från denna kunskap. Marknadsvärdet får sökas i tiden innan malmbrytningen började. I detta fall skulle uppskattningen av marknadsvärdet behöva gå tillbaka flera decennier vilket gör det mycket svårt att uppskatta ett

⁵⁷ Den slutliga bedömningen om det är brottsligt eller inte görs av allmän domstol, tingsrätt i första instans.

⁵⁸ Med stor sannolikhet med framgång för LKAB.

⁵⁹ 4 kap. 2 §.

marknadsvärde utan inverkan av malmbrytningen. Det är inte heller omöjligt att stora befolkningsförflyttningar på ett lokalt plan kan driva upp priset på bostäder. Det kan skapas en lokal bostadsbubbla som LKAB får betala för.

15.6 Avtala om myndighetsutövning

Ett sätt att binda de olika aktörerna till processen och eliminera risken att flytten avstannar vore att sluta långa samverkansavtal. Det har också gjorts mellan LKAB och kommunerna. Det finns dock vissa begränsningar för hur myndigheter och offentliga organ kan sluta avtal med enskilda. Som ovan påpekats är det inte möjligt att avtala om framtida myndighetsutövning utan ett särskilt lagstöd. Sådana avtal är ogiltiga enligt Avtalslagen och saknar verkan. Vidare innebär ett sådant avtal ett kompetensöverskridande från offentlighetsrättslig synvinkel, och är möjligen att beteckna som tjänstefel enligt 20 kap. 1 § BrB. En myndighet får helt enkelt inte använda sin offentliga makt, myndighetsutövning, som en del i ett avtal. För att det ska vara möjligt krävs ett uttryckligt lagstöd och det saknas idag avseende just detta. En av de kritiska delarna i processen, att planer och olika typer av tillstånd beslutas i rätt tid kan således inte hanteras i sådana avtal. För det krävs lagstöd.

15.7 Hur långa samarbetsavtal kan det allmänna ingå?

Långa samarbetsavtal om hur myndigheter eller kommun ska agera i LKAB-ärendet är möjligen svårt att förena med grunderna i svensk offentlig rätt. Är det möjligt att binda ett lokalt parlament, kommunfullmäktige genom avtal under flera decennier? Kan man avtala bort det lokala självstyret?⁶⁰ Det finns inga tydliga rättsliga svar på dessa frågor mer än att det blir tydligt att framtida fullmäktige får ett mer begränsat manöverutrymme om avtal längre än en mandatperiod ingås. Det är dock svårt att hitta ett förbud mot dylika avtal på kommunal nivå.

15.8 Avslutande riskbedömning och förslag till lösningar

-Regeringens bristande möjlighet att styra sina förvaltningsmyndigheter är ett faktum som kommer från regeringsformen. Att försöka påverka involverade myndigheter att exempelvis behandla LKAB:s ansökningar med förtur eller på ett välvilligt sätt är ett brott mot 12 kap. 2 § regeringsformen. För att lösa denna problematik krävs helt sonika att regeringsformen ändras.

-Det starka kommunala självstyret gör att det är mycket svårt för regeringen att förmå eller påverka involverade kommuner att genomföra projektet på särskilt sätt eller ens alls. Att ge möjlighet för regeringen att på olika sätt påverka eller besluta å kommunens räkning krävs stöd i lag, d.v.s. en ändring i en befintlig lag eller införande av en ny lag. Det är dock ett intrång i det kommunala självstyret.

⁶⁰ Jämför LOU avtal längre än tio år inte är tillåtna.

-Det sjunkande malmpriset innebär en stor risk i sig. LKAB:s resurser krymper i takt med att malmpriset sjunker. Det finns en risk att LKAB:s möjligheter slutföra samhällsomvandlingen minskar avsevärt. Lösningen torde vara att staten tillskjuter mer resurser till LKAB.

-Förbudet att ingå avtal om myndighetsutövning utan lagstöd. Den enkla lösningen är helt enkelt att tillskapa ett lagstöd. På så vis skulle LKAB och kommunerna ingå avtal om större del av processen, d.v.s. även planläggning och tillståndsgivning.

-Regeringens bristande styrning av LKAB är lätt att åtgärda. Regeringen kan helt enkelt styra mer. Det finns olika instrument men Koden förordar ägaransvisningar. Ett annat sätt är att ge LKAB ett samhälleligt uppdrag direkt i bolagsordningen. Regeringen har alltså möjlighet att styra LKAB på en utökad detaljnivå än på idag.

-Att ett flertal myndigheter har identifierat att det finns en rad riksintressen som berörs av flytten, infrastruktur i form av järnväg och väg, rennäring, turism m.m. tyder på att ansvaret för flytten vilar tungt på staten och regeringen. Tar regeringen tillräckligt mycket ansvar för samhällsomvandlingen som påverkar flera skilda riksintressen? Mineralfyndigheterna utgör ett riksintresse vilket går långt utöver LKAB:s ansvar.

-Idag hanteras samhällsomvandlingen inom ramen för det normala regelverket. Det torde vara okontroversiellt att konstatera att inget av de regelkomplex som här är relevanta, PBL, MineralL osv syftar till att hantera ett dylikt fall. Minerallagen syftar bl.a. till att ersätta fastighetsägare för intrång och skada vid gruvdrift. Det finns ingen skyldighet att flytta byggnader för att återuppföra dessa på annan plats. Plan- och bygglagen reglerar inte flyttning av städer utan snarare en långsam utveckling av ett samhälle där nya byggnader uppförs och vissa ibland rivs. Beslutande organ har alltså att tillämpa befintlig lagstiftning som inte är anpassad för en liknande samhällsomvandling. Ett sätt att lösa denna problematik hade varit att införa nya rättsregler, antingen i befintlig lagstiftning eller i en helt ny reglering som tar sikte på detta och liknande fall, med exempelvis möjlighet att ingå långa samarbetsavtal avseende flytten. Det hade sannolikt gett bättre förutsättningar för involverade myndigheter och andra för att kunna genomföra flytten på bästa sätt.

-Sverige är decentraliserat. Lokala angelägenheter hanteras i normalfallet av en eller möjligen flera av de 290 kommunerna. Förhållandet mellan den centrala och den lokala nivån är begränsad i så måtto att statens möjlighet att styra kommunerna är begränsad. Det lokala självstyret är starkt. Statens ansvar i en situation som den förevarande kommer ifrån flera olika håll. För det första har staten ett ansvar som ägare av bolaget. LKAB borde möjligen ha ett tydligare samhällsuppdrag utöver avkastningskravet. Staten borde ta ett större styrningsinitiativ avseende LKAB. I dagsläget synes samhällsomvandlingen hanteras inom ramen för LKAB:s verksamhet. För det andra styr regeringen riket, genom sina förvaltningsmyndigheter men även genom andra medel, normgivning, budget, statsbidrag m.m. Om ett flertal myndigheter identifierat riksintressen som påverkas av flytten av de båda samhällena borde rimligen regeringen försöka samordna och agera utifrån att riksintressen är påverkade. Det är ett omfattande och för samhällena omvälvande projekt och frågan är om det är rimligt att låta ett privaträttsligt bolag, låt vara statsägt, och två kommuner hantera det hela på egen hand. I dagens situation då vi ser ett sjunkande

malmpris, minskad lönsamhet, är inte situationen självklart oproblematisk. Resurserna blir mer begränsade än i utgångsläget.

-Vad är då det kommunala ansvaret? En kommun är ansvarig för det lokala samhället och den lokala planeringen. I rättslig mening har kommunen och dess organ, fullmäktige och nämnderna, en avgörande funktion. Relevanta planer, detaljplaner och översiktsplaner, måste komma på plats, och relevanta tillstånd enligt PBL måste meddelas. Annars kan inte flytten genomföras. Kommunernas ansvar är att det finns ett fungerande lokalsamhälle med all den infrastruktur som krävs.

-LKAB:s ansvar är helt enkelt det ansvar som ägaren ålägger bolaget. Självfallet följer ett ansvar för själva gruvdriften, ansvar utifrån givna tillstånd som beslutats med stöd i skilda lagstiftningar m.m. Ansvaret för själva flytten, samhällsomvandlingen, torde vara ett i stor omfattning självpåtaget ansvar. Som ovan konstaterats stadgar MinL enbart att fastighetsägare ska erhålla ersättning för intrång. Att flytta och bygga upp bostadshus m.m. gör utöver MinL:s regler. Självfallet finns det ett intresse för LKAB att flytten går smidigt och relativt snabbt och att tillgången på arbetskraft fortsättningsvis är intakt. Dessutom skulle ett avbrott eller en långsam flytt innebära risk för att malmproduktionen avstannar med stora intäktsbortfall som följd.

-Utöver ansvaret som följer av olika regleringar så kan regeringen ålägga bolaget ytterligare ansvar genom bolagsordning, ägardirektiv eller ägaranvisningar. Staten, regeringen, synes dock inte varit särskilt aktiv vad gäller att ålägga bolaget ansvar för samhällsflytten. Det synes som om via olika typer av arbetsgrupper m.m., som saknar formell makt, har regeringen framfört synpunkter och åsikter om hur LKAB ska hantera och genomföra samhällsomvandlingen. Det är en form av informell styrning som är olycklig på det viset att styrning av offentligägda bolag bör vara transparent. Det finns också en risk med samarbetsorgan och mötespunkter där inga formella beslut kan tas. Sådana informella överenskommelser kräver att var och en som deltagit i mötet går tillbaka till sina respektive beslutsorgan, myndigheter eller bolag, och fattar de formella beslut som krävs för att genomdriva eventuella överenskommelser från det informella mötet.

16. Avslutande ord

Denna analys av samhällsomvandlingen i Kiruna och Gällivare som en följd av LKAB:s malmbrytning visar på en rad säregna drag av den svenska rättsordningen. En egenhet som präglar det svenska systemet är myndigheternas självständighet och det kommunala självstyret. Dessa två faktorer gör Sverige till ett mycket svårstyrt land. Regeringen har begränsade möjligheter att påverka hur kommunerna genomför flytten men även hur de egna statliga myndigheterna hanterar frågorna. Det synes dock som om regeringen inte ens utnyttjat de möjligheter som finns att styra, fr.a. ifråga om det egna bolaget LKAB. Regeringens passivitet går således längre än vad rättsordningen tvingar fram. Därutöver så synes det inte gjorts någon djupare analys av den lagstiftning som ska hantera samhällsombildningen. PBL, MinL, ExpL m.m. tar inte sikte på en sådan omfattande unik process som flytten innebär. Det hade funnits anledning att se över lagstiftningen och ändra

och anpassa i de delar som det behövdes. Kommunens olika roller i processen hade behövt hanteras. Det synes som om kommunerna utnyttjat sitt planmonopol för att driva upp kostnaderna för flytten. Den risken torde varit uppenbar redan inledningsvis och hanterats på något sätt. Det är tydligt att det kommunala självstyret kan i vissa fall ha varit ett problem i denna omfattande process som i grund och botten är ett statligt riksintresse som borde gå längre än det kommunala självstyret. Statens, regeringens, intresse och skyldighet att styra i denna process är starkare än kommunernas rätt till självstyre.