

Innehåll

1	PM 45 – Renskötsel och annan markanvändning, del II	4
2	Gruvning och renskötsel	5
2.1	Fakta om mineral och gruvor	6
2.1.1	Sveriges mineralstrategi.....	6
2.1.2	Mineral och malm	9
2.1.3	Förutsättningar för mineralutvinning i Sverige	10
2.1.4	Brytningsprocessen	12
2.2	Tillståndprocesser för gruvor	17
2.2.1	Undersökningstillstånd.....	21
2.2.2	Bearbetningskoncession.....	39
2.2.3	Miljö tillstånd.....	43
2.2.4	Markåtkomst och ersättning.....	46
2.2.5	Tillstånd i Natura 2000-områden	56
2.2.6	Tillsyn.....	59
2.2.7	Särskilt om påverkan på renskötseln	60
2.3	Riksintresse för fyndigheter av värdefulla ämnen eller material	64
2.4	Några aktuella rättsprocesser	65
2.4.1	Kallak/Gällokprojektet	65
2.4.2	Rönnbäckenprocessen.....	68
2.5	Kritik mot minerallagens tillämpning i förhållande till renskötselrätten.....	72
2.5.1	FN:s kommitté för avskaffande av rasdiskriminering, CERD	73
2.5.2	Studier om hur renskötseln påverkas av gruvverksamhet.....	73
2.5.3	Rättspraxis.....	86
2.6	Aktuella förslag.....	88
2.6.1	En tryggad försörjning av metaller och mineral (SOU 2022:56).....	88

2.6.2	Natura 2000-tillstånd vid ansökan om bearbetningskoncession enligt minerallagen (Ds 2023:5).....	92
3	Renskötsel och ledningar.....	94
3.1	Nätkoncessioner.....	95
3.2	Ledningsrätt.....	98
3.2.1	Ledningsrättsprocessen.....	99
3.2.2	Den materiella prövningen.....	100
3.2.3	Ersättning.....	103
3.3	Påverkan på renskötseln.....	104
4	Renskötsel och infrastruktur.....	111
4.1	Störningar för renskötseln från väg och järnväg.....	112
4.1.1	Renpåkörningar.....	115
4.1.2	Barriärpåverkan.....	116
4.1.3	Vägar och järnvägar som vandringskorridorer....	117
4.1.4	Föreningar.....	118
4.2	Åtgärder för att minska infrastrukturens påverkan.....	118
4.2.1	Varningsmärken.....	119
4.2.2	Faunaövergångar.....	120
4.2.3	Åtgärder för att minska vägsalt.....	123
4.3	Regelverk för väg och järnväg.....	124
4.3.1	Särskilt om järnväg.....	126
4.3.2	Särskilt om väg.....	142
5	Markåtkomst och ersättning.....	157
5.1	Allmänt om tvångsinlösen av renskötselrätt.....	159
5.2	Hur beräknas värdet av förlorad renskötselmark?.....	162
5.2.1	Allmänt om principer för expropriationsersättning.....	164
5.2.2	Intrångsersättning.....	167
5.2.3	Övrig skada.....	176
5.2.4	Influensregeln.....	176

5.3	Fördelning mellan samebyarna och Samefonden.....	177
6	Referenser	180
6.1	Litteratur	180
6.2	Offentligt tryck.....	183
6.3	Avgöranden	185
6.4	Övrigt	186

SEKRETARIATSUNDERLAG

1 PM 45 – Rensköttsel och annan markanvändning, del II

Denna promemoria är en fortsättning på [PM 44 – Rensköttsel och annan markanvändning](#). De inledande kapitlen i den promemorian om rensköttselrättens syfte och innehåll (kapitel 2), hur renskötseln påverkas av annan markanvändning (kapitel 3) och rensköttsel i miljötillståndsprövningar (kapitel 6) är relevanta som bakgrund för att tillgodogöra sig innehållet i denna promemoria. I de följande kapitlen beskrivs några av de markanvändningsformer som inte togs upp i PM 44. Promemorian inleds med en beskrivning av renskötseln och gruvnäring. Därefter följer kapitel om hur rensköttsel förhåller sig till ledningar och infrastruktur. Avslutningsvis redogörs för hur regler om tvångsvis markåtkomst och intrångsersättning förhåller sig till den särskilda rätt till fastighet som rensköttselrätt är.

Varje kapitel inleds med en sammanfattande ruta, i syfte att förenkla läsningen för den som inte har tid att läsa hela kapitlet.

2 Gruvnäring och renskötsel

Sammanfattning: Att etablera en gruva tar många år och processen omgärdas av flera tillstånd. Den prospektör som tror att det finns en fyndighet i ett område behöver skaffa ett undersökningstillstånd, som ger ensamrätt till att leta efter fyndigheter där. Bergmästaren fattar beslut om undersökningstillstånd. För att få påbörja en gruvverksamhet krävs sedan bland annat en bearbetningskoncession (vilket som huvudregel beslutas av bergmästaren) och ett miljötillstånd (vilket prövas och beslutas om vid mark- och miljödomstol). Vid miljötillståndsprövningen bedömer domstolen om den störning som gruvverksamheten kommer att innebära för miljön, djurlivet och andra sakägare kan tillåtas och om villkor ska ställas på verksamheten för att minska eller undvika störningar. När verksamhetsutövaren har fått bearbetningskoncession kan denne ansöka om markanvisning.

Vid en markanvisningsföretning avgörs vilket markområde (inom och utanför koncessionsområdet) som verksamhetsutövaren får ta i anspråk för gruvans verksamhet. Ofta kommer verksamhetsutövaren överens med markägare och innehavare av särskild rätt till fastighet om vilken mark som ska tas i anspråk och vilken ersättning som ska betalas för intrånget och eventuella skador. Om så sker ska bergmästaren fastställa överenskommelsen. Om parterna inte kommer överens beslutar bergmästaren om vilket markområde som får tas i anspråk av verksamhetsutövaren. I samband med markanvisningsbeslutet bestäms även vilken ersättning som ska betalas till markägare och

andra sakägare, till exempel renskötselrättsinnehavare, om inte verksamhetsutövaren redan har avtalat om ersättning med dem som berörs.

Det har i olika sammanhang framförts kritik mot den nu gällande minerallagen och den tillståndsprocess i övrigt som omgärdar mineralprospektering och gruvdrift i Sverige, bland annat av FN:s kommitté för avskaffande av rasdiskriminering. Även gruvnäringen anser att tillståndsprocessen är för krånglig och tar för lång tid. Vissa förändringsförslag har tagits fram, som för närvarande bereds i Regeringskansliet.

I detta kapitel beskrivs hur gruvnäring och renskötsel förhåller sig till varandra. Kapitlet inleds med en faktagenomgång om mineral och gruvor (avsnitt 2.1). Därefter följer ett avsnitt som beskriver tillståndsprocesser för gruvor (avsnitt 2.2). Vidare följer en beskrivning av riksintresssystemet i fråga om värdefulla ämnen och material, ett avsnitt om aktuella rättsprocesser och ett avsnitt om kritik och rättsliga diskussioner om hur minerallagen är utformad (avsnitten 2.3–2.5). Kapitlet avslutas med en redogörelse för pågående lagstiftningsprojekt om minerallagen (avsnitt 2.6).

2.1 Fakta om mineral och gruvor

I detta avsnitt redogörs i korthet för några centrala begrepp, förutsättningar och historik för mineralutvinning i Sverige, samt översiktligt hur malmbrytning går till i praktiken.

2.1.1 Sveriges mineralstrategi

År 2013 tog regeringen fram en strategi som syftade till att öka konkurrenskraften i svensk gruv- och mineralnäring. Avsikten med strategin är att Sverige ska behålla och förstärka sin position som EU:s ledande gruvland. Enligt strategin ska Sveriges mineraltillgångar nyttjas på ett långsiktigt hållbart sätt, med

beaktande av ekologiska, sociala och kulturella dimensioner så att natur- och kulturmiljöer bevaras och utvecklas.¹

I mineralstrategin identifierade regeringen fem strategiska områden som bedömdes vara av särskild vikt för att nå strategins vision. Inom varje strategiska område beskrevs åtgärdsområden som olika åtgärder kopplades till. De fem strategiska områdena är:

1. En gruv- och mineralnäring i samklang med miljö, kultur och andra näringar.
 - Ökad resurseffektivitet.
 - Förbättrad dialog och synergi med andra näringar (till exempel vägledningar för samråd mellan ren- och gruvnäringen).
 - Gruvsamhällen med attraktiva natur- och kulturmiljöer.
2. Dialog och samverkan som främjar innovation och tillväxt.
 - Främjande av samhällsutveckling och regional tillväxt.
 - Tydligare ansvarsfördelning och bättre informationsflöde mellan näringsaktörer.
3. Ramvillkor och infrastruktur för konkurrenskraft och tillväxt.
 - Ett tydligare och effektivare regelverk.
 - Infrastruktursatsningar för gruvnäringens tillväxt.
4. En innovativ gruv- och mineralnäring med en excellent kunskapsbas.
 - Forskning och innovation som skapar tillväxt och konkurrenskraft.
 - Kompetensförsörjning som möter närings- och regionernas behov.
5. En internationellt välkänd, aktiv och attraktiv gruv- och mineralnäring.
 - God kapitalförsörjning och främjande av investeringar.

¹ Se Sveriges mineralstrategi, Näringsdepartementet, 2013, Elanders artikelnummer N2013.02. Informationen i det här avsnittet är hämtad från mineralstrategin om det inte anges någon annan källa.

- Ökad delaktighet på den internationella arenan.

Den svenska mineralstrategin togs fram av regeringen med stöd av myndigheten Sveriges geologiska undersökning (SGU) och i en bred dialog och samverkan med aktörer och intressenter som på lokal, regional och nationell nivå har bidragit till och berörts av gruv- och mineralnäringens verksamhet. De inriktningar som pekas ut i mineralstrategin har identifierats utifrån aktörernas inspel till strategin och genom regeringens samlade bedömningar av vilka åtgärder som är viktiga för att nå strategins målbilder och vision. En grundläggande förutsättning för strategin anges vara att efterfrågan på metall och mineral fortsätter att vara stark. Det angavs vara särskilt viktigt eftersom gruvnäring är en långsiktig verksamhet. När strategin togs fram bedömdes den framtida tillväxten och efterfrågan som tillräcklig för att de gruvprojekt som planerades borde kunna genomföras.

I strategin anges att EU har ett stort importbehov av metaller som är nödvändiga för att möta samhällsutvecklingen, som innebär att den globala befolkningen förväntas öka. Länderna inom EU använder en stor del av den globala produktionen av metaller (då cirka 25–30 procent) medan den egna produktionen är mycket låg (endast cirka tre procent när strategin skrevs). Sverige är EU:s ledande järnmalmsproducent och landet hör också till de främsta producenterna i EU av basmetallerna koppar, zink och bly samt av ädelmetallerna guld och silver. Vissa andra viktiga metaller produceras över huvud taget inte inom Europa och EU. Medlemsländerna inom EU har därför vidtagit en rad åtgärder i syfte att säkra tillgången på råvaror. Särskilt intresse har riktats mot sällsynta jordartsmetaller bland annat på grund av att världsproduktionen är koncentrerad till få länder.

En särskild utmaning som adresserades i strategin var möjligheten att expandera gruv- och mineralnäringen med respekt för och i samklang med renskötselrätten, andra näringar och natur- och kulturvärden och med uppfyllelse av miljömål. Merparten av de nya gruvorna planeras till norra Sverige där det finns miljöer med höga natur- och kulturvärden, ett aktivt friluftsliv och där samerna har en långvarig tradition av att bedriva renskötsel. Det ansågs därför viktigt att gruvexpansionen skulle ske i samförstånd med och respekt för andra näringar och värden så att den samlade

attraktionskraften inte försvagades. I den initiala fasen av en gruvetablering ställs stora krav på den kommun som gruvan lokaliseras till. Av strategin följer att dialogen mellan verksamhetsutövaren och kommunen måste vara god för att konfliktsituationer ska kunna undvikas. Utöver de rent formella processer som måste hanteras av kommunerna, påtalades vikten av att kommunerna arbetar för ett väl fungerande näringsliv och en väl fungerande arbetsmarknad. Lika viktigt är att kommunerna kan erbjuda attraktiva livsmiljöer med tillgång till service, attraktiva boendemiljöer och fritidsmöjligheter. Ett arbete som säkerställer ett helhetsperspektiv på de behov som gruvföretagens anställda och deras familjer har ansågs stärka möjligheterna att de också bosätter sig på orten och att så kallade fly in/fly out-situationer undviks.

På senare tid har det efterfrågats att mineralstrategin uppdateras.² För närvarande pågår ett arbete inom Regeringskansliet (Klimat- och näringslivsdepartementet) för att se över behovet och förutsättningarna för att ta fram en ny mineralstrategi.³

2.1.2 Mineral och malm

Mineral är en kemisk förening eller ett grundämne med en väldefinierad kemisk sammansättning och en i normala fall ordnad kristallstruktur, som har bildats genom en geologisk process. Ett eller flera mineral bygger upp bergarterna. Den geologiska processen skapar koncentrationer av mineral.

Malm är en sådan mineralkoncentration som är brytvärd ur ekonomisk synvinkel. Ur malm kan ett eller flera ämnen utvinnas. När man talar om malm i strikt betydelse är det ett ekonomiskt begrepp. Ofta används dock termen malm i en bredare betydelse där alla "malmer" inte nödvändigtvis måste vara ekonomiskt lönsamma att utvinna just i denna stund.⁴

En *mineraltillgång* är en koncentration av ekonomiskt intressanta förekomster av mineral i eller på jordskorpan. För att utgöra en

² Se skriftlig fråga till regeringen 2022/23:680 En ny eller uppdaterad mineralstrategi, https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/skriftlig-fraga/en-ny-eller-uppdaterad-mineralstrategi_ha11680/ besökt den 4 mars 2024.

³ Se skriftligt svar från Ebba Busch den 24 maj 2023 på samma webbplats som i föregående not.

⁴ SGU-rapport 2016:23, *Vägledning för prövning av gruvverksamhet*, dnr 311-1808/2014, s. 6 och 12.

tillgång ska mineralen vara i en sådan form, kvalitet och kvantitet att det finns rimliga möjligheter till eventuell ekonomisk utvinning. Vid bedömningen av om mineralen är en tillgång eller inte tas bland annat hänsyn till förekomstens läge, kvantitet, halt och kontinuitet.⁵

Den del av en känd eller indikerad mineraltillgång som är ekonomiskt möjlig att utvinna kallas för *mineralreserv*. För att en mineraltillgång ska klassas som mineralreserv krävs att lämpliga värderingar och studier har gjorts och modifierats med hänsyn till realistiskt antagna brytnings- och vidareförädlingsmetoder. Hänsyn måste också tas till ekonomiska, marknadsmässiga, legala, miljömässiga, sociala och politiska faktorer. Beroende på ökad grad av geologisk kunskap och säkerhet delas mineralreserver in i kategorierna sannolik mineralreserv och bevisad mineralreserv.

På senare tid har frågan om att bryta så kallade *innovationskritiska metaller och mineral* varit särskilt uppmärksammas såväl i Sverige som inom EU. Att tillhandahålla en stabil och prisvärd tillgång till kritiska råmaterial är en viktig fråga för EU, särskilt eftersom utvinning och produktion är koncentrerad till ett fåtal länder.⁶ Innovationskritiska metaller och mineral är sådana metaller och mineral som bedöms som nödvändiga för miljö- och teknikinnovationer, exempelvis för digitalisering och elektrifiering.⁷

2.1.3 Förutsättningar för mineralutvinning i Sverige

Delar av urberget i Finland och i Sverige har de geologiska förutsättningar som krävs för att anses vara betydande mineraltillgångar. Utöver att Sverige generellt har goda förutsättningar för gruvdrift har SGU bedömt att det finns goda möjligheter att utvinna innovationskritiska metaller och mineral i Sverige. Många kritiska metaller förekommer dock i så låga halter att de sällan utgör självständigt brytvärda mineral. En nödvändig förutsättning för en ekonomiskt hållbar utvinning av kritiska

⁵ SGU-rapport 2016:23, s. 6.

⁶ Närmare bestämt Kina (REE, antimon, volfram, gallium och grafit), Brasilien (niob), USA (beryllium), Sydafrika (platina), Demokratiska republiken Kongo (kobolt) och Ryssland (palladium), se *Kartläggning av innovationskritiska metaller och mineral*, Slutrapport av regeringsuppdrag, SGU dnr. 311-2379/2016, RR2018:05, s. 10 f.

⁷ SOU 2022:56 *En tryggad försörjning av metaller och mineral*, s. 21 och 97 ff., SGU, 2016, *Kartläggning av innovationskritiska metaller och mineral*, dnr. 311-2379/2016 s. 9 ff. och SGU, 2018, *Innovationskritiska metaller och mineral i Bergslagen*, rapportering av regeringsuppdrag, dnr. 311-493/2018, s. 9 f.

råmaterial är därmed oftast att utvinningen kan ske som en biprodukt vid utvinning av annan huvudmetall (såsom järn-, bas- eller ädelmetaller). SGU har identifierat ett antal gruvor och gruvområden (huvuddelen utgörs av nerlagda gruvor eller områden) samt flera nya prospekteringsprojekt där nya eller digitaliserade äldre analyser har påvisat en eller flera kritiska metaller tillsammans med någon huvudmetall.⁸

Sverige har en mycket lång historia av gruvbrytning. Kunskapen om mineralförekomster och om utvinning och förädling av malm och mineral har därför också haft en stor betydelse för utvecklingen av svensk industri. En stor del av den infrastruktur samt de bostäder, tekniska produkter och vardagsföremål som tillverkas och används i landet är beroende av de råvaror som gruvverksamhet bryter och förädlar. Den svenska gruvnäringen har också stor betydelse inom EU. Under år 2015 stod Sveriges gruvor för 90 procent av järnproduktionen i EU. Motsvarande siffror för bly och zink var 36 procent och för guld 21 procent. Samtidigt som Sveriges bidrag till EU:s gruvproduktion är betydande är det sett ur ett globalt perspektiv ganska litet. EU använder 25–30 procent av den globala produktionen av metaller, medan den egna produktionen uppgår till endast cirka 3 procent.⁹

Sverige är alltså en av EU:s ledande malm- och metallproducenter. Sverige är den i särklass största järnmalmproducenten i EU och produktionen av bas- och ädelmetaller hör också till de främsta. I början av 1900-talet hade Sverige omkring 250 gruvor. Nu finns det tolv aktiva metallgruvor samtidigt som den totala produktionen har mer än fördubblats.¹⁰ De flesta av Sveriges gruvor är belägna inom tre malmdistrikt, nämligen Malmfälten i norra Norrbotten, Skelleftefältet i Västerbotten och Bergslagen i Mellansverige.

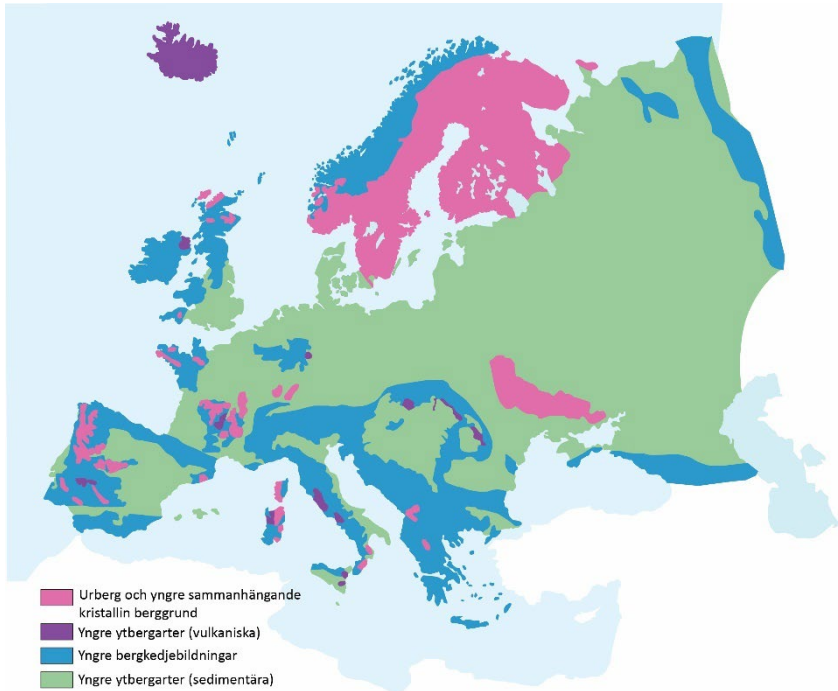
Förutsättningarna för att bilda malm är annorlunda i stora delar av övriga Europa där yngre ytbergarter dominerar. I Europa sker en betydande del av gruvproduktionen i den fennoskandiska urbergsskölden, men även Bulgarien, Polen, Irland och Spanien har viktiga metallfyndigheter.

⁸ SGU, 2016, *Kartläggning av innovationskritiska metaller och mineral*, s. 13 f.

⁹ SGU-rapport 2016:23, s. 13.

¹⁰ SGU:s webbplats, sidan *Svenska malmgruvor*, <https://www.sgu.se/mineralnaring/svensk-gruvnaring/svenska-malmgruvor/>, besökt den 16 januari 2024.

Figur 2.1 Den fennoskandiska sköldens urberg i norra Europa



Källa: SGU.

2.1.4 Brytningsprocessen

Brytning av malm sker i dagbrott eller under jord. Ytligt belägna malmkroppar kan brytas i dagbrott och annars sker brytningen genom underjordsbrytning. I Sverige är det vanligast att brytning sker under jord, men majoriteten av världens gruvbrytning sker i dagbrott. Det beror på att det är förknippat med större kostnader och ökad komplexitet att bryta malm genom underjordsbrytning och det krävs därmed en rikare fyndighet för att få en lönsamhet.¹¹

I underjordsgruvor når man malmen genom att driva ramper eller schakt ner till nivån där malmen bryts. På brytningsnivåerna driver man så kallade orter (gångar) fram till malmen. Ibland måste väggar och tak i orten förstärkas med bultar, nät och sprutbetong.

¹¹ SGU:s webbplats, sidan *Så fungerar en svensk gruva*, <https://www.sgu.se/mineralnaring/svensk-gruvnaring/sa-fungerar-en-svensk-gruva/>, besökt den 17 januari 2024.

Oavsett vilken brytningsmetod som används sker brytningen genom en process som innefattar ett antal enhetsoperationer, en så kallad salvcykel. Salvcykeln för brytningsmetoden skivrasbrytning genomförs genom att man efter ortdrivning (för att nå malmen i berget, den så kallade tillredningen) genomför något som kallas rasborrning. Vid rasborrningen borras långa uppåtriktade hål genom malmkroppen i solfjädersform; en så kallad krans. När hela orten är färdigborrad sprutas sprängmedel in i borrhålen. Detta kallas laddning. Därefter sker sprängningen (skjutning). Sprängningen sker ofta en gång per dygn, på natten när gruvan är tom. När sprängningen är genomförd ventileras spränggaserna ut och på morgonen påbörjas lastningen. I LKAB:s gruvor i Kiruna och Malmberget lastas malmen ur orterna med lastmaskiner som klarar mellan 17 och 30 ton malm i skopan. Malmen släpps sedan ner i ett brantlutande schakt, ett så kallat stört schakt. Malmen faller genom schaktet och samlas i bergfickor strax ovanför huvudnivån.¹²

Från bergfickorna transporteras malmen i stora truckar (Malmberget) eller med tåg (Kiruna) och töms ner i stora bergfickor ovanför krossarna. I krossarna sönderdelas malmen ner till 10 centimeter och fraktas sedan på långa bandtransportörer till malmhissarna som tar upp malmen till markytan.¹³

Den malm som utvinns i gruvan behöver sedan behandlas för att separera ekonomiskt värdefulla mineral från mineral med ringa eller inget ekonomiskt värde. Detta sker i ett anrikningsverk. Hur stor del av det material som utvinns som är nyttomineral varierar från gruva till gruva, men som exempel innehåller järngruvor i storleksordningen 50 procent järnbärande mineral, medan en koppargruva kanske endast innehåller 0,2–1,5 procent kopparmineral (till exempel kopparkis). En guldgruva kan vara lönsam redan vid något eller några enstaka gram guld per ton malm, det vill säga i storleksordningen 0,0001 procent.

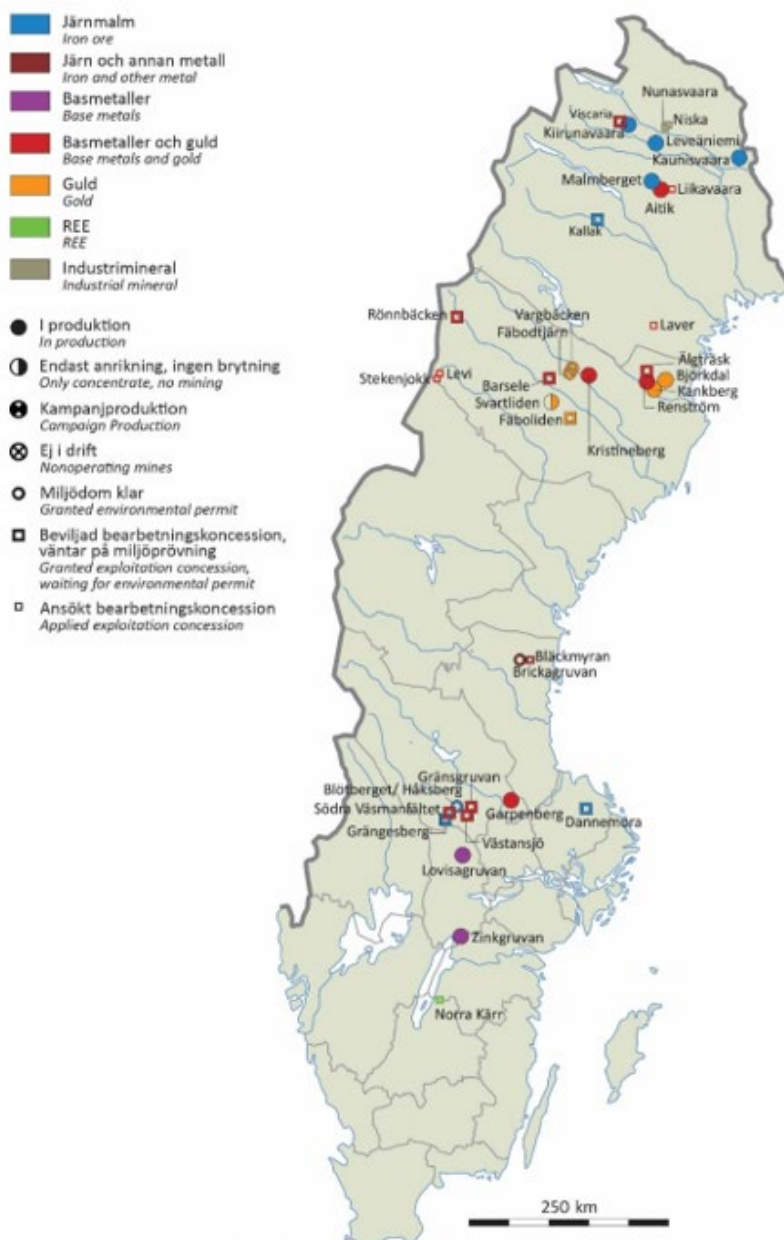
Det som inte är värdemineral avskiljs som gråberg eller avfall från processen. *Gråberg* är det berg som bryts för att komma åt malmen. Gråberg har i sig ett litet ekonomiskt värde (se mer om återvinning av gammalt gråberg nedan).¹⁴

¹² SGU:s webbplats, sidan *Så fungerar en svensk gruva*, besökt den 3 februari 2024.

¹³ SGU:s webbplats, sidan *Så fungerar en svensk gruva*, besökt den 3 februari 2024.

¹⁴ SGU:s webbplats, sidan *Så fungerar en svensk gruva*, besökt den 3 februari 2024.

Figur 2.2 Gruvor och aktuella koncessioner i Sverige i december 2022
Totalt tolv metallgruvor i drift



Källa: SGU.

Avfall och återvinning

När den utbrutna malmen anrikas, det vill säga när värdefulla ämnen separeras från malmen och ansamlas i högre koncentration, bildas stora mängder restprodukter. Vid anrikningsprocessen krossas och mals malmen till små partiklar (sand och mindre) Restprodukten kallas *anrikningssand*.

Efter anrikningen är anrikningssanden uppblandad med vatten och detta vill man deponera i eller så nära gruvan som möjligt. Transport sker via rörsystem och pumpar. Att transportera materialet tillbaka till där det kom ifrån kan vara möjligt. Ett aktivt dagbrott kan inte fyllas med anrikningssand eftersom mer malm ska brytas där, men nerlagda dagbrott kan nyttjas. Ibland kan de grövre delarna av anrikningssanden, med eller utan inblandning av cement, pumpas ner i en underjordsgruva och fylla utbrutna bergrum och tunnlar. Detta kallas återfyllning. I regel måste dock materialet deponeras ovan jord.

Anrikningssanden pumpas till deponin uppblandad med vatten och får sedimentera. Överskottsvattnet återvinns och pumpas tillbaka till anrikningsverket i ett vattenhanteringssystem. Vissa tider på året får man dock för mycket vatten i deponin och behöver skicka ut överskottet till ett vattendrag. Andra tider på året kan vattenbrist råda, till exempel under vintern när mycket vatten är bundet i form av snö och is. Då tillförs extra vatten. Vattenhantering och vattenrening är en central del av verksamheten i en gruva.

Anrikningssanden deponeras i gruvdammar. Sanden i deponin innehåller mineral med små metallmängder och inte sällan rester av kemikalier från anrikningsprocessen. Är mineralen av typen sulfider innehåller sanden svavel. Kommer denna i kontakt med luft och vatten bildas en sur miljö som genererar sura lakvatten vilket kräver vattenrening innan vattnet kan släppas ut. Sammantaget innebär detta att gruvdammar måste finnas i all framtid och vara så stabila att säkerheten i dem kan garanteras i flera tusen år. Stora deponier kan ha en yta på 10–15 kvadratkilometer och höjder på många tiotals meter, men de flesta är mycket mindre.

Gruvverksamhet drivs i huvudsak så länge det finns lönsamhet i utvinningen och malm kvar att bryta. När gruvan ska stängas ska den enligt lag återställas och efterbehandlas. Avfallshanteringen redovisas redan vid tillståndsprövningen i en så kallad

avfallshanteringsplan. Denna beskriver hur olika typer av avfall ska hållas isär, deponeras, täckas eller på annat sätt hanteras för att försäkra en så bra återställning som möjligt. Det beskrivs även i en särskild efterbehandlingsplan hur gruvan ska efterbehandlas och hur växter ska etableras på platsen när gruvan har stängt.

Samtidigt som de metaller och mineral som utvinns ur gruvor innebär en stor samhällsnytta så genererar gruvor också merparten av allt avfall i Sverige. Den samlade mängden avfall i Sverige under år 2020 var 35,7 miljoner ton, varav 3,2 miljoner ton var farligt avfall och 4,6 miljoner ton var hushållsavfall.¹⁵ I den siffran var dock inte gruvavfall inräknat. Mängden gruvavfall¹⁶ under samma år var 116 miljoner ton.¹⁷

Detta är ett av många skäl till att det är viktigt att det säkerställs att gruvnäringens verksamhetsutövare ser till att gruvavfall hanteras på ett sätt som är långsiktigt säkert. I förordningen (2013:319) om utvinningsavfall finns det bestämmelser om vilka försiktighetsmått som ska iakttas för att förebygga eller i möjligaste mån begränsa skadliga effekter på människors hälsa och miljön som kan uppkomma till följd av hantering av avfall från utvinningsindustrin. Av förordningen följer bland annat att den som ger upphov till eller hanterar utvinningsavfall ska vidta avfallsförebyggande åtgärder, främja den återvinning som är lämplig från miljösynpunkt och bortskaffa avfallet på ett sätt som är säkert för människors hälsa och miljön på kort och lång sikt. Enligt förordningen är verksamhetsutövaren även skyldig att ha en avfallshanteringsplan med ett visst närmare specificerat innehåll.¹⁸ Avfallshanteringsplanen kan till exempel innehålla information om halter och förekomstformer av ämnen och mineral som kan vara intressanta för återvinning.

Ett viktigt skäl till att särskild uppmärksamhet numera läggs på återvinning av gruvavfall är att gammalt gruvavfall kan bli nya tillgångar. Det är framför allt så kallade varphögar (gråbergsdeponier) och deponier med anrikningssand som kan vara

¹⁵ Se <https://www.naturvardsverket.se/data-och-statistik/avfall/avfallsmangder/> (2024-01-31) och *Hållbar utvinning och återvinning av metaller och mineral från sekundära resurser*, SGU RR 2023:01, dnr. 311/781/2021, s. 36 f.

¹⁶ Gruvavfall är sådant mineraliskt icke-farligt avfall som uppkommer vid grubbrytning.

¹⁷ *Avfall i Sverige 2020 – uppkomst och behandling*, Naturvårdsverkets rapport 7048, juni 2022, s. 7.

¹⁸ 22 och 23 §§ utvinningsavfallsförordningen.

sekundära källor av innovationskritiska metaller och mineral, men även restmaterial från lakning kan vara aktuellt för metallutvinning.

För mycket länge sedan, innan moderna maskiner och metoder började användas i gruvdriften, sorterades malmen för hand. Det restmaterial som än i dag finns kvar från den typen av gruvdrift kan ibland vara rikt på metaller som är ekonomiskt intressanta att utvinna nu.¹⁹ Anrikningssand har också betraktats som en restprodukt som utgörs av finkornigt material som uppkommer efter att värdefulla malmineral har separerats ut ur malmen i anrikningsverket. Anrikningssanden deponeras oftast i ett sandmagasin i anslutning till gruvan.

Med moderna metoder har det alltså visat sig vara möjligt att ur det som tidigare betraktades som avfall utvinna mineral och metaller som var omöjliga att utvinna med äldre teknik.

2.2 Tillståndprocesser för gruvor

Innan mineral kan börja brytas i en gruva krävs en omfattande process för att pröva om det är lämpligt att så sker. Flera tillstånd krävs, från det att en verksamhetsutövare vill börja leta malm fram till dess att en gruva kan starta. Prövningsprocessen innehåller prövningar enligt både miljöbalken och minerallagen (1991:45). Medan syftet med miljöbalken är att främja en hållbar utveckling som innebär att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö, är syftet med minerallagen att underlätta för industrin genom att säkerställa en god försörjning av mineraltillgångar, ursprungligen för den inhemska industrin, men numera även för industrin i EU.²⁰

Det krävs speciell kompetens, mycket kapital och tillgång till stora markområden för att göra det möjligt att bryta och därmed ta tillvara viktiga mineral. Det är oftast inte möjligt för en enskild markägare att i tillräcklig grad undersöka om det finns en brytvärd fyndighet eller att bryta mineral som finns i berggrunden, vilket är skälet till att den som bedömer sig ha förutsättningar att undersöka eller bryta en mineralfyndighet kan beviljas tillstånd att undersöka

¹⁹ Hallberg, Anders och Reginiussen, Helge, 2020, *Critical Raw Materials in ores, waste rock and tailings in Bergslagen*, SGU-rapport 2020:38.

²⁰ Prop. 1997/98:45 *Miljöbalk*, s. 1 och prop. 1988/89:92 *om ny minerallagstiftning m.m.*, s. 35 och SOU 2022:56 s. 87 f.

och bryta fyndigheten enligt minerallagen oavsett vem som äger marken där brytning ska ske. De mineral vilkas utvinning regleras i minerallagen kallas koncessionsmineral.

Bergsstaten är den myndighet som har till uppgift att handlägga ärenden som rör prospektering och utvinning av mineral. Bergsstaten leds av bergmästaren som är beslutsfattare i frågor enligt minerallagen. Bergmästaren prövar frågor om tillstånd för undersökning och bearbetning av mineralfyndigheter. En annan uppgift som myndigheten har är att utöva tillsyn av efterlevnaden av minerallagen.²¹

Minerallagens tillståndsprocesser skapar förutsättningar för sökanden att stegvis gå från att undersöka marken till att nå fram till aktiv gruvdrift. Projektet kan därmed successivt tillföras ökade ekonomiska insatser och alltmer kompetens vartefter det utvecklas. Genom tillståndsprocessen tillförsäkras sökanden tillgång till mark, företräde framför konkurrenter och i koncessionsfasen även samhällets grundläggande ställningstagande till lämpligheten av gruvdrift på platsen.

Utöver de nämnda prövningarna kan verksamhetsutövaren i vissa fall även behöva söka tillstånd för verksamheter eller undersökningsarbeten som kan påverka skyddade områden såsom till exempel Natura 2000-områden, det vill säga områden som är särskilt skyddade på grund av deras växt- och djurliv. Det kan också krävas tillstånd eller dispens på grund av till exempel kulturminnesskydd, strandskydd, artskydd och biotopskydd. Om verksamhetsutövaren planerar att utföra en provbrytning inom ramen för ett undersökningstillstånd eller en bearbetningskoncession krävs även tillstånd för det enligt miljöbalken. I figuren nedan illustreras hela prövningsprocessen från undersökningstillstånd till bygg- och marklov. Bilden är framtagen av SGU.

²¹ Bergsstatens webbplats, sidan *Bergsstaten* <https://www.sgu.se/bergsstaten/om-bergsstaten/>, besökt den 13 februari 2024.

Figur 2.3 Prövningsprocessen



Källa: SGU.

Gruvverksamhet styrs alltså av flera lagar, varav den mest centrala är minerallagen. Dessutom finns det bestämmelser i bland annat miljöbalken, plan- och bygglagen (2010:900), kulturmiljölagen (1988:950) och lagen (2022:66) om konsultation i frågor som rör det samiska folket (konsultationsordningen) som också kan få betydelse vid utvinning av metaller och mineral.

Minerallagen gäller som tidigare nämnts rätt till undersökning och bearbetning av fyndigheter på egen eller annans mark av vissa i

lagen angivna så kallade koncessionsmineral, vilka anses särskilt värdefulla. För att få en sådan rätt krävs tillstånd enligt minerallagen. Av minerallagen följer även vem som har företräde till en fyndighet om det finns flera olika intressenter som gör anspråk på rätten.

Av 1 kap. 1 § p. 1–3 minerallagen framgår vilka mineraliska ämnen som utgör koncessionsmineral.²² Vilka närmare bestämmelser i lagen som ska tillämpas är beroende på vilket koncessionsmineral som avses.²³ Tredje punkten, som numera enbart innehåller diamant, har till exempel särskilda regler om vem som kan få tillstånd. Det beror på att undersökningsarbetet för diamant ställer särskilt stora krav på kompetens.²⁴

Utvinning av mineral kräver alltså flera tillstånd enligt minerallagen och annan lagstiftning. För att få utföra prospektering behövs i regel *undersökningstillstånd* och en *arbetsplan* enligt minerallagen samt i vissa situationer dispenser och tillstånd enligt miljöbalken, kulturminneslagen och väglagen.²⁵

I de fall där prospekteringen leder till en brytvärd fyndighet behövs en *bearbetningskoncession*. Vid den prövningen bedöms fyndighetens brytbarhet, ensamrätten till fyndigheten fastställs, och utvinningens och med den sammanhängande verksamhetens förenlighet med hushållningsbestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken prövas. Bearbetningskoncessionen är inte ett tillstånd att faktiskt börja bedriva verksamheten.²⁶

Enligt miljöbalken är gruvverksamhet klassad som miljöfarlig verksamhet. Innan verksamheten kan starta krävs *miljötillstånd* för själva brytningen, anrikningen samt för deponeringen av

²² 1 kap. 1 § p. 1: antimon, arsenik, beryllium, bly, cesium, guld, iridium, järn som förekommer i berggrunden, kobolt, koppar, krom, kvicksilver, lantan och lantanider, litium, mangan, molybden, nickel, niob, osmium, palladium, platina, rodium, rubidium, rutenium, silver, skandium, strontium, tantal, tenn, titan, torium, vanadin, vismut, volfram, yttrium, zink och zirkonium,

p. 2: andalusit, apatit, brucit, flusspat, grafit, kyanit, leror som är elffasta eller klinkrande, magnesit, magnetkis, nefelinsyenit, sillimanit, stensalt eller annat salt som förekommer på liknande sätt, svavelkis, tungspat och wollastonit, och p. 3: diamant.

²³ I och med en ändring av minerallagen som trädde i kraft den 1 juli 2022 utgör stenkol, olja och gasformiga kolväten inte längre koncessionsmineral i lagens mening, se prop. 2021/22:150 *Förbud mot utvinning av kol, olja och naturgas och skärpta regler för utvinning i alunskiffer*, s. 36.

²⁴ Rubensson, Stefan, kommentar till minerallagen 1 kap. 5 §, Karnov, Juno, elektronisk version, besökt den 1 februari 2024.

²⁵ Bestämmelser om undersökningstillstånd finns i 2 kap minerallagen och om arbetsplanen i 3 kap. 5–5 d §§ minerallagen.

²⁶ I 4 kap. minerallagen finns bestämmelser om bearbetningskoncession.

utvinningsavfallet. Vid miljöprövningen krävs en detaljerad beskrivning av verksamheten. De frågor som inte redan prövats i samband med bearbetningskoncessionen prövas här, dvs. alla miljöbalkens krav utom tillämpningen av 3 och 4 kap i balken i den utsträckning det redan prövats i samband med bearbetningskoncessionen. I prövningen av miljötillståndet, som sker i mark- och miljödomstol, sätts också villkor för hela verksamhetens bedrivande.²⁷

Slutligen sker *markanvisning* och *beslut om bygglov och marklov*. Markanvisningen ger åtkomst till den mark som behövs för utvinningen.²⁸ Bygglov respektive marklov enligt plan- och bygglagen kan behövas för byggnation av anläggningar och för vissa markarbeten, om det inte av en gällande detaljplan följer att sådana tillstånd inte behövs.

I det följande beskrivs de olika tillståndprocesserna samt de delar av lagstiftningen om gruvdrift som har betydelse för de frågor som kommittén ska bedöma.

2.2.1 Undersökningstillstånd

Som nämnts ovan krävs i regel ett undersökningstillstånd innan sökandet efter värdefulla mineral kan påbörjas. Ett undersökningstillstånd enligt minerallagen ger ensamrätt i förhållande till markägaren och andra prospektörer att kartlägga berggrundsgeologin i ett visst område i syfte att ta reda på om det finns en fyndighet, hur den i så fall är utformad, dess storlek och eventuella brytvärdhet. Ett undersökningstillstånd ger också företräde till bearbetningskoncession av den eventuella fyndigheten.

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. Det är alltså inte alla åtgärder som vidtas för att söka efter koncessionsmaterial som betraktas som undersökning. Exempelvis krävs inte undersökningstillstånd för blockletning eller för mätning med olika instrument.²⁹

²⁷ I 9 kap. miljöbalken finns regleringen av miljötillstånd.

²⁸ 9 kap. minerallagen.

²⁹ 1 kap. 3 § minerallagen och prop. 1988/89:92 s. 85.

Undersökning får som huvudregel endast utföras av den som har undersökningstillstånd.³⁰ Dock får fastighetsägaren eller någon annan med fastighetsägarens medgivande bedriva undersökning efter alla koncessionsmineral utom diamant.³¹ Det krävs då att så kan ske utan intrång i nyttjanderätt, servitut eller annan särskild rätt. Sådan undersökning får inte heller ske i ett område där någon annan har tillstånd eller koncession enligt minerallagen. Vidare får den som har koncession utföra undersökningsarbete avseende sådana mineral som omfattas av koncessionen.³² Koncessionshavaren får även, i den mån ingen annan har tillstånd eller koncession i koncessionsområdet, undersöka andra koncessionsmineral med undantag av diamant.

Ansökan och beslut om undersökningstillstånd

En ansökan om undersökningstillstånd ska avse ett visst bestämt område, som inte får vara större än att tillståndshavaren kan antas ha möjlighet att undersöka det på ett ändamålsenligt sätt.³³ Undersökningstillstånd ska beviljas om det finns anledning att anta att undersökning i området kan leda till fynd av koncessionsmineral.³⁴ Av förarbetena till reglerna om undersökningstillstånd följer att den som ansöker om undersökningstillstånd ska kunna visa något indicium på att åtminstone något koncessionsmineral förekommer i det aktuella området.³⁵ Ett undersökningstillstånd får inte beviljas den som uppenbarligen saknar möjlighet eller avsikt att få till stånd en ändamålsenlig undersökning, eller den som tidigare har visat sig vara olämplig att bedriva undersökningsarbete.

Ett exempel på situationer där tillstånd kan vägras är alltså när sökanden tidigare har visat olämplighet i något avseende. I sådana situationer bör det beaktas hur allvarliga missförhållandena varit, om det har varit fråga om enstaka eller upprepade överträdelser och i vilken utsträckning de har berott på sökanden själv samt hur lång tid

³⁰ 1 kap. 4 § minerallagen.

³¹ 3 kap. 2 § minerallagen.

³² 5 kap. 3 § minerallagen.

³³ 2 kap. 1 § minerallagen.

³⁴ 2 kap. 2 § första stycket minerallagen.

³⁵ Prop. 1988/89:92 s. 90.

som har gått från det tidigare undersökningsarbetet.³⁶ Ett enstaka tillfälle av arbete utfört i strid med en arbetsplan har i ett kammarrättsavgörande inte ansetts vara tillräckligt för att avslå en ansökan om undersökningstillstånd.³⁷

Undersökningstillståndet är giltigt i tre år från den dag beslutet om undersökningstillstånd meddelades, men giltighetstiden kan förlängas om en ändamålsenlig undersökning har utförts i området.³⁸

En ansökan om undersökningstillstånd ska ges in till bergmästaren som i sin tur ska underrätta berörda fastighetsägare, övriga kända sakägare och innehavare av företrädesrätt om ansökan. Vidare ska länsstyrelsen, kommunen och, om ansökan gäller ett område som används för renskötsel, Sametinget ges tillfälle att yttra sig över ansökan.³⁹

Bergmästaren får avgöra ärenden om beviljande av undersökningstillstånd utan att någon annan sakägare än sökanden har haft tillfälle att yttra sig.⁴⁰ Skälet till att det normalt saknas anledning att kommunicera en ansökan om undersökningstillstånd med sakägare är att det i det skedet oftast inte finns tillräckligt underlag för att bedöma om det finns behov av skydd för en enskilds rätt. Dennes rätt ska i stället tillvaratas genom att det ska finnas en arbetsplan för allt undersökningsarbete innan undersökningarna inleds. Det innebär att alla kända sakägare i det skedet får tillfälle att yttra sig över arbetsplanen och möjlighet att tillvarata sin rätt.⁴¹

Det finns inga bestämmelser om samråd inför beslut om undersökningstillstånd i minerallagen. Undersökningsarbeten, eller delar av arbeten, kan dock i vissa fall behöva anmälas för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken. Anmälan görs i så fall hos tillsynsmyndigheten som ofta är länsstyrelsen. Om prospektering ska ske i det obrutna fjällområdet är en sådan anmälan obligatorisk.⁴² Även om samråd inte är obligatoriskt för annan prospektering ska samråd ske om åtgärden kan komma att väsentligt ändra naturmiljön.⁴³ Ingrepp kan exempelvis utgöras i form av körvägar,

³⁶ Prop. 2004/05:40 *Ändringar i minerallagen* s. 37 och 80.

³⁷ Kammarrätten i Sundsvalls dom i mål nr 1535-17 meddelad den 13 februari 2018.

³⁸ 2 kap. 3 § minerallagen.

³⁹ 1 och 3 §§ mineralförordningen (1992:285).

⁴⁰ 8 kap. 1 § andra stycket minerallagen.

⁴¹ Prop. 2004/05:40, s. 43.

⁴² 3 kap. 6 § tredje stycket minerallagen, 7 b § förordningen (1998:904) om anmälan för samråd och 4 kap. 5 § miljöbalken.

⁴³ 12 kap. 6 § miljöbalken.

påverkan på vegetation, borrhning eller avverkning av träd. Branschorganisationen Svemin rekommenderar i sin vägledning för prospektering att verksamhetsutövaren i varje projekt överväger om det behövs dialog och frivilligt samråd med dem som berörs.⁴⁴

Ett undersökningstillstånd kan nekas om det saknas skäl att anta att undersökning av området kan leda tillfynd av koncessionsmineral, av skäl hänförliga till sökanden eller i syfte att skydda andra mineralutvinningsintressen. Det finns exempelvis bestämmelser som hindrar att ett undersökningstillstånd beviljas inom visst avstånd från en beviljad bearbetningskoncession eller att undersökningstillstånd för samma mineral beviljas i samma område för mer än en aktör.⁴⁵

I minerallagen finns det, utöver den nämnda möjligheten att beakta en aktörs tidigare agerande, inte några särskilda miljökrav för att bevilja undersökningstillstånd. Bergmästaren ska alltså vid beslut om undersökningstillstånd inte göra någon prövning av motstående intressen till verksamhetsutövarens. När lagen infördes resonerades det ingående om när i processen bedömningen av motstående intressen skulle ske. Departementschefen menade att den frågan borde avgöras mot bakgrund av gruvnäringens grundläggande förutsättningar. I det sammanhanget bör det till exempel beaktas att verksamhetsutövaren inte kan välja var gruvan ska lokaliseras. Vidare är det i undersökningsstadiet oklart vilka, om några, fyndigheter som skulle komma att påträffas och omfattningen av den eventuella fyndigheten. Det är dessutom mycket få undersökningstillstånd som leder till bearbetning. En lönsam gruvdrift måste alltså även täcka sådan prospektering som inte leder till utvinning.⁴⁶ Det är dessutom så att undersökningsarbete i allmänhet inte ger några påtagliga effekter på naturmiljön.⁴⁷ Mot den bakgrunden ansåg departementschefen att tillåtligheten att använda marken i förhållande till andra motstående intressen bör prövas endast en gång, vilket ska ske i en senare tillståndsprövning.⁴⁸

⁴⁴ Svemin, 2018, *Vägledning för prospektering*, version 11, https://www.svemin.se/cdn.triggerfish.cloud/uploads/2019/01/prospvpl_sve_v11-lgupplst.pdf, s. 32 och 34 f.

⁴⁵ Prop. 2004/05:40 s. 80.

⁴⁶ Prop. 1988/89:92 s. 57 ff. och 67 f.

⁴⁷ Prop. 1997/98:47 *Ändring i minerallagen (1991:45)*, s. 15.

⁴⁸ Prop. 1988/89:92 s. 57 ff.

Ett undersökningstillstånd ska förenas med de villkor som behövs för att skydda allmänna intressen eller en enskild rätt.⁴⁹ Ursprungligen gällde möjligheten att ställa villkor för undersökningstillstånd endast för olja, gas och diamant. När bestämmelsen ändrades till att omfatta alla metaller och mineral enligt minerallagen angav regeringen att de metoder som används vid mineralprospektering i och för sig inte medför någon eller i vart fall endast en relativt liten miljöpåverkan. Det kunde dock, menade regeringen, inte uteslutas att ett tillstånd beviljas i särskilt skyddsvärda natur- eller kulturmiljöer. I de fallen var det inte helt säkert att skyddsintresset fullt ut kunde tillgodoses genom tillämpning av de då gällande bestämmelser i minerallagen eller andra lagar. I vissa fall skulle det kunna behövas detaljerade föreskrifter om till exempel tillträde till ett visst område. Bestämmelsen ändrades för att möjliggöra villkor vid alla typer av undersökningstillstånd.⁵⁰ I praktiken förekommer det inte att bergmästaren förenar undersökningstillstånd med villkor.⁵¹ Däremot är det vanligt att länsstyrelsen föreskriver villkor i beslut i samband med samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken.

Ett undersökningstillstånd ska förenas med villkor om att tillståndshavaren ska ställa säkerhet för ersättning för den skada eller det intrång som föranleds av undersökningsarbetet.⁵² På så sätt får fastighetsägare och andra som eventuellt kan orsakas ekonomisk skada möjlighet att bedöma om den ekonomiska säkerheten motsvarar den potentiella skadan. Hur stor säkerhet som ska ställas är inte reglerat. En säkerhet som inte kan godtas av fastighetsägaren eller av någon annan sakägare ska på begäran av denne prövas av länsstyrelsen i fråga om utformning och storlek.⁵³

Beslut om undersökningstillstånd fattas av bergmästaren.⁵⁴ Beslutet får överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Det finns inga särskilda regler i minerallagen om vem som har rätt att överklaga ett beslut om undersökningstillstånd. Enligt förvaltningsrättslig praxis får ett beslut överklagas av berörda fastighetsägare, de rättighetshavare som är inskrivna i fastighetsregistret, de

⁴⁹ 2 kap. 10 § minerallagen.

⁵⁰ Prop. 2004/05:40 s. 44.

⁵¹ Minnesanteckningar från möte med Bergsstaten den 26 januari 2024, komm2024/00011/N 2021:02 nr 31.

⁵² 2 kap. 10 § och 7 kap. 1 § minerallagen.

⁵³ 17 kap. 2 § minerallagen.

⁵⁴ 8 kap. 1 § minerallagen.

rättighetshavare som har blivit kända på annat sätt samt av berörda samebyar.⁵⁵

Ett beviljat undersökningstillstånd innebär inte att tillståndshavaren direkt kan inleda något undersökningsarbete. Innan arbetet kan inledas krävs att en gällande arbetsplan har upprättats. Kraven på vad en arbetsplan ska innehålla redovisas i nästa avsnitt. I många fall krävs även anmälan, dispenser eller tillstånd enligt annan lagstiftning för att genomföra de undersökningsåtgärder som behövs. Exempelvis kräver vissa av de åtgärder som får vidtas inom ramen för ett undersökningstillstånd även anmälan eller tillstånd enligt miljöbalken (se mer om miljöstillstånd i avsnitt 2.2.3).

Vid utgången av år 2022 var antalet gällande undersökningstillstånd 640, vilket var en ökning jämfört med år 2021 när antalet gällande undersökningstillstånd var 587.⁵⁶

Arbetsplan

Undersökningsarbete får endast utföras i enlighet med en gällande arbetsplan. Den som har beviljats ett undersökningstillstånd måste därför göra en arbetsplan för arbetet innan undersökningen inleds. Arbetsplanen ska bland annat innehålla en redogörelse för det undersökningsarbete som planeras, uppgifter om när eventuella invändningar mot innehållet i arbetsplanen ska vara tillståndshavaren tillhanda och vilken följden blir om någon invändning inte framställs. Dessutom ska arbetsplanen innehålla en tidsplan för arbetet och en bedömning av i vilken utsträckning arbetet kan antas påverka allmänna intressen och enskildas rätt.⁵⁷ Syftet med arbetsplanen är att fastighetsägare och andra sakägare ska få möjlighet att påverka hur undersökningsarbetet utförs.⁵⁸ Länsstyrelsen har en central roll under arbetet med arbetsplanen och det genomförs så kallade 12:6-samråd.⁵⁹ Arbetsplanen ska vara skriven på svenska, och ska under vissa förhållanden på begäran tillhandahållas översatt till finska, meänkieli eller samiska.⁶⁰

⁵⁵ SOU 2012:73 *Undersökningstillstånd och arbetsplaner*, s. 127.

⁵⁶ SGU, *Bergverksstatistik 2022*, periodiska publikationer 2023:1, s. 56.

⁵⁷ 3 kap. 5 § minerallagen.

⁵⁸ Prop. 2004/05:40 s. 49.

⁵⁹ Samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken, vilket beskrevs översiktligt i avsnitt 5.2.1 i PM 44.

⁶⁰ 3 kap. 5 b § minerallagen.

Sakägare, såsom markägare och nyttjanderättshavare som är direkt berörda av de planerade undersökningsarbetena, ska delges arbetsplanen.⁶¹ Som sakägare räknas innehavare av särskild rätt, vilket inkluderar bland annat innehavare av renskötselrätt.⁶² Innehavare av renskötselrätt får delges genom att arbetsplanen delges den sameby som innehavarna tillhör. Det är tillståndshavarens ansvar att se till att så sker. Sakägaren har sedan tre veckor på sig att framföra eventuella invändningar, vilket ska göras skriftligt.

En arbetsplan kan bli gällande på tre sätt. Efter delgivning blir den gällande om inte fastighetsägare eller andra sakägare i rätt tid framför invändningar mot arbetsplanen. Om invändningar framförs kan prospektören i dialog med den eller de berörda sakägarna justera arbetsplanen för att nå en överenskommelse om arbetsplanens innehåll.⁶³ I den mån det därefter inte längre finns några motsättningar i fråga om arbetsplanens innehåll är det enligt förarbetena inte heller nödvändigt med någon särskild myndighetsprövning. Även i detta fall blir arbetsplanen gällande.⁶⁴

Om invändningar har gjorts mot arbetsplanen kan prospektören vända sig till bergmästaren med begäran om att arbetsplanen ska fastställas och därmed bli gällande. För att bergmästaren ska fastställa arbetsplanen krävs att den uppfyller de formella kraven på innehåll, att den har delgetts i rätt ordning, och att en eventuell begäran om översättning har tillgodosetts. Vidare ska bergmästaren bedöma om de åtgärder som anges är nödvändiga för en ändamålsenlig undersökning och inte medför så stora olägenheter för fastighetsägaren eller innehavaren av särskild rätt att olägenheterna överväger tillståndshavarens intresse av att få utföra arbetena.⁶⁵ Enligt förarbetena är bergmästaren fri att avgöra hur arbetsplanen lämpligen bör vara utformad med hänsyn till förhållandena i det enskilda fallet. Som exempel på villkor som kan ställas i arbetsplanen anges i förarbetena bland annat villkor om samråd med innehavare av renskötselrätt och villkor om att vissa åtgärder endast får utföras av personal som innehar viss kompetens, om detta behövs med hänsyn till arbetets eller området art, eller att vissa typer av åtgärder endast får utföras på visst sätt eller inom en

⁶¹ 3 kap. 5 a § minerallagen.

⁶² 17 kap. 1 § minerallagen.

⁶³ 3 kap. 5 c § minerallagen.

⁶⁴ Prop. 2004/05:40 s. 52.

⁶⁵ 3 kap. 5 d § minerallagen.

viss tidsperiod.⁶⁶ Av Mark- och miljööverdomstolens praxis framgår dock att bergmästaren inte direkt ska tillämpa de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken vid sin prövning av arbetsplaner.⁶⁷

I lagstiftningsärendet om reglerna om arbetsplaner ifrågasatte Lagrådet om inte även varje arbetsplan, vare sig den är oomstridd, överenskommen eller prövad, borde fastställas av bergmästaren och därmed omfattas av ett överklagbart beslut. Enligt Lagrådet skulle en sådan ordning medföra att allmänna intressen beaktas i samtliga ärenden och inte enbart i dem som avgörs av bergmästaren. Regeringen ansåg emellertid att det var nödvändigt med utrymme för de inblandade parterna att komma överens om hur undersökningsarbetet ska bedrivas. Detta dels med hänsyn till att incitamentet för undersökningstillståndshavaren att förbättra dialogen med berörda sakägare annars skulle minska kraftigt, dels för att det ansågs viktigt att handläggningstiderna hålls så korta som möjligt.⁶⁸

Av konsultationsordningen följer att bland annat statliga förvaltningsmyndigheter ska konsultera samiska företrädare innan beslut fattas i ärenden som kan få särskild betydelse för samerna. Det innebär att Bergsstaten i vissa fall kan behöva konsultera en berörd sameby, Sametinget och Sámiid riikasearvi (Svenska Samernas Riksförbund, SSR).⁶⁹ Bergsstaten erbjuder konsultation inför fastställande av arbetsplan och innan beslut fattas om bearbetningskoncession och markanvisning.⁷⁰

Bergmästarens beslut om arbetsplan kan överklagas till mark- och miljödomstol.⁷¹

Undersökningsarbetet

När undersökningstillstånd och andra behövliga tillstånd är meddelade, säkerhet har ställts och arbetsplanen är gällande kan undersökningsarbetet inledas. Enligt 3 kap. 3 § minerallagen får

⁶⁶ Prop. 2004/05:40 s. 84.

⁶⁷ MÖD mål nr 2021:14.

⁶⁸ Prop. 2004/05:40 s 53.

⁶⁹ 2 § konsultationsordningen.

⁷⁰ Minnesanteckningar vid möte med Bergsstaten den 26 januari 2024, komm2024/00011/N 2021:02 nr 31.

⁷¹ 16 kap. 1 § minerallagen.

undersökningsarbete endast bedrivs för att visa att sådant material som omfattas av undersökningstillståndet finns inom undersökningsområdet, och för att närmare ta reda på fyndighetens storlek, beskaffenhet och brytvärdhet. Vidare ska arbetet enligt samma bestämmelse utföras så att minsta skada och intrång vållas på någon annans egendom och på natur- och kulturmiljön. Undersökningsarbete får inte utföras inom bland annat nationalparker eller i strid med föreskrifter för natur- eller kulturresevat. I vissa områden, exempelvis inom 200 meter från bostadsbyggnader, får undersökningsarbete inte utföras utan medgivande från bergmästaren eller länsstyrelsen.⁷²

Rent praktiskt går undersökningsarbetet till så att nya fyndigheter identifieras genom prospektering. Då arbetar geologer för att hitta ledrådar till var viktiga metaller finns i brytvärda kvantiteter. Arbetet inleds vanligtvis på kontoret, där befintliga data om berggrunden och dess kemiska och fysiska egenskaper ses över för att undersöka om det aktuella området är gynnsamt för vissa typer av mineraliseringar och malmer. Olika bergartstyper koncentrerar olika metaller, så den som prospekterar söker efter sådana bergarter som är gynnsamma för just den fyndighet som man letar efter.⁷³

Därefter övergår prospekteringen ofta till fältundersökningar. Under fältundersökningen, som bland annat innebär att geologer går i området och letar block och karterar hållar, görs en geologisk kartläggning för att få mer kunskap om bergarterna, deras utbredning och sammansättning. Även geofysiska mätningar görs – antingen av personal som går med mätinstrument på marken eller från luften med flygplan eller helikopter. De geofysiska mätningarna behövs för att styra kartläggningen och provtagningen till de mest fördelaktiga områdena.⁷⁴

Inom ramen för undersökningsarbetet kan det i vissa fall också vara nödvändigt att provbryta en del av fyndigheten för att pröva hur materialet kommer att bete sig i en anriktningsprocess. Det tidigare undersökningsarbetet kan ha visat höga halter av olika metaller, men

⁷² 3 kap. 6 och 7 §§ minerallagen.

⁷³ SGU:s webbplats, sidan Prospektering, <https://www.sgu.se/mineralnaring/svensk-gruvnaring/prospektering/>, besökt den 18 januari 2024.

⁷⁴ <https://www.sgu.se/mineralnaring/svensk-gruvnaring/prospektering/> (2024-01-18).

för att kunna avgöra om dessa går att utvinna behöver man också kunskap om de tekniska förutsättningarna för vidareförädling.⁷⁵

Enligt 1 kap. 3 § minerallagen är provbrytning att betrakta som en del av undersökningsarbetet. Provbrytning kan således ske inom ramen för ett undersökningstillstånd. I de fall som provbrytning sker är det frågan om ett betydligt större ingrepp i miljön än vad som är fallet med andra undersökningsåtgärder. Hur stor mängd material som behöver tas ut varierar.⁷⁶

Efter den första kartläggnings- och provtagningsfasen, som vanligtvis varar i flera år, analyseras alla samlade data. Om inget intressant hittas lämnas området. Om det finns tecken på att något intressant kan finnas i marken inleds en andra fas av fältundersökningar. I den fasen riktar man ofta in sig på ett mer begränsat område utifrån den analys som man har gjort i den tidigare undersökningen. När man har kommit så här långt i prospekteringen används mer omfattande och dyrare metoder som till exempel diamantborrning för att få information från djupare delar i marken. Därefter analyseras återigen materialet och sedan beslutas om prospekteringsaktiviteterna ska stoppas eller återigen riktas mer exakt till det område som har de mest fördelaktiga indikationerna.⁷⁷

Färre än ett av ettusen undersökningstillstånd leder i slutänden till gruvbrytning. Hela processen från det inledande fältkarteringssteget till initieringen av en tillståndprocess tar normalt lång tid, även om de geologiska indikationerna är gynnsamma för närvaron av en malm. De flesta prospekteringsprojekt avslutas alltså utan att en gruvverksamhet startas.

Svemins rekommendationer för ersättning till samebyar under prospekteringsfasen

Svemin har tagit fram rekommendationer om ersättning vid prospektering.⁷⁸ I rekommendationen framhåller Svemin att varje prospekteringsprojekt är olikt ett annat och att det därför kan vara lämpligt med andra överenskommelser i det enskilda fallet.

⁷⁵ SGU-rapport 2016:23, s. 19.

⁷⁶ SGU-rapport 2016:23, s. 19.

⁷⁷ SGU:s webbplats, sidan *Prospektering*, <https://www.sgu.se/mineralnaring/svensk-gruvnaring/prospektering/>, besökt den 18 januari 2024.

⁷⁸ Svemin, 2021, *Svemins rekommendationer för ersättning vid prospektering*.

Nedan redovisas de rekommenderade ersättningar som rör renskötseln. Svemins företrädare är dock tydliga med att det förekommer att medlemsföretagen betalar ersättning för många av de arbeten som nämns i tabellen oavsett om en ersättning rekommenderas eller inte. Det saknas dock branschgemensamma riktlinjer för ersättningsnivåer och för vad som ska ersättas.

SEKRETARIATSUNDERLAG

Figur 2.4 Ersättningsnivåer vid prospektering

Rekommendation från Svemin

Ersättning arbeten / skador	Förslag ersättning (SEK)	Enhet	Kommentar
Meddelande av undersökningstillstånd	Ingen ersättning		Innebär varken skada eller intrång för sameby.
Arbetsplan	1500	Per arbetsplan. (Förutsätter att de svarar inom tre veckor.)	Ersättning för arbetsplaner föreslås bara utgå till samebyar (ej markägare). <i>Motivering:</i> enligt FPIC ska samerna ges reell möjlighet att hålla sig informerade; administrationsersättning bidrar till det. Mottagande av arbetsplan innebär viss administration och överväganden för samebyn. Mer att ta ställning till i och med en arbetsplan för en sameby än för en markägare.
Ersättning för arbetstid	450	/ timme	Ersättning för nedlagd tid i samband med möten, utöver ordinarie samråd med anledning av arbetsplaner (se Arbetsplan ovan), eller fältbesiktning.

Enklare prospekteringsarbete	Ingen ersättning (samma som för markägare – se ovan)		<p>Arbeten som i princip motsvarar fältvistelse som kan göras på allemansrättslig grund ska inte ersättas.</p> <p>Principen bygger på normalfallet. Om arbetena orsakar en "särskild händelse" som innebär skada (orsakssamband med arbetena) så ska den ersättas enligt bestämmelser om ersättning för skada.</p>
Prospekteringsarbeten i fält			Prospekteringsarbete i fält innebär alltid visst intrång för samebyar och bör ersättas enligt förslag nedan. Utgångspunkten och ambitionen bör vara att så liten störning som möjligt orsakas.
Mätslinga vintertid (1 okt – 30 april)	2000	Per slinga och månad	Störning för samebyn och vissa risker för renarna, särskilt vintertid.
Mätslinga sommartid (1 maj – 31 sept.)	1000	Per slinga och månad	Störning för samebyn och vissa risker för renarna.
Diamantborrning	500 (motsvarar 25% av ersättning till markägare)	Per borrhål	Risk för störning under förhållandevis lång tid. Ersättning till berörd sameby
Kaxprovtagning	75 (motsvarar 25% av ersättning till markägare)	Per hål (BOT-hål)	Störning för renskötseln. Ersättning till berörd sameby

<p>Förolyckad ren. Ersättningen varierar beroende på typ av djur, (inkluderar uppskattad slaktvikt, avelsvärde, nedlagd tid för träning och köttvärde)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Kalv • Vaja (> 1 år) • Sarv (oxe) • Härk (tamren) 	<p>Kalv: 3411 Vaja: 9627 Sarv: 5248 Härk: 17 862</p>	<p>Per ren</p>	<p>Ersätts om skadan kan hänföras till prospekteringsaktiviteterna. Enstaka (udda) händelser.</p> <p>Ersättningsbeloppen utgår från avtal mellan LKAB och berörda samebyar, efter godkännande av samebyarna. Ersättning för dödad ren utgår endast om den inte ersätts på annat sätt. T.ex. renar som blir påkörda av fordon med trafikförsäkring ersätts genom trafikskadeförsäkringen.</p> <p>Ersättningsprincipen bör gälla både vid prospektering och brytning.</p>
<p>Generella utgångspunkter</p>			<p>Riktlinjer för bedömning av intrång och ersättningsnivåer, se Bilaga 1 (Bedömningsgrunder för ersättningar till samebyar)</p>
<p>Ingen ersättning utgår för:</p>			
<ul style="list-style-type: none"> • Hällkartering och blockletning samt provtagning av dessa. • Morängeokemiska undersökningar med spade eller jordsond. • Flyg-, helikopter-, drönar- eller markgeofysiska undersökningar där man inte placerat ut loop kablar i marken. 			<p>Verksamheten orsakar inte skada eller ersättningsgillt intrång.</p>

I Svemins rekommendation anges att det inte är självklart att det ska betalas ersättning till jakträttsinnehavare för störningar i jakten. Det är inte heller självklart vem som ska få ersättningen om en sådan ska betalas. Jakträtten kan tillhöra fastighetsägaren, en sameby, en viltvårdsförening och/eller en jakträttsinnehavare som har fått jakträtt upplåten som nyttjanderätt. En särskild svårighet som uppkommer när det ska bedömas om jakten störs under prospekteringen är att denna även kan störas på andra sätt, till exempel genom att allemansrätten utövas (av bland andra bärplockare och vandrare), flygtrafik, skogsbruk och annat. Endast om det står klart att prospekteringen har inneburit ett sådant intrång att det finns en ersättningsgill skada för jakträttsinnehavare bör ersättning komma i fråga, enligt rekommendationen. Det är jakträttsinnehavaren som behöver visa skadan och att det finns ett rimligt orsakssamband mellan skadan och prospekteringsåtgärderna.

I samband med arbetet att ta fram nya ersättningsnivåer tog Svemin även fram rekommendationer för vilka bedömningsgrunder för ersättningar till samebyar som skulle användas i samband med mer omfattande prospekteringsarbeten. Nedanstående bedömningsgrunder för ersättningar är ett förslag från Svemin som syftar till att förenkla bedömningarna. Innan de används ska den så kallade skadelindringshierarkins inledande steg gås igenom. Det innebär att skadan i första hand ska försöka undvikas, minimeras eller lindras.

Den konsekvensnivå som bedöms som uppnådd vid prospektering ska utvärderas och de åtgärder enligt skadelindringshierarkin som har vidtagits ska redovisas i arbetsplanen. Ersättningsnivån fastställs efter genomförda arbeten och godkännande av samebyn när konsekvenserna kan utvärderas.

Utgångspunkten i riktlinjerna är att en ren som kräver full utfodring vintertid kräver två kilo foder per dygn och att foderkostnaden (år 2021) var fem till åtta kronor per kilo. Beroende på hur stor störningen är kan det krävas att renarna utfodras fullt eller delvis.

Figur 2.5 Bedömningsgrunder för ersättning

Rekommendation från Svevin. Upplägg och innehåll är utformat med hjälp av VindRen, ett projekt som genomfördes mellan Svensk Vindenergi och Svenska Samernas Riksförbund, SSR, åren 2009 och 2010.

Stora konsekvenser	<p>Störning på en samebys viktigaste områden vintertid under tid när de normalt nyttjas (nyckel- eller kärnområden). Störningen ska påverka mer än en av samebyns grupper under en längre period (> 4 månader) och vara av sådan omfattning att berört område förlorar sin funktion.</p> <p>Påverkan bedöms så omfattande att den föranleder utfodring eller flytt för att undvika området.</p> <p>Stora konsekvenser kan även omfatta särskilt viktiga områden under barmark och vid känsliga perioder såsom kalvningsland under kalvningsperioden och områden med fasta anläggningar under den tid de nyttjas.</p>	<p>Ersättning utgår med 10kr/dag och bedömt antal berörda renar.</p> <p>Fast ersättning för borrhål, mätslingor och administration av arbetsplaner.</p> <p>25 % av ersättning till markägare för terrängkörning</p> <p>Ersättning för renskötarens merarbete tex vid utfodring med 450 kr/h.</p> <p>Uppföljning ska ske i samverkan med samebyn.</p>
---------------------------	---	--

<p>Betydande konsekvenser</p>	<p>Störning på en samebys viktiga områden vintertid under tid när de normalt nyttjas (nyckel- eller kärnområden). Störningen påverkar en av samebyns grupper under en lång period (2-4 månader) och är av sådan omfattning att berört område delvis förlorar sin funktion. Påverkan bedöms så omfattande att den föranleder stödutfodring eller flytt för att undvika området.</p> <p>Betydande konsekvenser omfattar även särskilt viktiga områden under barmark och vid känsliga perioder såsom kalvningsland under kalvningsperioden och områden med fasta anläggningar under den tid de nyttjas</p>	<p>Ersättning utgår med 5 kr/dag och bedömt antal berörda renar.</p> <p>Fast ersättning för borrhål, mätslingor och administration av arbetsplaner.</p> <p>25 % av ersättning till markägare för terrängkörning</p> <p>Ersättning för renskötarens merarbete tex vid utfodring med 450 kr/h.</p> <p>Uppföljning ska ske i samverkan med samebyn.</p>
<p>Måttliga konsekvenser</p>	<p>Störning på en samebys viktiga områden under tid när de normalt nyttjas (nyckel eller kärnområden). Störningen påverkar en av samebyns grupper och ska vara av sådan omfattning att berört område delvis förlorar sin funktion.</p> <p>Påverkan bedöms så omfattande att den föranleder aktiva åtgärder för att undvika området.</p>	<p>Ersättning utgår med 2 kr/dag och bedömt antal berörda renar.</p> <p>Fast ersättning för borrhål, mätslingor och administration av arbetsplaner.</p> <p>25 % av ersättning till markägare för terrängkörning.</p> <p>Ersättning för renskötarens merarbete tex vid utfodring med 450 kr/h. Uppföljning bör ske.</p>

Små konsekvenser	<p>Störning på en samebys områden under tid när de normalt nyttjas. Störningen är av en sådan omfattning att berört område kan nyttjas men medför störd betesgång och/eller undvikande.</p> <p>Påverkan bedöms så omfattande att den föranleder merarbete såsom utökad bevakning och samling.</p>	<p>Ersättning för arbetstid utbetalas efter tidsredovisning i enlighet med Svemins tidsrapport.</p> <p>Ersättning för borrhål och mätslingor.</p> <p>Uppföljning vid behov eller efter påkallat från endera parten.</p>
Obetydliga konsekvenser	<p>Störning av bete genom fältarbeten av enklare karaktär och med lätta fordon.</p> <p>Tillfälliga eller kortvariga arbeten.</p>	<p>Fast ersättning för borrhål och mätslingor.</p> <p>25 % av ersättning till markägare för terrängkörning.</p> <p>Ingen särskild uppföljning erfordras.</p>

Källa: Svemin

2.2.2 Bearbetningskoncession

Om prospekteringen som beskrivits ovan leder till att det upptäcks mineral som bedöms vara ekonomiskt utvinningsbara så är nästa steg för att få påbörja en gruvverksamhet att ansöka om bearbetningskoncession enligt minerallagen (koncession är i sammanhanget en sorts tillstånd att med ensamrätt bedriva viss verksamhet). Genom beslutet om koncession avgörs vem som har rätt att utvinna de mineral som finns i området. Koncessionen ger dock inte någon rätt att påbörja verksamheten; för det krävs bland annat tillstånd enligt miljöbalken.

För att bearbetningskoncession ska meddelas måste den sökande kunna visa att en fyndighet som sannolikt kan tillgodogöras ekonomiskt har påträffats i området. Bevisningen om malmförekomst måste gälla just den industriellt användbara kvaliteten av det ämne som koncessionen avser och en eventuell koncession avser bara just denna kvalitet. Vid beräkningen av en fyndighets ekonomiska värde ska hänsyn tas till alla ämnen som omfattas av ansökan samt dessutom till sådana andra koncessionsmineral som kan tillgodogöras med stöd av 5 kap. 6 § 1 stycket minerallagen.⁷⁹ Det krävs också att fyndighetens belägenhet och art inte gör det olämpligt att sökanden får den begärda koncessionen. När man i lagen hänvisar till fyndighetens belägenhet menas att man vill undvika en olämplig arrondering, det vill säga uppdelning, av bearbetningsområdena. Fyndighetens art syftar på att vissa mineral kan ha särskild betydelse ur till exempel utrikespolitisk synpunkt.⁸⁰

En ansökan om bearbetningskoncession ska vara skriftlig, ges in till bergmästaren och innehålla en miljökonsekvensbeskrivning och bland annat uppgifter om sökanden, de fastigheter som berörs samt uppgifter om fastighetsägarna och anda kända sakägare, uppgift om det eller de koncessionsmineral som ansökan avser, det område och den tid som avses med ansökan och sökandens plan för verksamheten.⁸¹ När ansökan har lämnats in till Bergsstaten får

⁷⁹ I 5 kap. 6 § 1 stycket minerallagen anges att koncessionshavaren får tillgodogöra sig sådana koncessionsmineral och övriga mineraliska ämnen som inte förrän vid anrikning eller därmed likställt förfarande kan avskiljas från de mineral som koncessionen omfattar.

⁸⁰ Rubensson, kommentaren till 4 kap. 2 § p 1 och 2 minerallagen, Karnov, Juno, elektronisk version, besökt den 1 februari 2024.

⁸¹ 17 och 18 §§ mineralförordningen.

sökanden en skyddszon om 1 000 meter runt det sökta området. Skyddet innebär ett förbud mot att bevilja ansökan om undersökningstillstånd till en annan verksamhetsutövare inom skyddszonen.⁸²

Reglerna om miljötillstånd och miljökonsekvensbeskrivningar, som beskrivs i kapitel 6 i *PM 44 – Renskötsel och annan markanvändning*, ger ett skydd för mark- och vattenområden som har betydelse för renskötseln mot sådana åtgärder som på ett påtagligt sätt kan försvåra rennäringens bedrivande. Bergmästaren prövar vilka konsekvenser en tänkt utvinning av mineral får för det allmänna intresset av renskötsel i området, och prövar också konsekvenserna för de enskilda renskötselrättshavarna. Samebyarna är sakägare vid prövningen.

En ansökan om bearbetningskoncession ska innehålla:

- en redogörelse för berörda riksintresseområden för renskötseln och hur de påverkas av den planerade verksamheten,
- en redogörelse för berörda samebyar och en beskrivning av hur, när och var renskötsel bedrivs i det aktuella området samt vilken funktion området har för renskötseln,
- en bedömning av kumulativa, permanenta och tillfälliga effekter av verksamheten och
- sökandens förslag på åtgärder för att minimera negativ påverkan på renskötseln.

I ärenden om beviljande av bearbetningskoncession ska 3 och 4 kap. (de så kallade hushållningsbestämmelserna) och 5 kap. 15 § miljöbalken tillämpas. Även miljöbalkens hushållningsbestämmelser har beskrivits i *PM 44*, avsnitt 6.1.2. Innan Bergmästaren fattar beslut om bearbetningskoncession ska myndigheten samråda med länsstyrelsen i det eller de län där koncessionsområdet ligger i fråga om tillämpningen av hushållningsbestämmelserna och bestämmelserna om miljökonsekvensbeskrivning i miljöbalken.⁸³ Om koncessionsområdet omfattas av en kommuns detaljplan eller områdesbestämmelse ska Bergsstaten inhämta kommunens

⁸² SGU rapport 2026:23, s. 24.

⁸³ 8 kap. 1 § tredje stycket minerallagen.

synpunkter innan ärendet avgörs och annars ska länsstyrelsen inhämta kommunens synpunkter innan länsstyrelsen yttrar sig.⁸⁴

Om ett ärende om beviljande av koncession avser en verksamhet som senare ska prövas även enligt miljöbalken eller andra lagar, ska miljöbalkens hushållningsbestämmelser tillämpas endast vid den prövning som sker i koncessionsärendet.⁸⁵ Det innebär att den bedömning som görs inför beslutet om bearbetningskoncession i fråga om miljöbalkens hänsynsregler och de avvägningar som enligt dem ska göras mellan olika intressen är bindande vid efterföljande tillståndsprövningar. I specialmotiveringen angavs följande beträffande frågan om vad som ska anses vara prövat i koncessionsärendet i förhållande till hushållningsbestämmelserna:

Vad som avgörs i koncessionsbeslutet enligt minerallagen torde normalt vara dels tillåtligheten av mineralutvinning av viss inriktning och omfattning, dels vissa mer övergripande villkor om hänsyn till allmänna intressen som skall uppfyllas i den fortsatta projekteringen. Den prövning som skall göras enligt annan lagstiftning torde normalt aktualiseras i ett senare skede av koncessionens giltighetstid och avse mer detaljerade frågor. Det nya tredje stycket innebär att någon omprövning därvid inte skall göras av företaget med tillämpning av 2 och 3 kap. NRL. Däremot är det avsett att de övergripande villkor till skydd för motstående intressen som uppställs i det ursprungliga koncessionsbeslutet skall kunna ges en mer preciserad utformning. Dessa mer preciserade villkor måste dock ligga inom ramen för de ursprungliga uppställda villkoren.⁸⁶

Bestämmelsen har tolkats så att Bergmästarens prövning i koncessionsärendet omfattar vad som är en ändamålsenlig och lämplig markanvändning av den mark som har beskrivits i ansökan. Sökanden ska därmed redan i koncessionsskedet kunna få en fullständig prövning med tillämpning av hushållningsbestämmelserna i miljöbalken. Prövningen gäller dock endast den verksamhet som har prövats i ärendet. Om ett nytt markområde tillkommer som kan ha inverkan på motstående intressen ska en ny prövning göras beträffande det nya förhållandet.⁸⁷

⁸⁴ 4 kap. 2 § minerallagen.

⁸⁵ 4 kap. 2 § minerallagen.

⁸⁶ Prop. 1991/92:161 om ändringar i minerallagen s. 10. NRL står för lagen (1987:12) om hushållning med naturresurser m.m. De bestämmelser som nämns i citatet överfördes senare till 3 och 4 kap miljöbalken, se prop. 1997/98:45 del 2 s. 428 f.

⁸⁷ SGU-rapport 2016:23, s. 31.

Ett beslut om bearbetningskoncession ska förenas med de villkor för att skydda allmänna intressen eller enskild rätt som behövs för att naturtillgångarna ska utforskas och tillvaratas på ett ändamålsenligt sätt.⁸⁸ I lagstiftningsärendet angavs att konflikter mellan den verksamhet som planeras enligt ansökan om koncession och motstående intressen i första hand bör lösas genom villkor (snarare än genom att ansökan avslås). Om villkor ställs i koncessionsbeslutet till skydd för motstående intressen kan dessa ges en mer preciserad utformning vid senare prövningar. Sådana senare bestämda, mer preciserade villkor, ska dock ligga inom ramen för de ursprungligen ställda villkoren.⁸⁹

Att hushållningsbestämmelserna i miljöbalken ska tillämpas i ärenden om bearbetningskoncession innebär bland annat att mark- och vattenområden som har betydelse för renskötseln så långt som möjligt ska skyddas mot åtgärder som påtagligt kan försvåra näringsens bedrivande, samt att områden som är av riksintresse för renskötseln ska skyddas mot sådana åtgärder.⁹⁰ Om två riksintressen står mot varandra i samma område ska en avvägning göras av vilket intresse som ska ges företräde (se mer om riksintressebedömningen i avsnitt 2.3). Vidare ska skyddet för de orörda fjällområdena i 4 kap. 5 § miljöbalken beaktas. För en mer utförlig genomgång av hur renskötselns intresse ska beaktas vid miljöprövningen, se PM 44 – *Renskötsel och annan markanvändning*, avsnitt 6.1.2.

I normalfallen är bergmästaren beslutsfattare i ärenden om bearbetningskoncession. Bergmästaren ska dock hänskjuta ärendet till regeringen om bergmästaren bedömer att frågan om koncession är särskilt betydelsefull ur allmän synpunkt eller om bergmästaren finner skäl att frångå vad länsstyrelsen har föreslagit vid tillämpningen av hänsynsreglerna i miljöbalken.⁹¹ Bergmästaren är förhindrad att bevilja en bearbetningskoncession mot länsstyrelsens avrådan och är i sådana fall hänvisad till att hänskjuta ärendet till regeringen för beslut.⁹²

Bergmästarens beslut om bearbetningskoncession kan överklagas till regeringen.⁹³ Regeringens beslut kan överprövas av Högsta

⁸⁸ 4 kap. 5 § minerallagen.

⁸⁹ Prop. 1988/89:92 s. 100 och 4 kap. 5 § minerallagen.

⁹⁰ 3 kap. 5 § miljöbalken.

⁹¹ 8 kap. 2 § minerallagen.

⁹² Prop. 1988/89:92 s. 110.

⁹³ 16 kap. 1 § minerallagen.

förvaltningsdomstolen genom rättsprövningsinstitutet. En enskild part får ansöka om rättsprövning av sådana beslut av regeringen som innefattar en prövning av den enskildes civila rättigheter eller skyldigheter i den mening som avses i artikel 6.1 i Europakonventionen, det vill säga artikeln om rätten till en rättvis rättegång.⁹⁴ Högsta förvaltningsdomstolen ska upphäva regeringens beslut om beslutet strider mot någon rättsregel på det sätt som sökanden har angett eller som klart framgår av omständigheterna. Detta gäller dock inte om det är uppenbart att felet saknar betydelse för avgörandet.⁹⁵ I avsnitt 2.4.1 beskrivs ett exempel på en pågående sådan rättsprövningsprocess, det så kallade Kallakmålet.⁹⁶

Vid utgången av år 2022 var antalet gällande bearbetningskoncessioner 165. Totalt upptog de gällande bearbetningskoncessionerna nästan 12 800 hektar, vilket är ungefär 0,3 promille av Sveriges yta. Bearbetningskoncessionerna är koncentrerade till de tre malmregionerna i Sverige, vilket som tidigare nämnts är Malmfälten i Norrbottens län, Skelleftefältet i Västerbottens län och Bergslagen (merparten i Dalarnas län).⁹⁷ En gruva som har varit i drift under en längre tid omfattas ofta av flera olika bearbetningskoncessioner.

2.2.3 Miljötillstånd

Miljöbalken och minerallagen gäller parallellt för sådan verksamhet som omfattas av båda författningarnas tillämpningsområden. Det betyder exempelvis att gruvverksamhet ska prövas såväl enligt minerallagens bestämmelser om bearbetningskoncession som enligt miljöbalkens bestämmelser om bland annat tillstånd till miljöfarlig verksamhet, vattenverksamhet och inte sällan Natura 2000-tillstånd. Frågor om miljötillståndsprocessen i allmänhet beskrivs i kapitel 6 i PM 44 – *Rensköttsel och annan markanvändning*, och kommer inte att beskrivas närmare här. Här kommer det som gäller särskilt för gruvverksamhet att beskrivas.

Inledningsvis kan konstateras att ett flertal åtgärder som vidtas inom ramen för ett undersökningstillstånd eller en

⁹⁴ 1 § i lagen (2006:304) om rättsprövning av vissa regeringsbeslut.

⁹⁵ 7 § lagen (2006:304) om rättsprövning av vissa regeringsbeslut.

⁹⁶ Högsta förvaltningsdomstolens mål nr 3893-22.

⁹⁷ SGU, 2023, *Bergverksstatistik 2022*, s. 61.

bearbetningskoncession inte bara kräver tillstånd enligt minerallagen utan även ett miljötillstånd enligt miljöbalken. Så är till exempel fallet för själva brytningen, anrikningen och för deponeringen av utvinningsavfallet, vilket är tillståndspliktigt enligt 9 kap. miljöbalken.⁹⁸ Ofta behövs också tillstånd för att leda bort grundvatten och för att uppföra dammar. I sådana fall krävs tillstånd till vattenverksamhet och vattenanläggningar enligt 11 kap. miljöbalken.

En viktig del i tillståndsprocessen är samrådsförfarandet inom ramen för framtagandet av miljökonsekvensbeskrivning (se mer om det i avsnitt 6.1 i PM 44). Eftersom en gruvverksamhet alltid ska antas medföra en betydande miljöpåverkan måste den som ansöker om tillstånd samråda inte bara med länsstyrelsen, tillsynsmyndigheten och enskilda som kan antas bli särskilt berörda, utan även med övriga statliga myndigheter, de kommuner, den allmänhet och de organisationer som kan antas bli berörda. Samrådsförfarandet är alltså omfattande inför ansökan om miljötillstånd för gruvverksamhet.

Utöver en miljökonsekvensbeskrivning ska det bland annat bifogas en teknisk beskrivning till ansökan. Det ska också bifogas en avfallshanteringsplan och ett beslut om bearbetningskoncession om ett sådant har fattats, tillsammans med en beskrivning av vad som i koncessionsärendet är prövat enligt hänsynsreglerna i miljöbalken. I vissa fall ska även ett handlingsprogram och en säkerhetsrapport bifogas.⁹⁹

Sådana verksamheter som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan i form av utsläpp, buller, skakningar, föroreningar eller liknande, kräver miljötillstånd enligt miljöbalken för att få bedrivas. Så är alltid fallet i fråga om gruvor.¹⁰⁰ Ansökan om miljötillstånd ges in till mark- och miljödomstolen.¹⁰¹ När målet är färdigberett (efter att sökanden, sakägare och eventuella myndigheter och kommuner i skrift har presenterat sin ståndpunkt beträffande ansökan) avgörs målet, vanligtvis efter syn (att rätten besöker platsen där gruvan planeras att ligga) och huvudförhandling. Om verkningarna av verksamheten inte kan förutses med tillräcklig

⁹⁸ SGU-rapport 2016:23, s. 34.

⁹⁹ Enligt bestämmelser som följer av lagen (1999:381) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor (Sevesolagen).

¹⁰⁰ 9 kap. 1 och 6 §§ miljöbalken, 6 § miljöbedömningsförordningen (2017:966).

¹⁰¹ 21 kap. 1 och 1 a §§ miljöbalken.

säkerhet får mark- och miljödomstolen skjuta upp avgörandet i den del som avser vilka slutliga villkor som ska gälla för verksamheten till dess att erfarenheter har vunnits om verksamhetens inverkan. Det kan till exempel vara fråga om att utvärdera resultaten av en ny teknik eller försiktighetsåtgärder som behöver utprövas innan det går att bestämma vilka slutliga villkor som ska gälla. För att kunna skjuta upp frågor under en prøvotid måste domstolen först ha bedömt att verksamheten som sådan är tillätlig och att ett tillstånd kan meddelas.

I samband med att domstolen meddelar dom kan den, om det finns skäl för det, förordna att tillståndet till verksamheten får börja gälla även om domen inte har fått laga kraft.¹⁰² Sökanden har möjlighet att ansöka om ett sådant verkställighetsförordnande och om det beviljas innebär det att verksamheten får starta även om tillståndet överklagas. Om verksamheten påbörjas och tillståndet överklagas är det verksamhetsutövaren som ansvarar för att återställa uppkommen skada om en domstol senare upphäver tillståndet för verksamheten.

Tillstånd får inte ges till gruvdrift eller gruvanläggning för brytning, provbrytning, bearbetning eller fysikalisk eller kemisk anrikning av uranhaltigt material om gruvdriften eller gruvanläggningen utgör en kärnteknisk anläggning som kräver tillstånd enligt lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet.¹⁰³ Det har dock tillsatts en så kallad bokstavsutredning på Klimat- och näringslivsdepartementet för att analysera och lämna de förslag som behövs för att åter möjliggöra utvinning av uran i Sverige. Utredningen ska redovisa sitt uppdrag den 15 maj 2024.

Tillstånd får inte heller ges till gruvdrift eller gruvanläggning för brytning, provbrytning, bearbetning eller anrikning av stenkol, brunkol eller skifferolja.¹⁰⁴

¹⁰² 22 kap. 28 § miljöbalken.

¹⁰³ 9 kap. 6 i § miljöbalken.

¹⁰⁴ 9 kap. 6 j § miljöbalken. Enligt bestämmelsens andra stycke får dock tillstånd ges till sådan gruvdrift eller gruvanläggning för andra mineral som innefattar sådan brytning, provbrytning, bearbetning eller anrikning av stenkol, brunkol eller skifferolja som är nödvändig för att gruvdriften eller gruvanläggningen för dessa andra mineral ska kunna bedrivas.

2.2.4 Markåtkomst och ersättning

Utöver tillstånd som avser frågan om gruvverksamheten är lämplig eller inte behöver verksamhetsutövaren skaffa sig åtkomst till marken där gruvan ska ligga. Detta sker genom en process som kallas markanvisning.

Markanvisning

När verksamhetsutövaren har fått bearbetningskoncession (och det beslutet har fått laga kraft) kan denne begära markanvisning. Vid en sådan förrättning bestäms vilken mark i koncessionsområdet som tillståndshavaren får ta i anspråk för bearbetningen av fyndigheten. Det bestäms också vilken mark eller vilket utrymme inom eller utom koncessionsområdet som koncessionshavaren får ta i anspråk för den verksamhet som hänger samman med bearbetningen.¹⁰⁵

Anvisning får inte avse mark eller annat utrymme inom sådant område som avses i 3 kap. 6 och 7 §§ minerallagen.¹⁰⁶ Det innebär att mark inte får anvisas till exempel i en nationalpark, i strid med föreskrifter som har meddelats för natur- eller kulturresevat, inom 200 meter från ett skyddsobjekt och på en kyrkogård eller annan begravningsplats.¹⁰⁷ Det betyder också att mark inte får anvisas till exempel om området är inom 30 meter från allmän väg, järnväg, flygplats eller kanal som är upplåten för allmän trafik, om området är inom tvåhundra meter från bostadsbyggnad, om området är inom 200 meter från kyrka, annan samlingslokal, undervisningsanstalt, hotell eller pensionat, eller om området ingår i detaljplan eller områdesbestämmelser enligt plan- och bygglagen. Om syftet med detaljplanen eller områdesbestämmelserna inte motverkas, får dock mindre avvikelser göras.

Mark eller annat utrymme anvisas tills vidare, om inte sökanden begär något annat.¹⁰⁸ Genom beslutet om markanvisning knyts rätten att utvinna mineral till rätten att nyttja den mark eller det utrymme som krävs för verksamheten. Även om innehavaren av bearbetningskoncessionen själv äger marken som behöver tas i anspråk krävs ett beslut om markanvisning innan gruvdriften kan

¹⁰⁵ 9 kap. 1 § minerallagen.

¹⁰⁶ 9 kap. 2 § minerallagen.

¹⁰⁷ 3 kap. 6 § minerallagen.

¹⁰⁸ 9 kap. 3 § minerallagen.

påbörjas. Om gruvverksamheten ska utföras under jord i det område som ingår i koncessionen behövs dock inget beslut om markanvisning i den delen.

Ansökan om markanvisning görs hos bergmästaren. Bergmästaren fattar antingen beslut om markanvisning ensam eller, om bergmästaren anser att det behövs eller om två sakägare begär det, tillsammans med två gode män (två personer som på orten har uppdraget att vara gode män vid fastighetsbildningsförrättningar).¹⁰⁹ Om koncessionshavaren är överens med markägaren och innehavarna av särskild rätt till marken, ska mark eller annat utrymme anvisas i enlighet med överenskommelsen. Om det inte har träffats någon överenskommelse eller om koncessionshavaren inte har lyckats komma överens med alla som har rätt till fastigheten ska den mark eller det utrymme anvisas som behövs.¹¹⁰ Det innebär att koncessionshavaren har rätt att få mark anvisad åt sig för gruvdriften och för sådan verksamhet som hänger samman med den, såsom för uppförande av byggnader eller andra anläggningar eller för väg, transportbana eller ledning eller för uppläggande av malm, varp och andra avfallsprodukter.¹¹¹ Till begreppet gruvdrift bör räknas, förutom själva brytningen, allt det förfarande som avser uppföring, sovring (utsortering) och malmens vidare behandling på mekanisk väg vid gruvan i avsikt att göra den mera lämpad för förädling. Dit bör också anrikningsverk som har uppförts i direkt anslutning till en gruva och huvudsakligen avser att anrika endast denna gruvans produkter räknas.¹¹²

Om det finns motstående intressen i markanvisningsfrågan ska det hållas ett eller i vissa fall flera sammanträden. Om det saknas stridiga intressen behövs dock inget sammanträde.¹¹³

En markanvisningsförrättning får inte avslutas förrän beslutet om bearbetningskoncession har fått laga kraft.¹¹⁴ Frågan om markanvisning tas vanligtvis inte upp till slutligt avgörande förrän det finns en lagakraftvunnen dom enligt miljöbalken, men det finns inget hinder mot att frågan om markanvisning prövas före frågan om

¹⁰⁹ 9 kap. 4, 5, 11 och 19 §§ minerallagen.

¹¹⁰ 9 kap. 2 § minerallagen.

¹¹¹ Prop. 1988/89:92 s.113 och prop. 1974:32 s. 8.

¹¹² Se bergmästarens beslut om markanvisning den 23 januari 2024, dnr BS 23-709-2022, s. 14.

¹¹³ 9 kap. 13 § minerallagen.

¹¹⁴ 9 kap. 18 § minerallagen.

miljötillstånd.¹¹⁵ Beslut i ärenden om markanvisning kan överklagas till mark- och miljödomstolen.

Tillträde till marken får normalt ske först sedan beslutet om markanvisning har fått laga kraft. Bergmästaren kan dock på begäran av koncessionshavaren besluta att marken får tillträdas tidigare. Ett sådant beslut förutsätter dock att säkerhet har ställts för skada till följd av att en bearbetningskoncession har beviljats, eller för skada och intrång som föranleds av att mark eller annat utrymme tas i anspråk för bearbetning eller därmed sammanhängande verksamhet.¹¹⁶

Ersättning

Frågan om ersättning till markägare och andra sakägare utgör en del av markanvisningsbeslutet och hanteras därmed inom samma förfarande som markanvisningsförrättningen.¹¹⁷ Om parterna är överens om vilken ersättning som ska betalas ska överenskommelsen fastställas i markanvisningsbeslutet, om någon av parterna begär det.¹¹⁸ Om parterna inte är överens följer det av minerallagens bestämmelser att innehavaren av en bearbetningskoncession ska ersätta sådan skada som föranleds av att en bearbetningskoncession har beviljats. Detsamma gäller om skada eller intrång uppstår till följd av att mark eller annat utrymme tas i anspråk för bearbetning eller därmed sammanhängande verksamhet. Om det uppstår ett synnerligt men för någon fastighet eller del av fastighet på grund av att bearbetningskoncession har beviljats eller på grund av att mark eller annat utrymme tas i anspråk, ska koncessionshavaren lösa den fastighet eller fastighetsdel som lider sådant men, om ägaren begär det.¹¹⁹

Minerallagen vilar på expropriationsrättslig grund och dess ersättningssystem bygger på principen att fastighetsägare och andra sakägare ska hållas skadeslösa. Vid bestämmandet av ersättning för skada hänvisar lagen till 4 kap. och 5 kap. 23 §, 24 § och 27 § första

¹¹⁵ Minnesanteckningar från möte med Bergsstaten den 26 januari 2024, komm2024/00011/N 2021:02 nr 31.

¹¹⁶ 9 kap. 26 § minerallagen.

¹¹⁷ 9 kap. 22 § minerallagen.

¹¹⁸ 9 kap. 23 § minerallagen.

¹¹⁹ 7 kap. 2 och 3 §§ minerallagen.

stycket första meningen expropriationslagen i tillämpliga delar.¹²⁰ Dessa regler innebär i korthet att ersättning utgår för löseskilling (om hela fastigheten löses in), intrångsersättning (om en del av fastigheten tas i anspråk för gruvverksamheten) samt ersättning för annan skada. Löseskillingen ska motsvara fastighetens marknadsvärde och intrångsersättningen ska motsvara minskningen i marknadsvärdet som har orsakats av expropriationen. Utöver det ska ytterligare löseskilling respektive intrångsersättning betalas med 25 procent av marknadsvärdet respektive marknadsvärdeminskningen.¹²¹ När det gäller ersättning för skada ersätts endast ekonomisk skada, såsom att sakägaren antingen åsamkas en direkt utgift eller att denne går miste om en påräknad inkomst. Däremot ersätts inte så kallade affektionsvärden.¹²² Syftet med ersättningen är att sakägaren ska kunna bibehålla det ekonomiska läge som förelegat om expropriationen inte hade ägt rum. Ersättningen ska bestämmas särskilt för varje sakägare och samma sak gäller för löseskilling, intrångsersättning och annan skada som alltså också ska bestämmas var för sig.¹²³

Genom beslutet om markanvisning blir ersättningsregleringen slutligt avgjord även om den bara grundar sig på en förhandsbedömning. Minerallagen ska dock inte tillämpas beträffande frågor om ersättning för skada eller intrång som uppstår efter markanvisningen och som inte heller kunde förutses vid denna.¹²⁴ Det bedöms därför i många fall som lämpligast för alla parter att frågan om ersättning för skada och intrång av framtida gruvdrift delvis eller inte alls tas upp till behandling i samband med markanvisningen. Sådana efterföljande ersättningsfrågor kan tas upp i ett mål om skadestånd för vissa miljöskador och andra enskilda anspråk enligt 32 kap. miljöbalken. Skador vars omfattning kan

¹²⁰ 7 kap. 4 § minerallagen.

¹²¹ 4 kap 1 § expropriationslagen. Bestämmelsen som innebär att expropriationsersättningen skulle höjas med ett schablonmässigt belopp om 25 procent infördes genom en lagändring som trädde i kraft den 1 augusti 2010. Enligt övergångsbestämmelserna till minerallagen skulle expropriationslagen i dess lydelse innan ändringen användas för ersättning med anledning av ett undersökningstillstånd som beviljats före ikraftträdandet, och en bearbetningskoncession som beviljats före ikraftträdandet, om ansökan om ersättning eller markanvisningsförrättning gjorts före den 1 augusti 2015.

¹²² Prop. 2004/05:40 s. 57.

¹²³ 5 kap. 23 § expropriationslagen.

¹²⁴ 7 kap. 5 § minerallagen.

beräknas redan vid markanvisningen måste dock tas upp vid den förrättningen.¹²⁵

Expropriationslagens ersättningsregler och frågan om hur intrång i renskötselrätt kan värderas beskrivs mer utförligt i kapitel 5. Eftersom det finns särskilda bestämmelser om ersättning vid intrång och skada till följd av verksamhet som regleras i minerallagen ska rennäringslagens bestämmelser om inlösen av renskötselrätt inte tillämpas.¹²⁶ När det särskilt gäller ersättning för intrång i renskötselrätt på grund av gruvverksamhet finns två domstolsavgöranden av intresse, som presenteras i det följande.

Vägledande domstolsavgöranden för intrångsersättning och annan skada i samband med markanvisning

Bergsstaten och Svemin har angett att följande avgöranden används som vägledning i frågor om ersättning för intrång och skada för renskötseln i samband med beslut om markanvisning renskötseln. Avgörandena har även analyserats som en del i det uppdrag som två nationalekonomer hade i utredningen *Frågor kring 2009 års renskötselkonvention* om hur ersättning vid intrång i renskötselrätt bör beräknas, vilket beskrivs i avsnitt 5.2.2.¹²⁷

Svartliden – Hovrätten för Övre Norrland, dom den 21 juni 2010 i mål nr Ö 545-05

I rättsfallet prövade hovrätten hur stor ersättning en sameby hade rätt till för det intrång som gruvan Svartliden orsakade i samebyns renskötselrätt. Parterna var överens om att ett område om 484 hektar skulle betraktas som ett för alltid förlorat betesområde och att samebyn hade rätt till ersättning för det. De var dock inte överens om hur intrångsersättningen skulle beräknas.

Samebyn yrkade att ersättningen i första hand skulle motsvara hälften av det medelvärde per hektar som gruvbolaget hade tecknat med markägare i området. Hovrätten avlog det yrkandet med

¹²⁵ Hovrätten för Övre Norrland, dom den 21 juni 2010 i mål Ö 545-05, s. 27.

¹²⁶ 30 § andra stycket rennäringslagen.

¹²⁷ Ds 2016:27 *Frågor kring 2009 års renskötselkonvention*, bilaga 2.

motiveringen att det inte var möjligt att uppskatta någon marknadsvärdesminskning av renskötselrätten.

Samebyn yrkade i andra hand att ersättningen skulle utgå enligt en kostnadsmetod som gick ut på att bortfallet av bete skulle ersättas med kostnaden för foder. Gruvbolaget menade å sin sida att ersättningen skulle utgå från en avkastningsmetod. Hovrätten godtog samebyns beräkningsmodell med motiveringen att utgångspunkten ska vara att det inte alls ska ske någon inskränkning i den renskötsel som samebyn bedriver och att samebyns beräkningsmetod därför var rimlig. Vidare skulle det förlorade betet ersättas med en summa som motsvarade kostnaden för att köpa samma mängd foder som gick förlorad genom den minskade betesmarken; detta oavsett att parterna hade olika uppfattning om beteskvaliteten i området. Samebyn tillerkändes intrångsersättning motsvarande 25 kronor per förlorad hektar bete ($10 \text{ kg/ha} \times 2,5 \text{ kr/kg} = 25 \text{ kr/ha}$). Eftersom betet bedömdes gå förlorat för all framtid nuvärdesberäknades ersättningen med en kalkylränta om fyra procent.

Därefter prövade hovrätten samebyns yrkanden om ersättning för skador. Inledningsvis bedömde hovrätten om gruvbolaget var skyldigt att betala ersättning för sådan skada som bestod i att verkningarna av störningar i renskötselrätten till följd av annat befintligt markutnyttjande i området intill det område som avsågs med markanvisningsbeslutet förvärrades som ett resultat av gruvetableringen.

Hovrätten bedömde att gruvbolaget var skyldigt att ersätta samebyn för skador som förvärrades genom gruvetableringen och motiverade sitt ställningstagande enligt följande.

Det förhållandet att renskötselrätten till sin natur utövas vid sidan av andra markrättigheter medför att den kan utsättas för många störningar, vilka tagna var för sig kanske inte på något avgörande sätt försvårar utövandet av renskötselrätten men sammantaget kan medföra betydande svårigheter i detta avseende. De svårigheter för utövandet av renskötselrätten som fanns till följd av annat befintligt markutnyttjande i det nu aktuella området när Gruvbolaget beslutade att etablera sig där har varit möjliga för bolaget att bedöma. På samma sätt har bolaget kunnat bedöma om etableringen förvärrar verkningarna av sådana störningar i renskötselrättens utövande. Därför, och mot bakgrund av den konkreta bedömning som ska ske, är det enligt hovrättens mening rimligt att Gruvbolaget ersätter den skada som därvid uppkommer. En motsatt tillämpning av ersättningsreglerna skulle i extrema fall kunna

medföra att samerna, genom många var för sig relativt obetydliga störningar genom olika former av markutnyttjande, fick vidkännas så omfattande störningar i utövandet av sin renskötselrätt i ett visst område att den helt omöjliggjordes, utan att tillerkännas annan kompensation än för den störning som vart och ett av dessa markutnyttjanden taga för sig gett upphov till.

Samebyn tillerkändes ersättning i form av ökade kostnader för flyttning av renar, bland annat ersättning för att uppföra en rasthage, foderbod och ersättning för foder. Samebyn hade hävdad att det fanns behov av två uppsamlingshagar, övernattningskojor och foderbodar, en på vardera sida av gruvan. Hovrätten ansåg det dock visat att behovet av flera uppsamlingshagar och foderbodar inte enbart berodde på tillkomsten av en gruva. Samebyn hade under lång tid flyttat renarna med lastbil förbi det aktuella området och på andra platser utefter flyttleden fanns det redan uppsamlingshagar, rastplatser med mera, vilket enligt hovrätten innebar att en hage under alla förhållanden måste uppföras om flyttleden återigen skulle användas. Eftersom kostnaden därmed inte hade ett nödvändigt samband med den nya gruvan kunde ersättning endast utgå för en hage och en foderbod. Ingen ersättning för övernattningskojor skulle utgå eftersom samebyn även utan gruvan skulle behöva uppföra sådana övernattningsplatser om flyttleden återigen skulle tas i bruk.

Avslutningsvis tillerkändes samebyn även en ersättning för den skada som orsakades genom att renarna förhindrades att ströva fritt. Skadeståndet bestämdes till ett engångsbelopp om 500 000 kr. Samebyn åberopade en omfattande utredning om de merkostnader som hade uppstått till följd av verksamheten i byområdet. Det saknades dock utredning om vilka kostnader som skulle ha uppkommit även om inte gruvan hade kommit till stånd. Hovrätten konstaterade då att i mån av möjliga handlingsalternativ och inom rimliga gränser ska ett handlings sätt som är förmånligt för den exproprierande väljas.¹²⁸ Sammantaget bedömde hovrätten att en

¹²⁸ Hovrättens resonemang bygger förmodligen på uttalanden från den då gällande 10 § expropriationslagen där det i specialmotiveringen beträffande situationen att ägaren av en fastighet vidtagit åtgärd i uppenbar avsikt att höja den ersättning som den exproprierande skulle betala uttalades följande: "Enligt gällande rätt anses expropriaten skyldig att vid avveckling av fastighetsinnehavet och därmed sammanhängande förhållanden ta viss hänsyn till den exproprierandes intresse genom att när flera handlingslinjer är möjliga, inom rimliga gränser välja det handlings sätt som är förmånligast för den exproprierande.", se prop. 1971:122 *Kungl. Maj:ts proposition med förslag till lag om ändring i lagen (1917:189) om expropriation*, m.m., s. 204.

skälig ersättning efter nuvärdesberäkning skulle bestämmas till 500 000 kronor. Hovrätten utgick då från en årlig ersättning om cirka 50 000 kronor beräknat till och med år 2015.

Fäboliden – Mark- och miljööverdomstolen, dom den 14 juni 2013 i mål nr F 698-13

Miljööverdomstolen prövade en fråga om rätt till ersättning för rättegångskostnader. Det som är av intresse här är underrättens, det vill säga mark- och miljödomstolens dom, som används som vägledande i fråga om ersättning för det intrång och skada som gruvverksamhet orsakar renskötseln. Det avgörandet överprövade i sin tur bergmästarens beslut om markanvisning och ersättning för intrång och för annan skada. Det kan noteras att ett underrättsavgörande vanligtvis inte anses vara vägledande, men eftersom det finns så få avgöranden där de här specifika frågorna prövas är de ändå av intresse för dem som arbetar med ersättningsfrågor.

I målet framställde samebyn fyra alternativa yrkanden utformade efter hur lång tid gruvetableringen förväntades medföra störningar på samebyns renskötsel (40, 30, 25 respektive 20 år).

Samebyn godtog i målet att området för vilket intrångsersättning skulle utgå bestämdes till 1 258 hektar (det var parterna eniga om). Samebyn invände inte heller mot att bergmästaren vid sitt beslut hade använt sig av samma beräkningsmetod som Hovrätten för Övre Norrland gjorde i målet om Svartlidengruvan (det vill säga enligt en kostnadsmetod som gick ut på att bortfallet av bete skulle ersättas med kostnaden för foder). Samebyn vitsordade således att mängden förlorat bete skulle fastställas till 2,5 kilo per hektar och att kostnaden för bete fastställdes till 10 kronor per kilo. Samebyn invände inte heller mot att samebyns kostnad för försvårad fri strövning och flyttning förbi gruvområdet skulle bestämmas till 50 000 kronor per år (det vill säga även det i enlighet med vad som beslutades i Svartlidenmålet). De frågor som var uppe till prövning i mark- och miljödomstolen var därmed fyra frågor: om ersättning även skulle utgå för en störningszon, vilken ränta som skulle användas vid nuvärdesberäkning, behovet av upprustning av en flyttled samt vilken drifttid som ersättning skulle utgå för.

Samebyn gjorde gällande att den planerade gruvverksamheten skulle ge upphov till en störningseffekt på samebyns renskötsel. Störningseffekten skulle leda till dels ökade arbetskostnader, dels förlorat bete och minskad flexibilitet. För ökade arbetskostnader begärde samebyn 50 000 kronor per år, vilket vitsordades som skäligt av gruvbolaget och även fastställdes av bergmästaren.

I frågan om ersättning för förlusten av det bete som samebyn inte kunde nyttja under verksamhetstiden motsatte sig gruvbolaget att betala sådan ersättning. Bergmästaren beslutade att ingen sådan ersättning skulle utgå. Frågan var om minerallagen var tillämplig på eventuell skada utanför det område som markanvisningsbeslutet omfattade, det vill säga för mark som senare skulle kunna innebära en störning till följd av den faktiska gruvdriften.

Samebyn vidhöll sitt yrkande i mark- och miljödomstolen och menade att varken gruvbolaget eller bergmästaren hade preciserat om (1) de vände sig mot förekomsten av en störningszon som sådan, (2) de ansåg att störningszonen inte medförde någon skada för samebyn, eller (3) de ansåg att sådan skada inte var ersättningsgill enligt minerallagen.

Gruvbolaget invände att frågan om eventuella störningar av gruvdriften i ett område utanför det område som hade anvisats vid markanvisningen inte skulle prövas i det skedet, utan tas upp senare när gruvdriften hade kommit i gång och eventuella skadeverkningar kunde bedömas. I samband med markanvisningen skulle, enligt bolagets uppfattning, endast koncessionshavaren betala ersättning för skada eller intrång som föranleddes av att mark eller annat utrymme togs i anspråk för bearbetning eller därmed sammanhängande verksamhet. Det normala borde därför enligt gruvbolaget vara att verkningarna av själva gruvdriften inte går att bedöma med tillräcklig säkerhet redan vid markanvisningen och att frågan redan av det skälet skulle lämnas utanför markanvisningsförrättningen och hanteras i annan ordning i stället. Gruvbolaget begärde att samebyns yrkande om ersättning i ett område utanför det anvisade markområdet skulle avvisas.

Mark- och miljödomstolen instämde i gruvbolagets bedömning om att det vid tidpunkten för prövningen fanns för lite underlag för att förutse vilka faktiska effekter på omgivningen och därav följande ersättningsgilla skador och intrång för rennäringen som skulle orsakas av den kommande gruvdriften. Enligt domstolen vore det

lämpligare att göra den bedömningen vid en senare tidpunkt, när det skulle finnas ett bättre kunskapsunderlag och erfarenheter om vilka skador och intrång som gruvan hade orsakat. Eftersom domstolen ansåg att det inte gick att förutse vilka skador och intrång som skulle uppstå efter markanvisningen menade domstolen att minerallagen inte var tillämplig. Det fanns därmed hinder mot att ta upp samebyns yrkande om ersättning för förlorat bete utanför intrångsområdet och ersättning för upprustning av en flyttled till prövning. Samebyns yrkande i den delen avvisades, vilket innebär att samebyn inte var förhindrad från att senare väcka talan i domstol om ersättning för dessa skador och intrång. Det saknades därmed också anledning att pröva frågan om störningszoners förekomst och storlek, liksom frågan om behovet av och kostnaden för upprustning av en flyttled.

En annan fråga i målet var vilken diskonteringsränta som skulle användas för nuvärdesberäkningen av ersättningsbeloppet (ju högre diskonteringsräntan är, desto lägre blir ersättningen). Både bergmästaren och gruvbolaget hänvisade till Svartlidenmålet där hovrätten använde sig av en diskonteringsränta på fyra procent. Samebyn menade att hovrätten i det målet inte motiverade valet av diskonteringsränta och hävdade att utslaget oavsett vilket var materiellt felaktigt. Enligt samebyn fanns det skäl att använda sig av en väsentligen lägre ränta för skador på rennäringsen och samebyn åberopade sakkunnigbevisning till stöd för sin talan. Framför allt byggde samebyns resonemang på att rennäringsen är en näring med mycket liten risk, bland annat eftersom rennäringsen är en långsiktig och unikt säkerställd näring utan alternativa kapitalplaceringsmöjligheter.

Mark- och miljödomstolen menade att en viss osäkerhetsaspekt måste beaktas vid bestämmandet av ersättning till rennäringsen, eftersom det kan finnas vissa möjligheter för samebyn att anpassa sig till skadan och på så vis minska den. Vidare ansåg domstolen att det inte var korrekt att det helt skulle saknas alternativa kapitalplaceringsmöjligheter för samebyn. Rennäringsen kunde enligt domstolen inte heller betraktas som en näring som bedrivs utan att vara utsatt för osäkerhet om dess framtida utveckling. Mot bakgrund av hovrättspraxis i andra situationer ansåg domstolen dock att det var skäl att tillämpa en kalkylränta om tre procent.¹²⁹ Det fanns dock inte skäl att frångå bergmästarens bedömning att

¹²⁹ Svea hovrätt, dom den 31 januari 2012, mål nr F 5259-10 m.fl.,

gruvdriften skulle pågå i tjugo år. Den tidsperioden skulle därmed ligga till grund för bedömningen av ersättningsbeloppet.

Sammantaget tillerkändes samebyn ersättning med 31 450 kronor per år för förlorat bete i anvisningsområdet. Enligt mark- och miljödomstolen borde den typen av ersättning i princip avse så kallad annan skada enligt 4 kap. 1 § expropriationslagen. Domstolen konstaterade dock att ersättning för intrång i rennärningen i form av förlorat bete i Svartlidenmålet jämfördes med intrångsersättning. I Fäbodlidenmålet var det ingen av parterna som hade yrkat på någon förändring i det avseendet varför mark- och miljödomstolen inte ansåg att det fanns anledning att ändra hur denna ersättning benämndes. Utöver ersättningen för intrånget tillerkände domstolen samebyn den ersättning om 50 000 kronor per år som parterna var överens om att markanvisningen skulle medföra i form av försvårad fri strövning och därmed ökade kostnader för renskötsel i direkt anslutning till anvisningsområdet. Ersättningen skulle utgå under den tid som gruvan var i drift. Posten avsåg enligt domstolen så kallad annan skada. Båda beloppen nuvärdesberäknades med en kalkylränta om tre procent och en drifttid om 20 år.

2.2.5 Tillstånd i Natura 2000-områden

Ett särskilt tillstånd krävs för att få använda mark- eller vattenområden som har förtecknats som särskilt skyddade enligt de så kallade Natura 2000-bestämmelserna om verksamheten kan påverka miljön i området på ett betydande sätt.¹³⁰ Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska fortlöpande föra en förteckning över naturområden som bör skyddas eller är skyddade. Den myndighet som har utsetts att sköta förteckningen är Naturvårdsverket.¹³¹

Natura 2000-områden utses med stöd av två EU-direktiv: fågeldirektivet¹³² och art- och habitatdirektivet¹³³ (numera kallat livsmiljödirektivet). Där listas 170 habitat, det vill säga naturtyper,

¹³⁰ Regleringen om skyddade områden finns i 7 kap. 27 § miljöbalken och kravet på tillstånd följer av 7 kap 28 a § miljöbalken.

¹³¹ 15 § förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken.

¹³² Europaparlamentet och rådets direktiv 1979/409/EEG om bevarande av vilda fåglar.

¹³³ Rådets direktiv 1992/43/EEG om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter.

och sammanlagt cirka 900 växt- och djurarter som särskilt värdefulla. Syftet med lagstiftningen är att Natura 2000-områden ska skyddas för att bevara värdefull natur, men att ett område har utsetts till Natura 2000-område innebär inte något generellt stopp för pågående markanvändning eller utveckling av samhället.¹³⁴

Verksamheter eller åtgärder som ska utföras i eller i närheten av ett skyddsvärt område kan komma att kräva ett särskilt tillstånd, ett så kallat Natura 2000-tillstånd, enligt miljöbalken. Syftet med denna särskilda tillståndsprövning är att med ledning av en konsekvensbedömning förvissa sig om att verksamheten eller åtgärden inte kan komma att påverka miljön i området på ett betydande sätt.¹³⁵ I förarbetena framhålls vikten av att hänsyn till de olika skydds- och bevarandeområdena ska finnas med redan i ett tidigt skede i planeringen av en ny verksamhet.¹³⁶ Detta gäller särskilt med hänsyn till livsmiljödirektivets krav på att konsekvensbeskrivningen ska omfatta den planerade verksamheten i kombination med andra planer och projekt som kan påverka ett skydds- eller bevarandeområde. Gruvverksamhet, men även omfattande undersökningsåtgärder som till exempel provbrytning, som ska utföras i eller i närheten av ett skyddsvärt område, behöver normalt ett Natura 2000-tillstånd.¹³⁷

Ett tillstånd får inte lämnas om verksamheten eller åtgärden ensam eller tillsammans med andra pågående eller planerade verksamheter eller åtgärder antingen kan skada den eller de livsmiljöer i området som ska skyddas, eller medför att den art eller de arter som avses att skyddas utsätts för en störning som på ett betydande sätt kan försvåra bevarandet i området av arten eller arterna.¹³⁸ Efter regeringens tillåtelse kan det trots det få lämnas tillstånd om det saknas alternativa lösningar, om verksamheten eller åtgärden måste genomföras av tvingande orsaker som har ett väsentligt allmänintresse och om de åtgärder vidtas som behövs för att kompensera för förlorade miljövärden så att syftet med att skydda det berörda området ändå kan tillgodoses.¹³⁹

¹³⁴ Näringsutskottets betänkande 2020/21:NU16, s. 6.

¹³⁵ SGU-rapport 2016:23, s. 20.

¹³⁶ Prop. 2000/01:111 *Skyddet för vissa djur- och växtarter och deras livsmiljöer* s. 66.

¹³⁷ 7 kap. 28 a § miljöbalken.

¹³⁸ 7 kap. 28 b § miljöbalken.

¹³⁹ 7 kap. 29 § miljöbalken.

En ansökan om Natura 2000-tillstånd prövas normalt av den länsstyrelse där det berörda området finns.¹⁴⁰ Så är ofta fallet om Natura 2000-tillstånd söks före eller i samband med ansökan om bearbetningskoncession. Det finns inget formellt hinder mot att ansökan om tillstånd för gruvverksamhet enligt miljöbalken prövas av mark- och miljödomstolen före eller parallellt med att ansökan om bearbetningskoncession behandlas av bergmästaren. Om Natura 2000-tillstånd söks samtidigt som miljötillståndet för gruvverksamheten är det dock ofta mark- och miljödomstolen som prövar ansökan om Natura 2000-tillstånd.¹⁴¹

Ett beviljat Natura 2000-tillstånd behöver normalt sett inte prövas på nytt. Förändringar i den planerade verksamheten kan dock medföra att ett nytt Natura 2000-tillstånd måste sökas. Det åligger sökanden, tillståndsmyndigheter och domstolen att bedöma om förändringar i en planerad verksamhet eller tillkommande uppgifter i beslutsunderlaget föranleder behov av ny ansökan om Natura 2000-tillstånd. Myndigheter som meddelar ett beslut som kan påverka miljön i ett Natura 2000-område ska särskilt bevaka att en gynnsam bevarandestatus upprätthålls för de livsmiljöer och arter som behöver skyddas i området och göra en bedömning av beslutets konsekvenser för naturområdet i fråga.¹⁴²

När länsstyrelsen (alternativt mark- och miljödomstolen) tillämpar 7 kap. 28 a och 29 §§ miljöbalken ska myndigheten först pröva om bestämmelsen är tillämplig i förhållande till den sökta verksamheten eller åtgärden. Om prövningsmyndigheten skulle finna att den markanvändning som kan förutses för den sökta verksamheten eller åtgärden inte på ett betydande sätt påverkar miljön i det skyddade området behövs ingen prövning av Natura 2000-tillstånd. Om myndigheten i stället kommer fram till att det behövs ett Natura 2000-tillstånd ska den frågan avgöras innan någon ändrad markanvändning får komma till stånd.¹⁴³

Om det behövs ett Natura 2000-tillstånd ska sökanden ta fram en miljökonsekvensbeskrivning. För verksamheter eller åtgärder som kan antas påverka miljön i ett Natura 2000-område ska miljökonsekvensbeskrivningen alltid innehålla uppgifter om att verksamheten eller åtgärden, ensam eller tillsammans med andra

¹⁴⁰ 7 kap. 29 b § första stycket miljöbalken.

¹⁴¹ SGU-rapport 2016:23, s. 21.

¹⁴² 19 § förordning (1998:1252) om områdesskydd.

¹⁴³ SGU-rapport 2016:23, s. 21.

pågående eller planerade verksamheter eller åtgärder, varken kommer att skada den livsmiljö eller de livsmiljöer i området som avses att skyddas, eller medför att den art eller de arter som avses att skyddas utsätts för en störning som på ett betydande sätt kan försvåra bevarandet i området. När en ansökan gäller ett tillstånd för gruvverksamhet kan redan i det här inledande skedet den tänkta fortsatta utvecklingen, alltså hela livscykeln för den planerade gruvan, behöva beaktas. Beskrivningen ska omfatta verksamheten i sin helhet och beslutsunderlaget vid ansökan om Natura 2000-tillstånd blir därför i princip lika omfattande som underlaget vid ansökan om miljötillstånd för gruvverksamhet.¹⁴⁴

Vägledning om vad som ska belysas i en miljökonsekvensbeskrivning vid ansökan om Natura 2000-tillstånd finns att hämta i länsstyrelsernas bevarandeplaner för respektive läns skyddade områden. Bevarandeplanerna ska konkretisera bevarandesyftet och ange målen för gynnsam bevarandestatus och vara till hjälp vid prövningen av Natura 2000-tillstånd. Det rekommenderas att ansökan om tillstånd innehåller förslag på nödvändiga villkor, skyddsåtgärder och ett utförligt kontrollprogram. Kravet på innehållet i miljökonsekvensbeskrivningen inför en prövning av ett Natura 2000-tillstånd är detsamma oavsett om det är länsstyrelsen eller mark- och miljödomstolen som ska pröva frågan.¹⁴⁵

2.2.6 Tillsyn

I 15 kap. minerallagen finns det bestämmelser om tillsyn över efterlevnaden av minerallagen och de villkor eller föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen. De innebär sammanfattningsvis följande.

Tillsynen utövas av bergmästaren och avser kontroll av arbeten som utförs med stöd av undersökningstillstånd och bearbetningskoncessioner. Tillsynen kan initieras av bergmästaren, men den kan också vara en följd av anmälan från någon som anser att tillsyn är befogat. Bergmästaren genomför även årliga inspektioner av alla gruvor som är i drift.

¹⁴⁴ SGU-rapport 2016:23, s. 22.

¹⁴⁵ SGU-rapport 2016:23, s. 22.

Efter att utredningen i ett tillsynsärende har avslutats kan bergmästaren besluta att avskriva ärendet från vidare handläggning. Detta blir aktuellt om det har visat sig att kontrollen av verksamhetsutövaren inte föranleder någon åtgärd. Bergmästaren kan också avskriva ett tillsynsärende om innehavaren självmant under utredningen av ärendet, eller efter ett föreläggande, vidtar sådana åtgärder som bedöms vara tillräckliga.

Om utredningen i ett tillsynsärende föranleder åtgärder ger bestämmelserna i 15 kap. minerallagen bergmästaren befogenhet att meddela ett föreläggande om att vidta nödvändiga åtgärder. Följer en tillståndshavare inte vad som föreskrivs i ett föreläggande kan bergmästaren förelägga om vite.

Finner bergmästaren att en tillståndshavare bedriver arbeten på ett sådant sätt att det uppkommer fara för ett allmänt eller enskilt intresse får bergmästaren förbjuda arbetet. Ett sådant beslut gäller omedelbart och får verkställas (det vill säga bergmästaren får se till att beslutet genomförs så att arbetet stoppas).

Att bryta mot minerallagens bestämmelser kan leda till straffansvar i vissa fall, vilket framgår i 15 kap. 6 §. Exempelvis kan den som påbörjar undersökningsarbeten utan att ha en gällande arbetsplan eller utan att ha ställt föreskriven säkerhet dömas till böter eller fängelse i högst sex månader.

Bergmästarens beslut i frågor som gäller tillsyn får överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

2.2.7 Särskilt om påverkan på renskötseln

Som har beskrivits ovan är det inte möjligt att välja var en gruva ska lokaliseras. En stor andel av den gruvverksamhet som bedrivs i Sverige gör det i renbetesområden eftersom fyndigheter har påträffats just där. Renen har ett flock- och vandringsbeteende som innebär att renhjordarna vandrar mellan olika betesplatser efter årstid. Renskötarna är därmed beroende av åtkomst till stora betesmarker, som har delvis annorlunda funktionalitet under olika delar av året, för att kunna bedriva sin näringsverksamhet.

Fjällsamebyar flyttar renar mellan kalfjäll och skogsland beroende på säsong. Flytten kan innebära långa vandringssträckor, varför det är angeläget att det finns sammanhängande vandringsleder

och rastplatser på vägen. Skogssamebyar flyttar renar till olika delar av sitt byområde, men hela tiden inom skogslandet. Flytten är långsammare och sällan så vidsträckt som fjällsamebyarnas. Trots att avstånden är mindre krävs sammanhängande flyttleder även för skogssamebyarna om det ska vara möjligt för dem att bedriva traditionell renskötsel i sina områden. Koncessionssamebyar bedriver renskötsel med särskilt tillstånd och skötseln är i vissa fall och under vissa tider på året mer stationär i ett visst område än vid annan renskötsel. I vissa koncessionssamebyar bedrivs dock renskötsel som är väldigt lik den renskötsel som bedrivs i skogssamebyarna.

Prospektering, det vill säga den period när verksamhetsutövaren genomför undersökningar av berggrunden i syfte att hitta utvinningsbara mineral och metaller, och gruvdrift påverkar i olika stor omfattning renskötseln när den bedrivs i renskötselområdet. Eftersom samebyarna har särskild rätt till sina marker innebär det att särskilda krav ställs på den som vill exploatera malm i renbetesland.¹⁴⁶

Såväl SGU som branschorganisationen för gruvnäring, Svemin, rekommenderar att den som har för avsikt att prospektera i ett område där det bedrivs renskötsel sätter sig in i vilken påverkan den planerade verksamheten kommer att ha på renskötseln. De rekommenderar också att den som planerar att prospektera tidigt och kontinuerligt både informerar om den tänkta verksamheten och för dialog med dem som berörs, däribland samebyarna. De tidiga kontakterna anses viktiga för att sökanden ska få en så bra beskrivning som möjligt av området och kunna ta ställning till hur de respektive verksamheterna ska kunna samverka. För att få en bra förståelse för renskötseln anses det önskvärt att berörda samebyar samverkar och förklarar hur renskötseln i deras områden går till och vilka andra störningar som deras verksamhet utsätts för.¹⁴⁷

Kontakter mellan verksamhetsutövaren och berörda samebyar bör enligt Svemin inledas i god tid innan de formella samråden startar. Utöver den information som behövs från samebyarna behöver verksamhetsutövaren skaffa kunskap om vilka beslut om markanvändning som finns, till exempel avseende renskötselområden och områden utpekade som av riksintresse för

¹⁴⁶ SGU-rapport 2016:23, s. 77 och Svemin, 2018, s. 24 f.

¹⁴⁷ SGU-rapport 2016:23, s. 77 och Svemin, 2018, s. 31 f.

rennäring. Genom tidiga kontakter kan också samebyarna få bättre kunskap och förståelse för den planerade gruvverksamheten och om vilken omgivningspåverkan som kan förutses.¹⁴⁸

Konsekvenserna för renskötseln av gruvprojekt varierar. Gruvverksamheten kan till exempel påverka något särskilt känsligt område såsom kalvningsland, flyttleder eller goda vinterbetesmarker. Hur stor påverkan blir kan också vara beroende av om det är en underjordsgruva eller ett dagbrott som planeras, antalet transporter till och från gruvan, utsläpp av vatten som förändrar hydrologin i ett område, om anrikningsverk med tillhörande sandmagasin ska byggas samt många andra aspekter.¹⁴⁹

Så som har beskrivits i avsnitt 2.2.1 har Svemin tagit fram förslag till ersättningsnivåer för prospekteringsfasen. Riktlinjerna bygger på att de inledande prospekteringsaktiviteter som vanligtvis sker till fots, till exempel genom blockletning och karteringar, inte medför några konsekvenser av betydelse för renskötseln. Vid vissa mer övergripande undersökningar såsom till exempel flygmätningar kan renarna dock bli skrämde vilket orsakar störd betesro och kan innebära merarbete för renskötarna i form av samling och flytt av renar.¹⁵⁰

Vid geofysiska mätningar i fält nyttjas som regel fordon såsom skoter eller fyrhjuling för att lägga ut kablar. Utlagda kablar i terrängen innebär en viss risk för att renar fastnar med hornen i kabeln, vilket i förekommande fall kan orsaka lidande för djuren. Vid borrningsarbeten och transporter förekommer buller från maskiner och fordon. Även det kan orsaka störd betesro och att renarna flyttar sig från området.¹⁵¹

Om skoter används i prospekteringsarbetet kan det orsaka spår i snön som renarna sedan följer. Detta kan i sin tur orsaka merarbete för renskötarna som måste bevaka och samla ihop renar som har avvikit från hjorden eller den planerade flyttvägen. På liknande sätt kan mindre vägar som plogas för att prospektören ska kunna ta sig fram i området göra att renar följer dessa och hamnar i områden där det inte var meningen att de skulle vara just då, eller hamnar på mer trafikerade vägar där de riskerar att bli påkörda.¹⁵²

¹⁴⁸ Svemin, 2018, s. 32.

¹⁴⁹ SGU-rapport 2016:23, s. 77.

¹⁵⁰ Svemin, 2021, *Svemins rekommendationer för ersättning vid prospektering*.

¹⁵¹ Svemin, 2021, s. 33.

¹⁵² Svemin, 2021, s. 33.

Trots att prospektering normalt sett medför ett begränsat intrång kan konsekvenserna ibland bli märkbara genom att renskötseln påverkas samtidigt från olika håll. Utöver den påverkan som prospektering och i ett senare led en eventuell gruvverksamhet i sig kan orsaka kan konsekvenserna i vissa fall medföra kumulativ påverkan genom att flera verksamheter som tar mark i anspråk, såsom gruvor, skogsbruk, vindkraft och turism, påverkar renskötseln i området. Det betyder att även en ny verksamhet som i sig innebär att den tillkommande störningen är begränsad kan få stor påverkan på renskötseln i just det området. Konsekvenserna av andra verksamheter på renbetesområden kan ibland förvärras av naturliga orsaker som till exempel rovdjur, besvärliga väderförhållanden och isbildning på betesmarkerna.¹⁵³

I den konsekvensredovisning för renskötsel som ska ingå i miljökonsekvensbeskrivningen inför ansökan om bearbetningskoncession bör det anges både direkta effekter för renskötseln, exempelvis förlust av betesland, och indirekta effekter i form av att andra betesområden måste användas i större utsträckning. Även eventuella kumulativa effekter av ett planerat projekt ska beskrivas. När det gäller konsekvensredovisning inför en prövning av bearbetningskoncession är det viktigt att projektören gör en lämplig avgränsning, både av det område som kommer att användas och av den tidsperiod som konsekvenserna gäller. I fråga om den fysiska avgränsningen bör verksamhetsutövaren som utgångspunkt beskriva den planerade verksamhetens påverkan både lokalt för den sameby som berörs och på regional nivå, samt för omkringliggande samebyar.

Förslag på skadelindrade åtgärder ska tas fram av verksamhetsutövaren, antingen i samråd med berörda samebyar, eller baserat på vad som har framkommit under arbetets gång. De åtgärder som kan aktualiseras är till exempel fysiska anpassningsåtgärder i landskapet, anpassningsåtgärder för att underlätta för renskötsel och samer i området och anpassningsåtgärder för att minska störningar för renarna.¹⁵⁴

Exempel på skadelindrande åtgärder kan vara att området stängslas in, att sprängning endast sker på begränsade tider, att verksamheten anpassas vid vissa tillfällen (till exempel när renflytt

¹⁵³ SGU-rapport 2016:23, s. 78.

¹⁵⁴ SGU-rapport 2016:23, s. 78.

sker), eller att samebyn kompenseras för kostnader för vinterutfodring och helikoptertimmar.

En väl genomarbetad och strukturerad miljökonsekvensbeskrivning kan underlätta vid kommande diskussioner om intrångsersättning och kompensationsåtgärder för de samebyar som berörs. Om länsstyrelsen i samrådsförfarandet enligt 8 kap. 1 § minerallagen föreslår att den sökta koncessionen ska förenas med villkor till skydd för rennäringen förenas vanligen beslutet om bearbetningskoncession med de föreslagna villkoren.

2.3 Riksintresse för fyndigheter av värdefulla ämnen eller material

I PM 44 - *Renskötsel och annan markanvändning*, avsnitt 6.1.2, finns en allmän redogörelse för hushållningsbestämmelserna i miljöbalken. Det rör sig om mark- och vattenområden som har olika skyddsbehov, till exempel för att de är särskilt viktiga för renskötseln, innehåller värdefulla ämnen eller material, är särskilt lämpliga för kommunikationer eller för industriell produktion eller är särskilt viktiga på grund av ett områdes natur- eller kulturvärden.

Riksintressen utgörs av områden som är av särskild nationell betydelse för samhället och som därför kan ges ett försteg framför andra intressen när frågor om förändrad markanvändning ska avgöras. Företrädare framför lokala och allmänna intressen innebär också att riksintressenas värden eller betydelse inte påtagligt får skadas eller förändras. Riksintressen utgör ett planeringsunderlag som länsstyrelser och kommuner ska beakta i den långsiktiga planeringsprocessen. SGU är ansvarig myndighet för utpekande av riksintresse för fyndigheter av värdefulla ämnen eller material. Detta innebär att det är SGU som gör bedömningen och prioriteringen av vilka mineralfyndigheter som är av riksintresse enligt 3 kap. 7 § andra stycket miljöbalken.

Riksintresseområdena för fyndigheter av värdefulla ämnen eller material var vid årsskiftet 2022/2023 desamma som året innan. Antalet områden som SGU har pekat ut som riksintressen är 149.

När SGU ska utse en viss fyndighet som ett riksintresse för fyndigheter av värdefulla ämnen eller material använder myndigheten tre kriterier. För det första ska ämnet eller materialet

ha stor betydelse för samhällets behov. För det andra ska ämnet eller materialet ha särskilt värdefulla egenskaper och för det tredje ska området med fyndigheten av ämnet eller materialet vara väl avgränsat, undersökt och dokumenterat. Riksintressestatusen innebär att det finns ett stöd för att någon verksamhetsutövare i framtiden kan göra anspråk på utvinning inom området. Utpekande och avgränsning av riksintressen för värdefulla ämnen och material bygger på omfattande geologiska undersökningar och dokumentation. I PM 44, avsnitt 6.1.2, beskrivs rennäringsområdet som riksintresse.

2.4 Några aktuella rättsprocesser

I skrivande stund pågår en process om miljötillstånd för Viscariagruvan utanför Kiruna. Där finns dock inget avgörande ännu. I det följande beskrivs två aktuella processer om bearbetningskoncession där frågor om intrång i renskötselrätt har särskild betydelse.

2.4.1 Kallak/Gállokprojektet

Jokkmokk Iron Mines AB (bolaget) ansökte i april 2013 hos Bergsstaten om bearbetningskoncession för järn för området Kallak K nr 1 i Jokkmokks kommun. Länsstyrelsen och bergmästaren hade olika uppfattning i frågan varför ärendet hänsköts till regeringen. Processen, som ännu inte är avslutad, har av olika skäl som inte kommer att redovisas närmare här pågått i över tio års tid. Länsstyrelsen i Norrbottens län, Naturskyddsföreningen, Jåhkågasska tjiellde, Sirges, Unna tjerusj och Tuorpon samebyar med flera har motsatt sig att ett koncessionsbeslut meddelas. Bergmästaren, Jokkmokks kommun och en fastighetsägare har ansett att koncession kan meddelas.

Centrala frågor i processen är vilken påverkan den planerade gruvan skulle få på rennäringsområdet i området och vilken påverkan den skulle få på världsarvet Lapponia; en nationalpark med orörd natur som utgör Natura 2000-område. Frågorna är om påverkan på dessa intressen kan accepteras mot bakgrund av den planerade gruvverksamhetens förväntade livslängd och ekonomi.

Regeringens beslut

I mars 2022 meddelade regeringen ett beslut om bearbetningskoncession, som innebär att bolaget fick bearbetningskoncession, samt att det föreskrevs villkor som ska underlätta flytt av renar förbi koncessionsområdet, och om skyddsanläggningar samt samråd.¹⁵⁵ Regeringen angav att prövningsramen inte omfattade markanvändning av mark utanför koncessionsområdet, men att hänsyn till verksamheter i området vilkas påverkansområde går utanför det ansökta området kan ingå i den övergripande prövningen av koncessionsansökan. Vidare underströk regeringen att ärendet inte omfattade en prövning enligt 3 och 4 kap. miljöbalken av eventuella infrastrukturåtgärder eller andra följdverksamheter utanför koncessionsområdet.

Regeringen delade bergmästarens bedömning att bolaget hade visat att den påträffade fyndigheten av järn sannolikt kunde tillgodogöras ekonomiskt samt att fyndighetens belägenhet och art inte gjorde det olämpligt att bolaget beviljas koncession. Vidare bedömde regeringen att miljökonsekvensbeskrivningen i ärendet uppfyllde kraven i 6 kap. miljöbalken och att ärendet även i övrigt var utrett i den omfattning som dess beskaffenhet krävde. Regeringen konstaterade därefter att området för den sökta koncessionen är av riksintresse för både rennäringen och för fyndigheter av värdefulla ämnen eller material, och att det inom koncessionsområdet inte är möjligt att bedriva rennäring och mineralutvinning parallellt.

Regeringen ansåg med hänsyn till avståndet mellan koncessionsområdet och världsarvet Lapponia att verksamheten inte riskerade att innebära en direkt negativ påverkan på världsarvets särskilt stora universella värde. Regeringen noterade i sammanhanget att bolaget hade åtagit sig vissa begränsningar i det framtida valet av transportalternativ. Dock bedömdes verksamheten kunna innebära en indirekt påverkan på världsarvet eftersom den planeras ske på Jåhkågasska tjiellde samebys åretruntmarker, och den samebyn bedriver renskötsel inom Lapponia.

Regeringen ansåg att utredningen visade att projektet sannolikt skulle medföra positiva effekter såsom fler arbetstillfällen och ett förbättrat underlag för kommersiell och offentlig service och

¹⁵⁵ Regeringens beslut den 22 mars 2022 i ärende N2017/04553.

infrastruktur. Vidare ansåg regeringen att gruvverksamheten ur ett långsiktigt perspektiv skulle innebära ett intrång under en begränsad tid i markområden som används för rennäringen, inom ett relativt sett mindre område, med potential att generera betydande samhällsekonomiska positiva effekter, vilket är att betrakta som god hushållning med områdets resurser. Den negativa påverkan på renskötseln bedömdes kunna minskas genom villkor som underlättar flytt av renar förbi koncessionsområdet, samt om skyddsanläggningar och samråd. Sådana villkor ansågs också innebära att risken för skada på världsarvet Lapponia begränsades, genom att en minskad negativ påverkan på Jåhkågasska tjielde samebys renskötsel torde minska den indirekta påverkan på världsarvet. Följaktligen ansåg regeringen att Lapponias status som världsarv inte skulle äventyras.

Vid en samlad bedömning ansåg regeringen att företräde skulle ges åt riksintresset för värdefulla ämnen eller material, och att den sökta bearbetningskoncessionen därför skulle beviljas med villkor avsedda att förhindra ett oönskat förändrande av de berörda samebyarnas möjligheter att bedriva renskötsel.

Regeringen beslutade om ett antal villkor för koncessionen, bland annat att anläggningsarbeten ska ske under perioder när minsta möjliga negativa påverkan uppstår för den pågående renskötseln i området, att Jåhkågasska tjielde samebys merkostnader till följd av påverkan på möjligheten att nyttja flyttleder för renar och renbete ska ersättas, att bolaget ska bekosta lastbilstransporter om Jåhkågasska tjielde sameby har behov av det till följd av verksamheten, att bolaget ska bygga stängsel och skyddsvallar samt att bolaget årligen ska samråda med de berörda samebyarna.

Rättsprövning

Jåhkågasska tjielde och Sirges samebyar och Naturskyddsföreningen har begärt rättsprövning av regeringens beslut hos Högsta förvaltningsdomstolen, som den 20 september 2023 höll muntlig förhandling. Målet övergick därefter till fortsatt skriftlig handläggning och har i skrivande stund inte avgjorts.¹⁵⁶

¹⁵⁶ Högsta förvaltningsdomstolens mål nr 3893-22.

2.4.2 Rönnbäckenprocessen

Den nationella processen

Rönnbäckenprocessen inleddes i juni 2010 genom att ett bolag beviljades bearbetningskoncessioner i Rönnbäckenområdet där Vapstens sameby har renskötselrätt. Samebyn motsatte sig gruvverksamheten på grund av den påverkan den skulle ha på rennäringsen. Liksom i fråga om Kallakprojektet har det varit flera turer med prövningar på olika nivåer som har gjort att ärendet har tagit tid. Skälen till det redovisas inte närmare här. Sammanfattningsvis kan sägas att bolaget beviljats bearbetningskoncessioner trots Vapsten samebys bestridande, med motiveringen att mineralutvinningen i området skulle ges företräde framför rennäringsen på grund av de samhällsekonomiskt positiva effekter som gruvverksamheten kunde antas medföra.

Vapsten sameby ansökte om rättsprövning hos Högsta förvaltningsdomstolen, som avslög ansökan i avgörandet HFD 2014 not. 65. Högsta förvaltningsdomstolen angav bland annat att mark- och miljödomstolen vid en kommande miljötillståndsprövning har möjlighet att i detalj reglera hur gruvdriften ska få bedrivas så att störningarna från verksamheten påverkar renskötseln i så liten utsträckning som möjligt. Högsta förvaltningsdomstolen uttalade också att den ordning som tillämpas i ärenden om tillstånd till gruvverksamhet, med en inledande prövning av om koncession kan beviljas och en därpå följande tillståndsprövning, innebär att en viss osäkerhet kan komma att prägla den först nämnda prövningen och därmed också den avvägning enligt 3 kap. 10 § miljöbalken som då ska ske. Regeringens beslut i koncessionsfrågan byggde på bedömningen att sådana kraftfulla skadebegränsande åtgärder skulle kunna vidtas att samebyn inte skulle tvingas att upphöra med sin renskötselverksamhet – en bedömning som enligt Högsta förvaltningsdomstolen inte kunde sägas ha sådana brister att regeringsbeslutet borde upphävas på den grunden.

Ärendet hos CERD-kommittén

I september 2013 lämnade 15 medlemmar i Vapsten sameby in en anmälan till FN:s kommitté för avskaffande av rasdiskriminering – CERD-kommittén – som är den instans som övervakar efterlevnaden av den internationella konventionen om avskaffandet av alla former av rasdiskriminering.

Kommittén kom fram till att beslutet om att bevilja bearbetningskoncessionerna i områden där samebyn bedriver renskötsel var i strid med samebyns rättigheter enligt konventionen och rekommenderade Sverige att bland annat ompröva besluten om bearbetningskoncessioner och att genomföra lagändringar för att tydliggöra principen om fritt och informerat förhandssamtycke, FPIC.¹⁵⁷

Samebymedlemmarna hade i processen hos CERD bland annat gjort gällande att de gruvprojekt som staten hade meddelat tillstånd för utan att konsultera dem och utan att inhämta deras samtycke innebar att deras egendomsrätt hade kränkts och att de inte längre skulle kunna utöva sitt traditionella levnadssätt och därmed skulle tvingas lämna sina traditionella landområden. Vidare anförde de att de hade utsatts för diskriminering genom att de i den nationella processen inte hade behandlats som ett renskötande urfolkssamhälle, utan som en svensk rättighetsinnehavare (det vill säga en argumentation om att olika fall ska behandlas olika enligt principen om ickediskriminering). De gjorde också gällande att det inte fanns någon nationell instans med befogenhet att med beaktande av den grundläggande rättigheten till traditionell egendom pröva frågan om gruvprojekten skulle förbjudas med hänsyn till deras negativa påverkan på den samiska renskötelsen. De anförde till stöd för den argumentationen att mark- och miljödomstolen och Högsta förvaltningsdomstolen enbart kan tillämpa svensk rätt, och att det är den svenska lagstiftningen som har medfört att samebymedlemmarnas rättigheter har kränkts.

Svenska staten delade inte samebymedlemmarnas uppfattning och argumenterade bland annat för att fastighetsägare och andra sakägare, som renskötselrättshavare, hördes i processen om bearbetningskoncession och kunde motsätta sig sådana projekt,

¹⁵⁷ Opinion adopted by the committee under article 14 of the Convention, concerning communication No. 54/2013, CERD/C/102/D54/2013.

samt att mark- och miljödomstolen kunde meddela skyddsvillkor för de intressen som påverkades av gruvverksamheten. Staten förklarade också att bolaget var skyldigt att samråda med samebyn och att så hade skett flera gånger. Staten påminde om att FPIC inte innebär en rätt till veto.

Kommittén meddelade beslut i ärendet den 18 december 2020. Kommittén bedömde att besluten att bevilja bearbetningskoncession inom områden där samebyn bedriver renskötsel innebar en kränkning av artikel 5 (d)(v) och artikel 6 i konventionen, det vill säga rätten att äga egendom och rätten till ett verksamt skydd och verksamma rättsmedel.

Kommittén noterade att motivet till principer om urfolks rätt att bruka sina traditionella områden är att urfolksmedlemmarnas nära band till marken måste erkännas och förstås som den grundläggande utgångspunkten för deras kulturer, andliga liv, integritet och ekonomiska överlevnad. Kommittén påminde också om att det utgör en form av diskriminering såväl att inte ta hänsyn till urfolks inneboende rätt att nyttja och åtnjuta markrättigheter som att låta bli att vidta lämpliga åtgärder för att säkerställa en praktisk efterlevnad av deras rätt att ge fritt och informerat förhandssamtycke, FPIC, när projekt inom deras traditionella områden kan inverka på deras rättigheter.

Kommittén ansåg att även om rätten till egendom inte är absolut så måste konventionsstaterna följa proportionalitetsprincipen när de inskränker eller reglerar urfolks markrättigheter och då beakta deras särställning. Kommittén ansåg att Sverige inte hade fullgjort sina internationella skyldigheter att skydda Vapstens sameby från rasdiskriminering genom att på ett tillräckligt och verkningfullt sätt konsultera dem vid beviljandet av koncessionerna.

Kommittén noterade särskilt att den skyldighet att konsultera ett urfolk som har utvecklats i internationell rätt (se mer om den i avsnitt 2.6 i PM 44 – *Renskötsel och annan markanvändning*) är statens ansvar, och att det ansvaret inte kan delegeras utan övervakning till ett privat företag. Särskilt inte till just det privata företag som har ett kommersiellt intresse av resurser på urfolkets område. En sådan delegering av en stats människorättsskyldigheter till ett privat företag är, utöver att den inte fritar staten från det slutliga ansvaret, inte önskvärd. Den kan rentav vara problematisk, eftersom det privata företagets intressen generellt sett

huvudsakligen är vinstinriktade och därför inte kan vara helt i linje med vad som är i de berörda urfolksmedlemmarnas intresse, anförde kommittén.

Vidare angav kommittén bland annat att det ålåg Sverige att vid avvägningen mellan det allmänna intresset av mineralutvinning och skyddet av områden av betydelse för rennäringen göra en faktisk och inte bara teoretisk eller abstrakt avvägning, och under samrådsprocessen fastställa och ange för samebyn var det kunde finnas alternativa betesmarker. Kommittén uttalade att exploatering och utnyttjande av naturresurser, som legitimt allmänintresse, inte fritar konventionsstaterna från deras skyldighet att inte diskriminera en urfolksgrupp som är beroende av samma mark genom att mekaniskt tillämpa ett samrådsförfarande utan tillräckliga garantier eller belägg för att det går att verkningsfullt eftersträva och inhämta gruppmedlemmarnas fria och informerade förhandssamtycke.

Kommittén ansåg följaktligen att samebymedlemmarnas rätt att äga egendom hade kränkts i och med att Sverige utan verkningsfulla garantier hade delegerat samrådsförfarandet till gruvföretaget.

Kommittén menade också att det inte finns något effektivt rättsmedel tillgängligt för att pröva hur tillståndsbesluten förhåller sig till urfolksrättigheter. Samebymedlemmarnas rätt till ett effektivt rättsmedel hade därmed också kränkts. I det sammanhanget noterade kommittén att Sverige inte hade visat att det fanns tillgängliga inhemska rättsmedel som skulle kunna ge tillfredsställande ersättning eller upprättelse för den skada som de klagande hade lidit till följd av att samrådsprocessen inte haft tillräcklig verkan. Kommittén noterade att Högsta förvaltningsdomstolens överprövning i rättsprövningsmål inte inbegriper någon granskning av renskötselns hållbarhet på de resterande markerna. Kommittén ansåg att det svenska systemet innebär att det hade varit omöjligt för samebyn att få en verksam överprövning av ett beslut där samebyns grundläggande rätt till ett traditionellt område ifrågasätts.

Kommittén bedömde dock att det inte var styrkt att någon överträdelse av rätten till likabehandling inför domstol hade skett.

Kommittén rekommenderade regeringen att tillhandahålla en lösning för Vapsten sameby genom att ompröva bearbetningskoncessionerna efter en tillräcklig process av fritt och informerat förhandssamtycke, och att genomföra åtgärder i syfte att återspegla

det samiska folkets ställning som urfolk i den nationella lagstiftningen om mark och resurser, samt att i lag befästa principen om fritt och informerat förhandssamtycke.

Regeringen har i uppföljningsyttranden till kommittén redogjort för sin inställning till rekommendationerna.¹⁵⁸ Vad gäller omprövning av koncessionerna anser regeringen sammanfattningsvis att den på grund av bestämmelserna i 11 och 12 kap. regeringsformen om domstolars respektive förvaltningsmyndigheters självständighet är förhindrad att ändra i de beviljade tillstånden eller påverka den fortsatta processen. Regeringen anser att den svenska rättsordningen tydligt ger uttryck för samernas ställning som urfolk. Vidare anser regeringen att det med hänsyn till de regler om miljökonsekvensbeskrivning och samråd med bland annat samebyar som trädde i kraft den 1 januari 2018, och med hänsyn till konsultationsordningen som trädde i kraft den 1 mars 2022, inte finns anledning att ytterligare befästa principen om fritt och informerat förhandssamtycke.

2.5 Kritik mot minerallagens tillämpning i förhållande till renskötselrätten

Minerallagen och dess tillämpning i förhållande till renskötselrätten har varit föremål för viss kritik, liksom gruvnäringens agerande i relation till samebyarna. Vad kritiken går ut på beskrivs i detta avsnitt. Att just samiska rättigheter hamnar i konflikt med mineralnäringen går i linje med den internationella situationen, där enligt en rapport minst 34 procent av de konflikter som finns kring utvinnings- och industriutvecklingsprojekt över världen rör olika urfolksgrupper.¹⁵⁹ Vidare har vissa eventuella brister i lagstiftningen identifierats i rättspraxis. I avsnittet följer ett urval av de frågeställningar som har pekats ut.

¹⁵⁸ Regeringens yttrande den 23 februari i ärende UDFMR2013/18/CERD och regeringens yttrande den 5 oktober 2022 i ärende UDFMR2013/18/CERD.

¹⁵⁹ Scheidel, Arnim, Fernández-Llamazares, Álvaro, Bara, Anju Helen, m.fl., 2023, *Global impacts of extractive and industrial development projects on Indigenous Peoples' lifeways, lands, and rights*, Science Advances, vol. 9 nr 23.

2.5.1 FN:s kommitté för avskaffande av rasdiskriminering, CERD

Så som har redovisats i föregående avsnitt har FN:s kommitté för avskaffande av rasdiskriminering ansett att Sverige har brutit mot den internationella konventionen om avskaffandet av alla former av rasdiskriminering genom att i ett visst fall bevilja bearbetningskoncessioner. Kommittén har uppmanat Sverige att genomföra åtgärder i syfte att återspegla det samiska folkets ställning som urfolk i den nationella lagstiftningen om mark och resurser, samt att lagreglera principen om fritt och informerat förhandssamtycke, FPIC.¹⁶⁰ Kommittén har även i sin återkommande granskning av Sveriges efterlevnad av rasdiskrimineringskonventionen uttryckt oro för bland annat att den svenska lagstiftningen inte till fullo garanterar rätten att på förhand lämna frivilligt och informerat samtycke, samtidigt som utvinningen av naturresurser och industri- och utvecklingsprojekt fortsätter. Enligt kommittén är lagstiftningen inte tillräcklig för att skydda samers rättigheter i deras traditionella landområden.¹⁶¹

Därefter har lagen om konsultation i frågor som rör det samiska folket trätt i kraft. Lagen innebär att regeringen och statliga förvaltningsmyndigheter är skyldiga att konsultera Sametinget, och vid behov andra berörda samiska företrädare, innan beslut fattas i ärenden som kan få särskild betydelse för samerna. Regeringen har anfört, som bemötande av CERD-kommitténs oro, att det samiska folkets rätt till deltagande i beslutsprocesser i frågor som särskilt berör dem kommer att stärkas med konsultationsordningen, samt att konsultationsordningen medför att samiska intressen och rättigheter blir bättre belysta och beaktade.¹⁶²

2.5.2 Studier om hur renskötseln påverkas av gruvverksamhet

Ett antal studier har undersökt hur renskötsel påverkas av gruvverksamhet och hur rennäringens intressen beaktas i tillståndsprocesser om gruvor. Några av dessa studier har beskrivits

¹⁶⁰ CERD/C/102/D54/2013.

¹⁶¹ CERD, 2018, *Concluding observations on the combined twenty-second and twenty-third periodic reports of Sweden*, CERD/C/SWE/CO/22-23.

¹⁶² Regeringskansliet, 2023, *Sveriges tjugofjärde och tjugofemte periodiska rapport till FN:s kommitté för avskaffande av rasdiskriminering*, p. 164.

i PM 44 – *Renskötsel och annan markanvändning*, avsnitt 3.2. De studier som redovisas där handlar om hur renskötsel generellt påverkas av konkurrerande markanvändning, men de frågeställningar som lyfts liknar dem som redovisas i detta avsnitt, som handlar om studier om specifikt renskötsel och gruvor.

En sen betraktelse över regeringsbeslut och rättsprövning på miljöområdet och respekten för samernas renskötselrätt

Professorn i miljö rätt Jan Darpö framför i en artikel kritik mot såväl Högsta förvaltningsdomstolens avgörande i Rönnbäckenmålet (HFD 2014 not. 65, se avsnitt 2.4.2) som mot regelverket för prövning av mineralutvinning.

Vad gäller Rönnbäckenmålet anser han bland annat att institutet rättsprövning borde användas för att skydda samernas intressen genom att i ärendet om bearbetningskoncession kräva av regeringen att tydligare visa att rennäring kan fortsätta att bedrivas på ett rationellt sätt i det område som kommer att påverkas. Han anser vidare att man kan fundera på om domstolens inställning i frågan om påverkan på samernas intressen är förenlig med den försiktighetsprincip som tillämpas vid den efterföljande miljöprövningen. Darpö anser också att avgörandet illustrerar ett större och mer systematiskt fel i prövningen av mineralutvinning, nämligen den uppdelade processen mellan mineralagstiftningen och miljöbalken. Han anser att det förhållandet att mineralutvinning sker i olika faser inte motiverar en prövning som han beskriver som en av de mest splittrade inom miljö rätten. Problemen gäller främst det förhållandet att besluten om koncession får rättsverkningar i de senare prövningarna (det vill säga att prövningsmyndigheten i en senare prövning kan uppleva sig som bunden av ett tidigare avgörande, trots att sakfrågan som ska prövas inte är likadan), och att de olika prövningarna görs av olika myndigheter.¹⁶³

¹⁶³ Darpö, 2016, s. 84 ff.

Att bedöma effekterna av gruvdrift i renskötselområdet

Forskarna Rebecca Lawrence och Rasmus Kløcker Larsen vid Stockholm Environment Institute har genomfört en studie i vilken de i samarbete med Semisjaur Njargs sameby utformade en samhällsbaserad konsekvensanalys av en föreslagen koppargruva i Laver.¹⁶⁴

Gruvprojektet initierades av Boliden Mineral AB, som beskrivs som Sveriges näst största malmproducent och därmed en nyckelspelare i etablerandet av normer för hur den svenska gruvindustrin i stort hanterar urfolksfrågor. Syftet med den samhällsbaserade konsekvensanalysen var dels att uppnå vetenskapliga kunskaper, dels att få fram resultat som var till omedelbar nytta för samebyn. Författarna beskriver den samhällsbaserade konsekvensanalysen som en sorts ”skuggmiljökonsekvensbeskrivning”, vilken kom till användning för samebyn i överklagandeprocesser gällande gruvprojektet. De beskriver vidare hur en jämförelse mellan de två konsekvensbeskrivningarna visar att de utgår från vitt skilda ontologiska förutsättningar och verklighetsbeskrivningar, vilket är en följd av att det som författarna beskriver som västerländska föreställningar om kunskap inte är universella trots att de ofta sägs vara det. Detta leder till att urfolkens världsåskådningar och förhållande till naturen osynliggörs. Författarna menar att det koloniala underordnandet av urfolkssamhällen ska förstås som en fråga om fundamentalt olika världsåskådningar, snarare än enkla frågor om illa utformade åtgärder eller styrningsproblem.¹⁶⁵

Författarna beskriver att de konsekvensbeskrivningar som utförs av gruvindustrin (vid tidpunkten för artikeln) görs med en begränsad medverkan från samiskt håll, vilket leder till att urfolkets kunskap och erfarenheter av gruvverksamhetens effekter osynliggörs, eller i bästa fall underordnas andra intressen. Detta sägs

¹⁶⁴ Lawrence, Rebecca och Kløcker Larsen, Rasmus, 2017, *The politics of planning: assessing the impacts of mining on Sami lands*, Third World Quarterly. Ansökan om bearbetningskoncession avsågs av regeringen, vilket fastställdes av Högsta förvaltningsdomstolen i avgörandet HFD 2022 not 20, på grund av att det vid tidpunkten för prövningen av ansökan inte fanns något så kallat Natura 2000-tillstånd för verksamheten. Boliden AB har under hösten 2023 inlett ett samrådsförfarande inför en ny koncessionsansökan.

¹⁶⁵ Jfr Ojala, Carl-Gösta och Nordin, Jonas M., 2015, *Mining Sápmi: Colonial Histories, Sámi Archaeology, and the Exploitation of Natural Resources in Northern Sweden*, Arctic Anthropology, vol 52, nr 2.

vara ett uttryck för hur så kallad specialistkunskap hos ingenjörer och konsulter betraktas som den viktigaste kunskapen, och hur andra aktörers deltagande begränsas av specialisterna för att undvika störningar i det tekniska arbetet med att bedöma gruvverksamhetens effekter.

Författarna beskriver vidare tillståndsprocessen som så uppdelad att det inte görs någon helhetsbedömning av ett projekts påverkan på rensköteln. Det beskrivs som särskilt problematiskt att bedömningen av sådan påverkan görs innan hela vidden av ett gruvprojekt, inklusive kringliggande infrastruktur med mera, är klarlagd. Ytterligare ett problem är enligt forskarna att kumulativ påverkan av olika intrång beaktas i otillräcklig utsträckning (miljöbalkens regler om kumulativa effekter ändrades år 2017, se mer om den frågan i PM 44 – *Renskötsel och annan markanvändning*, avsnitt 6.1.3). Författarna riktar vidare kritik mot att utgångspunkten i tillståndsprocessen tenderar att vara att rensköteln kan samexistera med gruvverksamhet, och att tekniska lösningar är tillräckliga för att kompensera för förlorade markområden. De menar att detta har lett till att man från samiskt håll har uppfattat tillståndsprocessen som meningslös, och att samebyarna därför i stället har lagt sina resurser på protester och andra former av motstånd.

Författarna jämför den miljökonsekvensbeskrivning som Boliden tog fram i tillståndsprocessen med den konsekvensbeskrivning de själva tillsammans med samebyn tog fram. Slutsatserna i miljökonsekvensbeskrivningen från Boliden var att gruvan kunde samexistera med rensköteln, genom kompensationsåtgärder i form av mycket omfattande pelletsutfodring på vintern samt genom att de renskötare som på grund av intrånget skulle bli tvungna att upphöra med renskötsel skulle erbjudas arbete av gruvbolaget. Den samhällsbaserade konsekvensbeskrivningen som forskarna tog fram tillsammans med samebyn utgick däremot från ett längre tidsperspektiv, och beaktade även de sociala och kulturella konsekvenserna av att övergå från traditionell fribetesbaserad renskötsel till en pelletsbaserad renskötsel, att flera renskötare skulle tvingas upphöra med sitt traditionella levnadssätt, och effekten på samebyns egendomsrättigheter. Bedömningen i den var att konsekvenserna skulle vara så allvarliga att framtida generationer av samer skulle avskräckas från att bedriva renskötsel. Den

bedömningen delades inte av Boliden, som ansåg att det beskrivna scenariot var överdrivet negativt.

Ytterligare en skillnad mellan de två konsekvensbeskrivningsmodellerna var hur effekterna på renskötseln skulle redovisas i kartmaterial. I den samhällsbaserade konsekvensbeskrivningen angavs dels en buffertzona om 10 kilometer runt gruvområdet, dels ett antal redan existerande och förutspådda störande verksamheter utöver gruvan, bland annat tillståndsgivna vindkraftsparker. Miljökonsekvensbeskrivningen från Boliden fokuserade i stället på gruvområdet och endast på de effekter gruvan i sig skulle komma att orsaka.

Författarna konstaterar att den spridning av kunskap deras konsekvensbeskrivning åstadkom inte bidrog till att minska konflikter. I stället kom det att uppstå konflikter kring de kunskaperna. Författarna beskriver att Boliden välkomnade sådan kunskap i den mån som den kunde bidra till att behövliga tillstånd gavs, medan samebyn ville tillföra information som talade emot tillstånd. Det rörde sig alltså om fundamentalt skilda uppfattningar om syftet med en miljökonsekvensbeskrivning. Vidare uttrycktes det från bolagets sida att den metodologi som använts var subjektiv och därmed ogiltig, medan bolagets egen utredning ansågs vila på objektiva fakta. Författarna tolkar detta som ett tecken på den systematiska marginaliseringen av samiska landrättigheter och samisk kunskap i tillståndsprocessen.

Det finns kritik mot den här studien från gruvnäringen som påpekat att studien är ensidig och att gruvnäringen inte har fått komma till tals för en faktagranskning.

Gruvverksamhet påverkar möjligheten för renar att utnyttja betesområden

Sindre Eftestøl, Kjetil Flydal, Diress Tsegaye och Jonathan E. Colman har undersökt hur mänsklig påverkan i form av gruvbrytning påverkar hur renar utnyttjar betesmark i anslutning till en gruva.¹⁶⁶ Bakgrunden till studien var att det ökade behovet som finns av metaller och mineral till industrin kommer att innebära att

¹⁶⁶ Eftestøl, Sindre, Flydal, Kjetil, Tsegaye, Diress och Colman, Jonathan E., 2019, *Mining activity disturbs habitat use of reindeer in Finnmark, Northern Norway*, *Polar Biology* 42:1849–1858.

fler gruvor öppnas. Det är sedan länge känt att gruvverksamhet har negativa effekter på ekosystemet och på vilda djur, men på vilket sätt och i hur stor utsträckning sådan verksamhet stör renarnas nyttjande av marken på lång sikt är inte klarlagt. För att kunna undvika eller mildra negativa effekter av nuvarande och framtida gruvdrift finns det enligt författarna ett stort behov av att veta vad de negativa effekterna består av och på vilket sätt de i så fall kan mildras.

För att söka svar på frågan hur renarna påverkas av gruvverksamheten använde forskarna GPS-mottagare för att följa renarnas rörelsemönster i närheten av en av världens största kvartsitgruvor, belägen i Finnmark, Norge. Renar rör sig naturligt i stora grupper och betar på mycket stora arealer i ett relativt öppet landskap. Eftersom de har behov av stora arealer är de mer känsliga för mänsklig påverkan än de flesta andra hjortdjur. Genom GPS-mottagare som fästes på renarna kunde forskarna samla in data om renarnas rörelsemönster i förhållande till olika typer av aktiviteter som förekom i gruvan och även hur rörelsemönstret såg ut under tider när gruvan inte var i drift (på helger och under semestertid). I den aktuella gruvan skedde brytningen genom ytbrytning och data samlades in under den snöfria perioden på året.

Tidigare studier har visat att renar undviker relativt stora områden i närheten av till exempel infrastruktur och andra områden med mänsklig närvaro. Enligt forskarna i den här studien har dock den undersökta perioden i dessa fall varit relativt kort, endast ett till två år. Det är därmed svårt att veta vilka störningar som faktiskt påverkar renarnas rörelsemönster och vad som kan förklaras av andra, naturliga förändringar i hur djuren använder betesområdet. I den nu aktuella studien samlades data in under sju års tid (2011–2017).

Den data som samlades in delades in i två delar, en ”högaktiv del”, vilket omfattade data som hade samlats in under arbetsdagar och en ”lågaktiv del” med data som hade samlats in under helger (när gruvan var stängd i 2,5 dagar i följd) och under semestertiden (en sammanhängande period om tre veckor). Insamlade data sorterades dessutom in i perioder när verksamheten genomförde aktiviteter med höga ljud (som till exempel när berg sprängdes) och perioder när arbeten utfördes som inte orsakade lika höga ljud.

Den insamlade informationen visade att renarna minskade sitt användande av betesmarker i närheten av gruvan betydligt under

arbetsdagar och att störningszonen verkade vara upp till 1,5 kilometer från gruvan. Renarnas närvaro minskade mest nära gruvan och var också mest påtaglig när aktiviteten vid gruvan var intensiv (under arbetsdagar). Störningszonen under arbetsdagar tycktes vara densamma oavsett om arbeten med höga ljud utfördes eller inte. Under semesterperioden uppmättes inte något undvikande beteende hos renarna längre bort än cirka 0,9 kilometer från gruvan. Under helger var den uppmätta störningszonen cirka 1 kilometer.

Vid en jämförelse mellan semesterperioden och helgdagar å ena sidan och arbetsdagar å andra sidan visade informationen från GPS-mottagarna att sannolikheten att renarna skulle använda betesmarken minskade med 30–34 procent i ett område som uppgick till 1,3 kilometer från gruvan under arbetsdagar när sprängningar pågick. Under andra arbetsdagar minskade användandet av betesmark med upp till 35 procent i ett område som uppgick till 1,4 kilometer. Den insamlade informationen gav inte stöd för att arbeten med höga ljud innebar mer störning än arbeten utan höga ljud.

Sammantaget visade studien att det fanns en minskning i renarnas användning av betesmarken både under helger, semesterperioden och under arbetsdagar. Minskningen var dock minimal på ett avstånd som var längre bort från gruvan än 0,9 kilometer under semesterperioden, 1,0 kilometer under helger och 1,5 kilometer under arbetsdagar (oavsett vilken typ av arbete som utfördes). Till viss del ansågs det undvikande beteendet kunna förklaras av naturliga skiftningar i naturen, såsom skiftande höjd och lutning, att renarna inte betade lika ofta eller länge i branta backar och hellre i sluttningar mot norr än söder.

En slutsats som författarna drar är att det räcker med en kortare period av minskad gruvaktivitet för att renarna återigen ska beta närmare gruvan. Det innebär att ett villkor om att minska aktiviteterna i och runt en gruva skulle kunna vara en effektiv åtgärd för att begränsa störningen under perioder som är särskilt känsliga för renskötseln, såsom under kalvning och flyttning. Författarna menar också att det kan vara en god idé att genom att använda GPS på renarna mäta hur de använder ett visst område innan en gruvverksamhet driftsätts för att möjliggöra en jämförelse av användandet av marken före och efter att en gruvverksamhet startar.

Är renskötelsen i fara?

I artikeln *Reindeer husbandry in peril? How extractive industries exert multiple pressures on an Arctic pastoral ecosystem* frågar sig författarna hur utvinningsindustrins utbredning påverkar renskötelsen i kombination med andra markintrång i renbetesområden.¹⁶⁷ I artikeln konstateras att renskötarna under lång tid har anpassat sin verksamhet till nya etableringar på deras markområden, såsom mineralprospektering (som senare kan utvecklas till utvinning), anläggningar för energiuttag (till exempel vattenverksamhet, vind- och solkraftsparker) turism och att människor har bosatt sig i området. Eftersom renskötsel kräver stora landområden konstateras att konkurrerande markanvändning, tillsammans med klimatförändringar, leder till stora problem för renskötarna och ytterligare krav på anpassningar för att säkerställa att renarna får tillgång till ett fullgott bete.

Målet med studien var att dokumentera en tidslinje som visar hur markanvändningen har förändrats genom åren inom en sameby från det att den industriella utvinningsindustrin inleddes i norra Sverige fram till i dag, samt att analysera hur kumulativa effekter av den förändrade markanvändningen påverkar betesområden och renhjordens storlek.

Författarna valde att studera just renskötelsen på grund av att renskötare har stor kunskap om landskapet och förändringar på socioekologisk och ekonomisk nivå. Man valde att studera Laevas sameby bland annat för att Sveriges äldsta och mest exploaterade malmfält ligger i samebyns område och samebyn är representativ jämfört med flera andra samebyar i fråga om byområdets storlek, sätt att utföra renskötelsen och renhjordens storlek.

Vid analysen använde sig författarna av statistiska data som inhämtades från bland andra Bergsstaten, Sametinget, Finlands geologiska undersökningar samt uppgifter från ansvariga företag. De sökte även information om exploateringar genom litteraturstudier. Uppgifter som söktes var bland annat detaljer om när i tiden utvinning har utförts i området, hur man har arbetat och uppgifter om tillstånd för prospektering och gruvdrift som var giltiga nu och tidigare. För att tolka uppgifter om förändringar i renhjordens

¹⁶⁷ Fohringer, Christian, Rosqvist, Gunhild, Inga, Niila m.fl., 2021, *People and nature*, vol. 3 nr 4.

storlek i olika tider samt slakt- och rovdjursstatistik i relation till markanvändningen och klimatförändringar förlitade sig författarna på den kunskap som förmedlades av renskötarna.

Datainsamlingen fokuserade på trender rörande rennäring, befolkning och industriell utveckling i Laevas samebys byområde. Data samlades in under år 2017 och 2018 och inkluderade bland annat data om Laevas sameby (till exempel areal och högsta renantal), rovdjursstatistik och statistik över slaktvikter på renar. För uppgifter om kalhyggen inom Laevas sameby förlitade man sig på enbart uppgifter från Skogsstyrelsen. Uppgifter om kalhyggen fanns för tiden 2000–2018.

För att illustrera aktiviteter som skett i friluftssyfte och kvantifiera trender inom den typen av aktiviteter sammanställdes data från flera källor, inklusive flygplatsstatistik och övernattningar vid registrerade boenden. Genom en jämförelse med boendestatistik från Svenska Turistföreningen kunde antalet övernattningar särskiljas mellan vintern (februari–maj) och sommaren (juni–september).

Runt alla störningar räknade författarna med att det fanns en störningszon om 500 meter från störningskällan där renarna skulle undvika att beta.

Inom Laevas sameby identifierades elva gruvkomplex (fem malmgruvor, fem stenbrott och en torvtäkt) som bedömdes orsaka en markförlust för samebyn motsvarande drygt 10 kvadratkilometer. Två gruvor var verksamma året om, medan övriga endast var i bruk delar av året eller inte alls. Gruvverksamheten har emellertid fått flera följder som lett till ytterligare markförluster för samebyn. Bland annat innebar gruvan att staden Kiruna grundades och växte sig allt större fram till 1970-talet, varefter befolkningen har minskat till nuvarande cirka 23 000 invånare.

Gruvverksamheten och befolkningsökningen i Kiruna innebar i sin tur att järnväg och vägnät byggdes ut i början av 1900-talet. Genom järnvägen öppnades möjligheten att transportera malm till både Östersjön och Atlanten för vidare bearbetning. Utbyggnaden av infrastruktur har i sin tur lett till att det har blivit enklare att prospektera ytterligare mineral på tidigare orörd mark. Den har också inneburit att turistnäringen har underlättats i området.

På 1960-talet stängdes en för samebyn viktig flyttningsled när gruvan och Kiruna stad växte ihop. Dessutom byggdes ytterligare en

järnväg mot öster så att gruvanläggningen i Svappavaara och Kiruna stad länkades samman. Ytterligare intrång skedde på 1970-talet när gruvavfallsdammar byggdes i området kring Kiruna. Sedan den underjordiska gruvan i Kiruna expanderat ytterligare blev det nödvändigt att omlokalisera Kiruna, ett arbete som fortfarande pågår och orsakar ytterligare markförluster för samebyn.

I mitten av 1900-talet etablerades och utvecklades ett militärområde inom samebyns vinterbetesområde vilket ledde till en markförlust uppgående till cirka 107 kvadratkilometer. Om även en störningszon räknas in uppgår intrånget i samebyns vinterbetesmark till drygt 216 kvadratkilometer. Eftersom verksamhet pågår året runt i militärområdet innebär etableringen att samebyn helt hindras från att flytta renarna över området och använda den tidigare betesmarken för fri strövning för renarna.

Den renräkning som har skett i Laevas sameby de senaste dryga 50 åren har visat att antalet renar skiljer sig åt i olika perioder. I början av perioden förlorade byn många renar bland annat beroende på att vinterbetet var låst av is i kombination med ett tjockt snötäcke och att det då saknades ersättningsfoder. På 1970- och 1980-talen ökade renhjorden genom inköp av renar från andra delar av Sápmi. På 1990-talet kom återigen ett antal vintrar med dåliga betesförhållanden (med is och regn om vartannat) som innebar att renhjorden återigen minskade till omkring 7 000 djur. Under 2000-talet har antalet renar i samebyn varit relativt konstant, men antalet renar som har kunnat tas ut till slakt har trots det minskat. Enligt renskötarna kan inte minskningen förklaras av förluster till rovdjur utan det måste finnas andra förklaringar till att renhjorden inte ökar på ett sätt som möjliggör slaktuttag.

En möjlig förklaring kan enligt författarna vara att det markintrång som har skett i Laevas sameby till stor del har skett i vinterbetesområden, vilket är de marker som är mest känsliga för renskötseln eftersom betet både ur kvalitativ och kvantitativ synvinkel är sämre på vintern än under sommaren. Samtidigt har det varit svårt att visa ett sådant samband eftersom renskötarna har anpassat sig till de nya förhållandena, bland annat genom att minska uttaget renar till slakt för att behålla en livskraftig besättning. Det innebär att renhjordens antal hålls konstant, men gör att det blir allt svårare för renskötarna att leva på renskötseln och att många får söka andra arbeten för att kompensera för inkomstbortfallet. Dessutom

innebär andra anpassningar ökade kostnader för renskötarna., såsom stödutfodring för att kompensera för betesbortfall och transporter för att kompensera för flyttningsleder som har blivit obrukbara.

Det anses fortfarande vara ett problem för renskötarna att till exempel en ny gruvetablering bedöms utifrån just det intrång som den nya etableringen innebär, utan att de kumulativa effekterna av intrånget beaktas i tillräcklig utsträckning. Det moderna skogsbruket, där träd till exempel planteras tätare, alla träd hålls jämnåriga och skogen gödslas innebär också att lavförekomsten minskar. Dessa betesmarker försämras då eller blir obrukbara, vilket innebär ytterligare utmaningar för samebyn.

Sammantaget beskrivs i studien att det markintrång (inklusive en konservativt antagen störningszon) som skett under det senaste århundradet har inneburit att Laevas sameby endast har kvar cirka 36 procent av sina vinterbetesmarker och högst 66 procent av de totala renbetesmarkerna i sitt byområde. Författarna anger samtidigt att bedömningen av intrånget är lågt räknad (eftersom man har tillämpat en konservativ störningszon). Enligt forskning som gjorts på Caribou i Kanada som det hänvisas till i artikeln är tröskeln för vad som kan bedömas som en intakt livsmiljö som är livskraftig för en renhjord 65 procent av det ursprungliga området. Om området genom markintrång blir mindre blir det svårt att hålla en renhjord i samma omfattning på marken. Författarna uttrycker oro för om Laevas samebys ska kunna fortsätta med den renskötsel som har bedrivits på marken i generationer om markintrånget fortsätter på det sätt som kan förutses sett till framtida markutvecklingsmål, krav på utbyggnad för förnybar energi och utvinning av mineral i området. Därtill måste de klimatförändringar som har skett beaktas eftersom de påverkar betesmöjligheterna för renarna.

För att undvika ett sådant scenario måste flera strukturella förändringar ske omedelbart, skriver studiens författare. Sådana förändringar kan innehålla bevarandeprogram för betesmark som ännu är intakt. Dessutom bör mark som inte längre används för en verksamhet återställas för att säkerställa att renskötarna kan använda marken för renarna igen både för att ströva fritt på betesmarken och mellan olika marker. Ytterligare en åtgärd som föreslås är att det bör säkerställas att ytterligare intrång inte sker i anslutning till intakta betesområden.

Som en avslutande anmärkning bör påpekas att det har varit svårt att få full klarhet i vilken typ av tillstånd för gruvverksamhet som har räknats in i den sammanlagda markförlust som författarna bedömer att samebyn har lidit. På fråga har artikelns huvudförfattare Christian Fohringer uppgett att undersökningstillstånden inte inräknande i den zone-of-influence (ZOI-beräkningar) som finns i artikeln. I tabell 2 som finns intagen i artikeln redovisas dock en post för arealen ”mineral exploration permits (expired)”, det vill säga utgångna undersökningstillstånd. Det anges i tabellen att utgångna undersökningstillstånd utgör 21,38 procent av Laevas samebys totala betesmarksareal (drygt 61 procent av vinterbetesmarken). Det är också den största intrångsposten som författarna räknar in i den totala markförlusten. Undersökningstillstånd leder oftast inte till bestående skador på marken och anses normalt inte leda till bestående intrång i mark, särskilt inte efter att de har gått ut. Huvudpoängen med att ta med artikeln i det här sammanhanget är dock inte att visa exakt hur omfattande markförluster Laevas sameby har lidit till följd av gruvverksamhet på samebys område utan snarare att peka på det faktum att en form av verksamhet (i det här fallet gruvdrift) kan leda till omfattande intrång av andra verksamheter som antingen är nödvändiga för att den första verksamheten ska kunna bedriva sin verksamhet (till exempel utbyggnad av vägar och järnvägar) eller som uppstår som en följd av att området blivit mer tillgängligt och mer attraktivt att bo i på grund av arbetstillfällena från ursprungsverksamheten.

Gruvbrytningens effekter på samiska marker

Rasmus Kløcker Larsen från Stockholm Environment Institute har i samarbete med företrädare för SSR och tre samebyar gjort en empirisk analys av dessa samebyars erfarenheter av påverkan från två olika gruvor.¹⁶⁸ Det gällde dels vilken påverkan på Muonio sameby som den aktiva gruvdriften i Kaunisvaara hade haft, dels kvardröjande påverkan på Vilhelmina södra sameby och Voernese sameby från gruvan i Stihke (som var aktiv under åren 1976–1988). Studiens material består bland annat av intervjuer, fältbesök och

¹⁶⁸ Kløcker Larsen, Rasmus, Boström, Maria, Muonio sameby m.fl., 2022, *The impacts of mining on Sámi lands: A knowledge synthesis from three reindeer herding districts*, Elsevier, nr 9 2022 Stockholm Environment Institute.

litteraturgenomgång. Slutsatserna är bland annat att de två gruvorna har orsakat likartade effekter på marken, renen, ekonomin och den samiska kulturen, hälsan och välmåendet.

Gemensamt för båda fallen är att medlemmar i samebyarna har beskrivit att den faktiska påverkan på samebyarnas renskötsel kraftigt översteg de prognoser som togs fram inför projekten. Bland annat bedömdes i det ena fallet, i ett yttrande från år 1966, att störningszonerna skulle komma att bli 500 meter för gruvan i Stikhe och 100 meter för vägen. En samebymedlem i Vilhelmina Södra sameby har dock i en intervju med författarna, tre decennier efter att gruvan stängdes, uppgett att störningszonen från gruvan i Stihke var ”säkert en mil” och en annan samebymedlem menar att den nutida turismen innebär att det vid vissa tidpunkter finns en störningszon om 1–1,5 kilometer från vägen.

Författarna konstaterar att den nedlagda gruvan trots de omfattande återställningsarbeten som har gjorts alltjämt har en allvarlig påverkan på samebyarna tre decennier efter att gruvverksamheten upphörde. Anledningarna till det är bland annat att det vägnätverk som anlades för gruvdriften har öppnat området för trafik och turism, och ett misslyckande med återställande och återväxt på markområdet.

Författarna bedömer vidare att det råder en obalans mellan de intrång som gruvorna utgör och den ersättning som samebyarna har fått. De anser att vissa sociala och kulturella effekter av intrånget inte går att ersätta med pengar, och att ersättningen för sådana intrång som i och för sig kan kompenseras för med pengar har varit begränsad eller icke-existerande. Ett av skälen till den otillräckliga ersättningen är enligt författarna brister i regelverket om hur intrång ska bedömas. Dels saknas det bestämmelser om hur sociala och kulturella konsekvenser ska utvärderas, dels tenderar det fokus på miljömässiga konsekvenser som finns i lagstiftningen att premiera en jakt på kvantitativa data framför den kunskap som finns i den påverkade samebyn.

Vidare anser författarna att frågan om kumulativa effekter av olika verksamheters intrång är ett problemområde även efter att bestämmelserna i 6 kap. miljöbalken förtydligades år 2018, på grund av en brist på vägledande avgöranden angående de bestämmelsernas betydelse för renskötselrätten.

Författarna anser att det är särskilt slående att Voernese sameby har påverkats kraftigt av följderna av den nedlagda gruvan, trots att den formellt ligger på en annan samebys område. De menar att fallet därmed utgör en påminnelse om behovet av att göra en helhetsbedömning av följderna av ett gruvprojekt, särskilt så att även närliggande samebyar tillåts vara med och påverka beslut.

Författarna riktar kritik mot staten och de privata aktörerna för deras ovilja att på allvar betrakta den samiska traditionella kunskapen som lika giltig och legitim som gängse vetenskaplig bevisning.

2.5.3 Rättspraxis

Parkfastigheten, NJA 2018 s. 753

Högsta domstolens avgörande i målet *Parkfastigheten* anses centralt i fråga om hur en proportionalitetsprövning bör gå till vid inskränkningar i enskildas egendomsskyddade rättigheter. Den proportionalitetsprövning som ställs upp i avgörandet har beskrivits i delbetänkandet och i det avsnitt i PM 44 – *Renskötsel och annan markanvändning* som handlar om renskötselrättens konstitutionella skydd, avsnitt 2.5.

Målet gällde tvångsvis marköverföring vid en fastighetsreglering enligt fastighetsbildningslagen.

Enligt Högsta domstolen kräver regeringsformens och Europakonventionens egendomsskydd att det måste göras en prövning i det enskilda fallet av proportionaliteten mellan allmänintresset av ett tvångsförfogande och den enskildes egendomsintresse. Det är en trestegsprövning, som avser om det aktuella ingreppet är ägnat att tillgodose det avsedda ändamålet (ändamålsenlighet), om ingreppet är nödvändigt för att uppnå det avsedda ändamålet eller om det finns likvärdiga, mindre ingripande alternativ (nödvändighet) och slutligen om den fördel som det allmänna vinner står i rimlig proportion till den skada som ingreppet förorsakar den enskilde (proportionalitet i strikt mening).

Fastighetsbildningslagens regler bedömdes inte fullt ut tillgodose kravet på proportionalitetsprövning, särskilt inte vad gäller det sista steget. Domstolen bedömde alltså att en proportionalitetsprövning måste göras i det enskilda fallet, och att fastighetsbildningslagen

hade brister i det avseendet eftersom dess bestämmelser om tvångsvis marköverföring inte fullt ut tillgodoser att en sådan prövning görs. Högsta domstolen ansåg att det inte heller var möjligt att tolka in en sådan prövning i fastighetsbildningslagens bestämmelser. I stället får det kravet tillgodoses genom en från fastighetsbildningslagens fristående proportionalitetsavvägning mellan enskilda och allmänna intressen, i vilken den enskildes intresse av att intrång inte sker vägs mot graden av allmänt intresse.

Målet gällde som sagt fastighetsbildningslagens, men Högsta domstolens uttalanden om kravet på proportionalitetsbedömning vid tvångsvis förfogande av egendom får anses gälla egendomsskyddet generellt och får betydelse även för minerallagen, som också saknar bestämmelser om en strikt proportionalitetsbedömning vid tvångsvis förfogande över egendom i ett markanvisningsförfarande (det vill säga bestämmelser om att det allmänna intresset av att en gruva etableras ska vägas mot de enskilda intressen som talar emot att så sker).

NJA 2013 s. 350

Rättsfallet NJA 2013 s. 350 handlar om markanvisning enligt minerallagen och bland annat frågan om sådan markanvisning kommer i konflikt med egendomsskyddet för markägarna enligt regeringsformen eller Europakonventionen.

Högsta domstolen noterade att minerallagens bestämmelser om markanvisning innebär att fastighetsägaren i vissa hänseenden har en sämre ställning än vad som är fallet vid expropriation, bland annat eftersom minerallagen saknar en bestämmelse om en allmän intresseavvägning (det vill säga en avvägning mellan det allmänna intresset av gruvetableringen och de enskilda intressen som motsätter sig den). Domstolen bedömde dock att de förutsättningar som uppställs i minerallagen för bearbetningskoncession och därtill hörande markanvisning är sådana att det måste anses att ordningen är förenlig med regeringsformens och Europakonventionens egendomsskydd. Bland annat konstaterar Högsta domstolen kort att gruvdrift har en sådan betydelse för landets ekonomi att markanvändning för sådan verksamhet utan tvivel är i det allmännas intresse även om verksamhetsutövaren är ett enskilt företag.

I målet gjorde Högsta domstolen en jämförelse mellan den inskränkta förfoganderätten och osäkerheten om hur länge det ingreppet skulle komma att vara i det aktuella fallet å ena sidan, och förhållandena i ett antal avgöranden från Europadomstolen å andra sidan. Domstolen konstaterade att de ingrepp som i Europadomstolens praxis bedömts utgöra kränkningar av egendomsskyddet hade varit av allvarigare slag än i det aktuella målet.

2.6 Aktuella förslag

Några lagstiftningsprojekt som har med minerallagens regler att göra pågår för närvarande. Dessa beskrivs i korthet i detta avsnitt.

2.6.1 En tryggad försörjning av metaller och mineral (SOU 2022:56)

År 2021 tillsattes en utredning som hade till uppdrag att se över prövningsprocesser och regelverk i syfte att säkerställa en hållbar försörjning av innovationskritiska metaller och mineral från primära och sekundära källor. Utredningsuppdraget omfattade inte någon fullständig översyn av minerallagen eller miljöbalken ur ett generellt gruvfrämjande perspektiv. Ett betänkande överlämnades till regeringen i oktober 2022. I betänkandet adresseras de huvudutmaningar för prospektering och utvinning i Sverige som utredaren har identifierat som särskilt viktiga för innovationskritiska metaller och mineral. En övergripande slutsats är att en hållbar försörjning inte kan åstadkommas enbart genom regelförändringar och förändrade prövningsprocesser, utan att det behövs insatser även inom andra områden. Det handlar bland annat om organisation, strategisk styrning och kunskapsförsörjning.

Utredningens förslag är avsedda att

- få en ökad lokal acceptans för prospektering och gruvor,
- underlätta tillståndsprocesserna för prospekteringsföretagen,
- förtydliga och renodla koncessionsprövningen,

- stärka den nationella planeringen för utvinning av innovationskritiska metaller och mineral, och
- verka för en förändring av det EU-rättsliga miljöskyddet.

De olika punkterna beskrivs mer nedan.

Det kan också noteras att det i utredningen uppmärksammas att dagens regelverk för utvinning och återvinning av metaller och mineral behöver ses över i sin helhet i syfte att anpassa det till moderna krav och behov. Ett förslag är att regeringen tillsätter en utredning med ett sådant uppdrag. I det sammanhanget uppmärksammades att ett sätt att modernisera minerallagen kunde vara att införa en portalparagraf, där det anges att syftet med lagen är att möjliggöra undersökning och bearbetning av koncessionsmineral för en hållbar utveckling och med respekt för andras rättigheter. Detta skulle enligt utredaren kunna sätta lagen i en samhällelig kontext och underlätta för dialog och förståelse mellan olika aktörer som berörs av prövningsprocessen.¹⁶⁹

Ökad lokal acceptans för prospektering och gruvor

En bestämmelse föreslås i betänkandet om att prövningsmyndigheten ska kalla undersökningstillståndshavaren och andra sakägare till ett dialogmöte, öppet för allmänheten. Vid dialogmötet ska prövningsmyndigheten förklara reglerna för prospektering och prövningsprocessen utifrån de olika gruppernas perspektiv. Innehavaren av undersökningstillstånd ska presentera information om det aktuella projektet och deltagare vid dialogmötet ska ges möjlighet att lämna synpunkter och ställa frågor. Mötet ska dokumenteras skriftligt av prövningsmyndigheten genom protokoll. Innehavaren av undersökningstillstånd ska betala ersättning till den sameby som berörs för deltagande i dialogmötet och för utveckling av arbetsplan.

En bestämmelse föreslås om skyldighet för innehavare av undersökningstillstånd inom ett renskötselområde att ersätta berörd sameby för deltagande i dialogmöte och utveckling av arbetsplan.

¹⁶⁹ SOU 2022:56 s. 501 f.

Utredaren föreslår en bestämmelse i förordningen (1998:904) om anmälan för samråd som innebär att en anmälan för samråd ska göras innan undersökningsarbeten som omfattar djupborrning och terrängkörning påbörjas.

För att en större andel av det värde som näringen genererar ska kunna komma hela landet till del i närtid föreslås att det inrättas en gruvpott för lokal samhällsutveckling. Medel ur gruvpotten är tänkta att fördelas till kommuner för att användas till att stärka kapaciteten för invånare och samhällen utifrån platsspecifika behov.

Underlätta tillståndsprocessen för prospekteringsföretagen

För att kunna bedriva undersökningsarbete behövs beslut från flera myndigheter och enligt flera lagar. Sammantaget bidrar den splittrade prövningsprocessen enligt utredningen till onödigt långa handläggnings- och genomförandetider för undersökningsarbete. Dels genom att mycket av undersökningstiden går till administration, dels genom att inte samordnade villkor begränsar tiden för när undersökningsarbete kan genomföras under året. Dessa utmaningar kan förväntas bli än större vid ett ökat intresse av prospektering efter innovationskritiska metaller och mineral eftersom prospektörerna ofta har liten eller ingen erfarenhet av den svenska prövningsprocessen. Det har också betydelse att dessa metaller och mineral finns i delar av Sverige där det inte är vanligt med gruvverksamhet i dag. I utredningen identifieras vissa möjligheter till att förenkla processen men även fortsättningsvis ta hänsyn till miljöskyddet, bland annat genom en bättre samordning. Utredaren föreslår att en bestämmelse ska tas in i terrängkörningsförordningen (1978:594) om undantag från förbudet i 1 § terrängkörningslagen (1975:1313) för undersökningsarbete som sker med stöd av undersökningstillstånd och arbetsplan. Man föreslår även att anmälningsplikten enligt 4 kap. 17 § miljöprövningsförordningen (2013:251) för djupborrning som sker inom ramen för ett undersökningstillstånd ska tas bort.¹⁷⁰

¹⁷⁰ SOU 2022:56 s. 293 ff.

Förtydliga och renodla koncessionsprövningen

I utredningen görs bedömningen att den uppdelade prövningen av markanvändningsfrågor i två steg, bearbetningskoncession och miljöprövning, inte är en lämplig ordning. Dagens reglering avviker enligt vad som sägs i utredningen från miljöbalkens systematik för tillståndsprövning och kan ifrågasättas ur ett EU-rättsligt perspektiv. Utredaren föreslår att bestämmelsen i 4 kap. 2 § minerallagen om att 3 och 4 kap. och 5 kap. 15 § miljöbalken ska tillämpas i ärenden om beviljande av koncession tas bort, och att den prövningen därmed görs vid miljötillståndsprövningen. Det föreslås även att den del av koncessionsprövningen som avser fyndighetens belägenhet och art tas bort, vilket innebär att koncessionsprövningen enbart kommer att gälla malmbevisning och fastställande av ensamrätt till fyndigheten.

Att stärka den nationella planeringen för utvinning av innovationskritiska metaller och mineral

I utredningen har man sett över möjligheterna att skärpa skyddet för innovationskritiska metaller och mineral som är nödvändiga för klimatomställningen i hushållningsbestämmelserna i miljöbalken.

Hushållningsbestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken är utformade för att man ska kunna göra olika prioriteringar i olika tider, utifrån de skiftande behov och utmaningar som samhället står inför. Det innebär att utvinningen av innovationskritiska metaller och mineral kan prioriteras inom ramen för befintlig lagstiftning. För det krävs dock att bestämmelserna tillämpas på ett annat sätt än i dag. Därför lämnas bland annat förslag som innebär att det i 3 kap. 7 § miljöbalken förtydligas att det är utvinningen av ämnen och material som omfattas av riksintresseutpekandet, att innovationskritiska metaller och mineral som är nödvändiga för klimatomställningen får utvinnas även inom vissa områden som skyddas av 4 kap. miljöbalken, och att det tas fram en kunskapssammanställning för nationell planering.

Förändring av det EU-rättsliga miljöskyddet

I utredningen föreslår man inga författningsförändringar i denna del, utan föreslår i stället att Sverige inom det gemensamma arbetet i EU ska verka för en förändring av EU-rätten. För att möjliggöra detta föreslås att regeringen ger Havs- och vattenmyndigheten och Naturvårdsverket, tillsammans med ett nationellt centrum som föreslås att inrättas vid SGU, i uppdrag att belysa möjligheter till en utökad gruvverksamhet i Sverige utifrån dagens miljöskydd.

Genomförda förändringar

Betänkandet har ännu inte genomgått remisshantering, och bereds fortfarande i Regeringskansliet.

Regeringen har dock genom förordningsändringar genomfört de av utredningens förslag som gäller terrängkörningsförordningen och miljöprövningsförordningen. Det förslag om utökad samrådsskyldighet som hanterades i samma sammanhang i betänkandets överväganden har inte genomförts.¹⁷¹

2.6.2 Natura 2000-tillstånd vid ansökan om bearbetningskoncession enligt minerallagen (Ds 2023:5)

I maj 2022 tillkallade regeringen en utredare med uppdrag att utreda frågan om prövning av Natura 2000-tillstånd vid ansökan om bearbetningskoncession enligt minerallagen. I februari 2023 lämnade utredaren en promemoria till regeringen. Utredaren föreslår att prövningen av ett Natura 2000-tillstånd, i de fall ett sådant tillstånd krävs, ska göras i samband med prövningen av en ansökan om tillstånd enligt miljöbalken och inte, som sker i nuläget, i samband med prövningen av en ansökan om bearbetningskoncession enligt minerallagen. Förslaget innebär att prövningen av ett Natura 2000-tillstånd görs integrerat med prövningen av ett miljötillstånd. Enligt promemorian är hela omfattningen av gruvprojektet känd i det skedet av processen och de EU-rättsliga kraven på en fullständig, exakt och slutlig prövning

¹⁷¹ Prop. 2023/24:1 *Budgetpropositionen för 2024*, s. 55.

av verksamhetens påverkan på livsmiljöer eller arter i ett Natura 2000-område kan tillgodoses fullt ut. Att prövningen inte längre genomförs i ett tidigare skede av gruvprojektet, i samband med prövningen av en ansökan om bearbetningskoncession, bedöms minska risken för att Natura 2000-prövningen inte motsvarar de krav som anges i EU-domstolens rättspraxis. Förslaget innebär även att Natura 2000-frågor kopplade till gruvprojekt kommer att prövas hos fem mark- och miljödomstolar i stället för hos tjugoen länsstyrelser. Samtidigt kan länsstyrelsernas kunskaper om lokala förhållanden även fortsättningsvis tillvaratas eftersom länsstyrelsen är en så kallad obligatorisk myndighet som i ett ansökningsmål hos mark- och miljödomstolen för talan för att tillvarata miljöintressen och andra allmänna intressen.

Bakgrunden till att promemorian togs fram var att riksdagen riktade ett tillkännagivande till regeringen, i vilket bland annat angavs att tillståndprocessen i minerallagen är för långdragen, för dyr och för osäker, samt att hanteringen av Natura 2000-tillstånd ytterligare hade ökat osäkerheten. Vidare angavs att det för såväl gruv- och mineralnäringen som ur miljösynpunkt vore mer rimligt och ändamålsenligt att prövningen av Natura 2000-tillstånd görs i samband med prövningen av tillstånd enligt miljöbalken.¹⁷²

Promemorian har genomgått remissbehandling som avslutades den 1 september 2023. Regeringen har överlämnat en lagrådsremiss till Lagrådet och avser lämna en proposition till riksdagen senast den 19 mars 2024.¹⁷³

¹⁷² Bet. 2020/21:NU16 s. 17.

¹⁷³ Se regeringens hemsida <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/lagradsremiss/2024/02/natura-2000-tillstand-i-samband-med-ansokan-om-bearbetningskoncession-enligt-minerallagen/>, besökt den 3 mars 2024 samt propositionsförteckning våren 2024, <https://www.regeringen.se/informationsmaterial/2024/01/propositionsfor-teckning-varen-2024/>.

3 Renskötsel och ledningar

Sammanfattning: Renskötselområdet kan tas i anspråk för att dra olika typer av ledningar. Vissa av dessa, framför allt starkströmsledningar med de högsta spänningsnivåerna, kan påverka markanvändningen för renskötseln och renars bete. Forskare har undersökt om sådana ledningar och ledningsgator kan påverka renars rörelsemönster. Forskningsresultaten ger ingen entydig bild. De studier som har utförts visar att ledningarna påverkar renskötseln under byggnadsfasen, och att det förefaller som att ledningar med lägre spänningsnivåer inte innebär någon påverkan under driftsfasen. För ledningar med högre spänningsnivåer (transmissionsnätledningar) förefaller det oklart om ledningarna innebär någon större påverkan under driftsfasen. Möjligen kan det finnas en sådan påverkan under vissa förhållanden. Renskötare beskriver att olika väder- eller miljöförhållanden kan medföra att renar undviker ledningar i viss utsträckning, till exempel luftfuktighet eller kyla.

Mark kan tas i anspråk för starkströmsledningar genom avtalsservitut, där den som bygger ledningen (ett nätföretag) avtalar med markägare och rättighetshavare (till exempel renskötselrättshavare) om att använda marken. Nätföretaget kan också få åtkomst till marken genom att ansöka om ledningsrätt. Ledningsrättsprocessen föregås av ett förfarande med expropriation. Samebyar som påverkas av en ledningsrätt är sakägare i processen och har rätt till ersättning om ledningen orsakar dem ekonomisk skada.

I detta kapitel beskrivs förfarandet kring koncessionspliktiga ledningar. Vad som sägs i avsnittet om ledningsrätt är dock relevant även för andra ledningar som kan påverka renskötsel, som exempelvis gasledningar ovan jord.

Den som vill anlägga en ledning behöver skaffa sig åtkomst till marken där ledningen ska dras. Detta kan ske genom köp av mark och genom avtal med rättighetshavare (som kan vara fastighetsägare eller annars ha särskild rätt till de fastigheter som berörs). Det går också att få åtkomst till marken genom institutet ledningsrätt, som är ett mellanting mellan servitut och nyttjanderätt.

Om den ledning som ska byggas är en starkströmsledning gäller särskilda regler. Utöver åtkomst till marken behövs då också ett särskilt tillstånd som kallas nätkoncession. Det är bara elnätsföretag som kan få ett sådant tillstånd.

Detta kapitel inleds med en beskrivning av reglerna för nätkoncessioner (avsnitt 3.1). Därefter följer en beskrivning av reglerna för ledningsrätt (avsnitt 3.2). Slutligen följer en översikt av studier om hur renar och renskötsel påverkas av starkströmsledningar (avsnitt 3.3).

3.1 Nätkoncessioner

Utövandet av renskötsel kan påverkas av olika typer av ledningar, till exempel rörledningar ovan jord. I Sverige handlar påverkan framför allt om vissa typer av starkströmsledningar. En starkströmsanläggning definieras i lag som ”en elektrisk anläggning för sådan spänning, strömstyrka eller frekvens som kan vara farlig för personer eller egendom”.¹⁷⁴ I Sveriges elnät finns starkströmsledningar i transmissionsnät, distributionsnät och utlandsförbindelser. Om man jämför elnätet med bilvägar, så är transmissionsnätet motorvägarna för el och distributionsnätet elens landsvägar och gator.¹⁷⁵ Distributionsnätet i sin tur är uppdelat i regionnät och lokalnät. Förekommande spänningsnivåer för transmissionsnät är 220–400 kilovolt, för regionnät 40–150 kilovolt och för lokalnät 0,4–40 kilovolt.

För att dra fram eller använda en elektrisk starkströmsledning krävs, förutom rätt att använda marken som ledningen ska dras på, ett beslut om nätkoncession (koncession betyder tillstånd). Närmare bestämmelser om koncessionsförfarandet finns i 2 kap.

¹⁷⁴ 3 § elsäkerhetslagen (2016:732).

¹⁷⁵ Svenska Kraftnäts webbplats, sidan *Översyn av Sveriges elnät*, <https://www.svk.se/om-kraftsystemet/oversikt-av-kraftsystemet/sveriges-elnat/>, besökt den 10 januari 2024.

ellagen (1997:857) och i förordningen (2021:808) om nätkoncession. Bestämmelserna om nätkoncessioner innebär sammanfattat följande.

Koncessionsplikt föreligger framför allt för högspänningsledningar för överföring över långa avstånd och för hög- och lågspänningsledningar som ingår i vanliga distributionsnät. En sådan ledning får inte byggas utan beslut om nätkoncession. Till byggandet av en ledning räknas även schaktning, skogsavverkning eller liknande åtgärder för att bereda plats för ledningen.¹⁷⁶

Tillståndet kan avse en ledning med en i huvudsak bestämd sträckning (linjekoncession) eller ett ledningsnät i ett visst område (områdeskoncession). Nätkoncession för linje avser en individuell ledning med hög spänning, vanligen en kraftledning i ett transmissionsnät eller i ett regionnät. Nätkoncession för område avser inte individuella ledningar utan ger koncessionshavaren rätt att i ett angivet område uppföra och bruka ledningar med lägre spänning. Det är då vanligen fråga om ledningar som går direkt till konsumenterna.¹⁷⁷ Det finns dock möjlighet att söka områdeskoncession även för regionnät.

Energimarknadsinspektionen är som huvudregel den myndighet som prövar frågor om nätkoncessioner. Beslut om koncession får meddelas endast om anläggningen är lämplig från allmän synpunkt. Kravet är uppställt för att förhindra att samhällsekonomiskt onödiga anläggningar byggs. Som exempel på onödiga anläggningar nämns i förarbetena till bestämmelsen nya ledningar där tillräcklig överföringskapacitet redan finns eller att ledningar dras fram på ett sätt som orsakar onödigt stor skada för tredje man. Det ställs även lämplighetskrav på koncessionshavaren. Denne måste vara lämplig från allmän synpunkt att utöva nätverksamhet. I den bedömningen ska sökandens allmänna kompetens och utformningen av sökandens organisation beaktas, samt sökandens skötsel av eventuell tidigare nätverksamhet.¹⁷⁸

¹⁷⁶ 2 kap. 1 § ellagen.

¹⁷⁷ 2 kap. 2 § ellagen och Jönsson, Kent, kommentaren till ellagen, Karnov, Juno, besökt den 9 januari 2024.

¹⁷⁸ 2 kap. 12 och 16 §§ ellagen och prop. 1993/94:163, *Handel med el i konkurrens*, s. 62–64. Det pågår ett lagstiftningsarbete för att tydliggöra prövningen av nätkoncession för linje, där det bland annat föreslås ändringar i lämplighetsrekvisitet för den typen av starkströmsledningar, se mer i lagrådsremissen *En tydligare process för tillståndsprövning av Elnät* av den 25 januari 2024.

Koncessionsbeslutet ska förenas med de villkor som behövs för att skydda bland annat allmänna intressen och enskilda rättigheter.¹⁷⁹ Koncessionstiden för starkströmsledningar gäller i regel tills vidare, men kan omprövas under vissa förutsättningar.¹⁸⁰ Vid prövningar av koncessioner till starkströmsledningar tillämpas miljöbalkens bestämmelser om skydd för olika allmänna intressen, bland annat skyddet för rennärigen.¹⁸¹

För att få en nätkoncession behöver elnätsföretaget ofta göra en miljökonsekvensbeskrivning. Reglerna om miljötillstånd och miljökonsekvensbeskrivningar, som beskrivs i kapitel 6 i *PM 44 – Renskötsel och annan markanvändning*, ger ett skydd för mark- och vattenområden som har betydelse för rennärigen mot sådana åtgärder som på ett påtagligt sätt kan försvåra rennäringens bedrivande. Energimarknadsinspektionen prövar vilka konsekvenser en tänkt starkströmsledning får för det allmänna intresset av rennärigen i området, och prövar också konsekvenserna för de enskilda renskötselrättshavarna. Samebyarna är sakägare vid prövningen.

En ansökan om koncession bör enligt Energimarknadsinspektionen innehålla:

- en redogörelse för berörda riksintresseområden för rennärigen och hur de påverkas av den planerade verksamheten,
- en redogörelse för berörda samebyar och en beskrivning av hur, när och var renskötsel bedrivs i det aktuella området samt vilken funktion området har för rennärigen,
- en bedömning av kumulativa, permanenta och tillfälliga effekter av verksamheten och
- sökandens förslag på åtgärder för att minimera negativ påverkan på rennärigen.¹⁸²

Energimarknadsinspektionens prövning avser enbart den sträckning eller det område som ansökan avser, och kan resultera i ett beviljat

¹⁷⁹ 2 kap. 18 § ellagen.

¹⁸⁰ 2 kap. 21, 30 och 31 §§ ellagen.

¹⁸¹ 2 kap. 17 § ellagen.

¹⁸² Energimarknadsinspektionens webbplats, sidan *Nätkoncession för linje/ledning som påverkar ett område där rennärigen bedrivs*, <https://ei.se/bransch/koncessioner/natkoncession-for-linje/ledning-som-paverkar-ett-omrade-dar-rennaring-bedrivs>, besökt den 6 oktober 2023.

tillstånd eller ett avslagsbeslut. Det innebär att Energimarknadsinspektionen inte kan besluta om exempelvis en alternativ sträckning av en ledning, om inte ett sådant förslag finns med i ansökan. Om en sameby framställer ett önskemål om att en ledning ska dras på ett alternativt sätt kan detta endast möjliggöras om bolaget ändrar sin ansökan i enlighet med vad samebyn föreslår.

Sedan år 2022 är Energimarknadsinspektionen, liksom andra förvaltningsmyndigheter, skyldig att konsultera samiska företrädare innan beslut fattas i ärenden som har särskild betydelse för samernas språk, kultur och näringar. Det innebär att samebyar inte bara yttrar sig i egenskap av part i ärenden om nätkoncession utan också erbjuds en konsultation. Konsultation sker också med Sametinget och i vissa fall med andra samiska organisationer.

3.2 Ledningsrätt

Om den som vill anlägga en ledning – ofta ett nätföretag – inte kan komma överens med berörda markägare eller sakägare (som renskötselrättshavare) genom ett avtal behöver nätföretaget skaffa ledningsrätt för att använda marken. Att institutet ledningsrätt existerar har betydelse för avtalsservitutens del, och de regler som gäller för ledningsrätt kan ge en fingervisning om vilka punkter parterna ofta kommer överens om i ett avtalsservitut. Reglerna visar ett minimum av punkter som behöver regleras, men i ett avtal kan parterna komma överens om fler saker än så.

Ledningsrätten är utformad som ett mellanting mellan servitut och nyttjanderätt. Den kan visserligen som ett servitut knytas till en fastighet, men detta är inte nödvändigt. Ledningsrätten skiljer sig på så sätt från servitutet. Utan fastighetsanknytning visar ledningsrätten likheter med en nyttjanderätt enligt jordabalken, men skiljer sig på så sätt att ledningsrätten är obegränsad i tid.

Ledningsrättslagen antogs under tidigt 1970-tal för att tillgodose ett samhälleligt behov av att kunna dra främst vatten- och elledningar i större bostadsområdesetableringsprojekt. Målsättningen med lagstiftningen var att möjliggöra en enklare och snabbare process för den särskilda typ av infrastruktur som ledningar utgör. Det som är speciellt med dragnings av ledningar är att de ofta måste dras och sträckas över flera fastigheter. Av detta

följer att en ledningshavare som behöver nå en viss plats med ledningarna kan behöva förhandla med ett antal olika fastighetsägare. Beroende på geografiska förhållanden kan dessutom dessa fastighetsägarers samarbetsvilja vara helt nödvändig för projektets genomförande. Exempelvis kan alternativa dragningar av en viss ledning leda till att kostnaden för projektet blir alldeles för hög, och i andra fall kan ledningar rent faktiskt bara dras på ett visst sätt och över en viss fastighet.¹⁸³

3.2.1 Ledningsrättsprocessen

Prövningen av om en ledningsrätt kan inrättas sker vid en lantmäteriförrättning.¹⁸⁴ Ansökan om ledningsförrättning ska ställas till den lantmäterimyndighet inom vars verksamhetsområde marken är belägen. Lantmäteriet ska i varje särskilt fall avgöra vilka befogenheter som ska ingå i ledningsrätten. Ledningsägaren kan ges rätt att inom fastigheten vidta de åtgärder som behövs för att dra fram och använda ledningen.

I lagen anges för vilka slags ledningar ledningsrätt kan upplåtas. Möjlighet att upplåta ledningsrätt finns för bland annat ledning som ingår i ett elektroniskt kommunikationsnät för allmänt ändamål, koncessionspliktig elektrisk starkströmsledning, vatten- eller avloppsledning samt för pipeline.¹⁸⁵ För att en ledningsrätt ska kunna upplåtas krävs dessutom att vissa villkor till skydd för allmänna och enskilda intressen är uppfyllda. Ledningsrätt får inte upplåtas om ändamålet lämpligen bör tillgodoses på annat sätt eller om olägenheterna av upplåtelsen från allmän eller enskild synpunkt överväger de fördelar som kan vinnas genom den.¹⁸⁶

Vid förrättningen ska det bestämmas vilka befogenheter som ska ingå i ledningsrätten. De befogenheter som kan inbegripas i ett servitut kan också inrymmas i en ledningsrätt. Exempel på sådana befogenheter är rätt att beträda marken för tillsyn och reparation av ledningen samt rätt att ta bort träd och buskar som utgör hinder vid användandet av ledningen.

¹⁸³ Ahlinder, Elisabet, 2021, *Beräkning av ersättning för ledningsrätt i befintlig byggnad*, publicerad i Festskrift till Jan Kleineman, s. 5.

¹⁸⁴ 5 § ledningsrättslagen.

¹⁸⁵ 2 § ledningsrättslagen.

¹⁸⁶ 6 § ledningsrättslagen.

För fastighetsägaren kan ledningsrätten innebära vissa inskränkningar av dennes möjligheter att nyttja fastigheten. Fastighetsägaren kan till exempel förbjudas att uppföra byggnad eller anordna upplag på visst avstånd från ledningen. Det kan även föreskrivas om en skyldighet för fastighetsägaren att presteras något, till exempel att underhålla en väg eller något liknande. För sådan skyldighet gäller samma begränsningar som för servitut enligt jordabalken.¹⁸⁷ Ledningsrätten bör ges ett sådant innehåll som gäller för servitut enligt 14 kap. 6 § jordabalken, nämligen att ledningsrättshavaren förfar så att den tjänande fastigheten inte betungas mer än nödvändigt.¹⁸⁸

Vid lantmäteriförrättningen ska Lantmäteriet utreda vilka som är sakägare. Enligt 5 kap. 34 § fastighetsbildningslagen är en nyttjanderättshavare sakägare vid en fastighetsreglering om den är av betydelse för nyttjanderättshavaren. Sakägaren ska beredas tillfälle att yttra sig i en förrättning som berör denne.

Utöver de sakägare som specificeras närmare i 4 kap. 11 § fastighetsbildningslagen har innehavare av särskild rätt till fastighet som tas i anspråk för ledningsändamål getts ställning som sakägare. Det innebär att renskötselrättshavare kan ha ställning som sakägare. Förrättningsmannen måste tillse att det är ställt utom varje tvivel att samtliga sakägare har haft tillfälle att yttra sig i ärendet om ledningsrätt innan saken avgörs.¹⁸⁹

3.2.2 Den materiella prövningen

Ledningsrättslagen har karaktären av tvångslagstiftning, vilket medför att det i prövningen ska göras en avvägning mellan ledningsägarens och fastighetsägarens intressen. En fastighetsägare eller en innehavare av en särskild rätt ska inte behöva tåla ett intrång om nyttan av ledningen är obetydlig, samtidigt som intrånget är stort.

Innan en sökande ges rätt att ta utrymme i anspråk för en ledning ska en allmän behovs- och lämplighetsprövning göras. Om ett

¹⁸⁷ Alltså att underhållsskyldigheten inte får avse annat än underhåll av väg, byggnad eller annan anläggning som avses med ledningen/servitutet, se 14 kap. 1 § andra stycket jordabalken.

¹⁸⁸ Dahlsjö, Anders, kommentaren till 1 § ledningsrättslagen, Karnov, Juno, besökt den 10 januari 2024.

¹⁸⁹ Prop. 1973:157 med förslag till ledningsrättslag m.m., s. 53.

koncessionsbeslut för exempelvis elektriska starkströmsledningar har meddelats gäller enligt 11 § detta beslut utan hinder av ledningsrättslagens regler om behovs- och lämplighetsprövning. Skälet är att den prövningen i så fall sker i koncessionsärendet. Koncessionsbeslutet är alltså av avgörande betydelse för ledningsrättsfrågan. Se mer om koncessionsbeslut i avsnitt 3.1. Vad som sägs nedan om hur lämplighetsfrågan prövas kan även ha betydelse vid prövningen i koncessionsärenden.

En ledningsrätt får inte upplåtas om ändamålet lämpligen bör tillgodoses på annat sätt, eller om olägenheterna av upplåtelsen från allmän eller enskild synpunkt överväger de fördelar som kan vinnas genom den.¹⁹⁰ I behovsprövningen ska lantmäterimyndigheten pröva om ändamålet lämpligen kan tillgodoses på annat sätt än det sökanden har begärt, såsom andra lämpliga alternativ för ledningsdragningen. Valet bör göras så att det alternativ väljs som vållar minst skada. I lämplighetsprövningen ska fördelarna av upplåtelsen vägas mot olägenheter från såväl allmän som enskild synpunkt. Både ekonomiska och ideella värden ska beaktas. Ledningens sträckning och placeringen av tillbehör till ledningen på en fastighet kan påverka vad som händer på andra fastigheter. En samlad bedömning av olägenheterna längs hela ledningssträckan bör därför göras.¹⁹¹

En prövning ska göras av ledningsrätten oberoende av parternas inställning, det vill säga oberoende av om de har avtalat om saken. Vissa avsteg från lagen kan dock göras om de inblandade sakägarna har medgett det. Det handlar främst om avvikelser från skyddet för enskilda intressen.¹⁹² I första hand tjänar regelverket till att skydda motstående enskilda intressen, men det skyddar också allmänna intressen. Bland allmänna intressen kan nämnas naturvårdssynpunkter. De allmänna intressena skyddas främst genom 8–10 §§. Där framgår bland annat att ledningsrätt inte får upplåtas om olägenhet av någon betydelse uppkommer för ett allmänt intresse. Trots en sådan olägenhet kan dock ledningsrätt upplåtas om upplåtelsen är till övervägande nytta från allmän synpunkt.

¹⁹⁰ 6 § ledningsrättslagen.

¹⁹¹ Dahlsjö, Anders, kommentaren till 6 § ledningsrättslagen, Karnov, Juno, besökt den 10 januari 2024.

¹⁹² 14 § ledningsrättslagen.

Ofta löser det nätföretag som vill anlägga en ledning frågan om markåtkomst genom avtalsservitut med berörda rättighetshavare. Att det finns alternativa upplåtelseformer hindrar dock inte en ledningsrätt. I ledningsrättsprocessen förutsätts inte heller att sökanden först har försökt komma överens med markägaren.¹⁹³

I rättsfallet NJA 2013 s. 441 uttalade Högsta domstolen att fokus vid prövningen av en ledningsrätt ska läggas främst på att undersöka och analysera konsekvenserna för den enskildes intressen. Domstolen konstaterade att intresseavvägningen ska ske med beaktande av samtliga relevanta intressen och att hänsyn ska tas inte bara till ekonomiska värden utan också till ideella värden. Om en ledningsrätt ska upplåtas på bostadsnära mark måste konsekvenserna för boendemiljön undersökas grundligt. Om den planerade ledningen är anmärkningsvärt förfulande eller kraftigt försämrande i fråga om insyn, buller, vindskydd etcetera, bör ledningshavaren ha starka skäl för att kunna motivera att ledningen behöver anläggas.

Om flera allmänna intressen föreligger och dessa i sin tur talar såväl för som emot ledningsrätt, ska sådan rätt upplåtas om upplåtelsen är till övervägande nytta från allmän synpunkt.¹⁹⁴

Lantmäterimyndigheten ska i varje enskilt fall avgöra vilka befogenheter och villkor som ska ingå som tilläggsmoment i ledningsrätten. Ledningsägaren kan ges befogenhet att beträda marken för tillsyn och reparation av ledningen och att använda en väg fram till ledningen. Ledningsägaren kan också få rätt att företa vissa andra handlingar på de fastigheter som ledningen går fram över, till exempel rätt att ta bort träd och buskar som hindrar att ledningen används, och att utnyttja vissa naturprodukter (exempelvis sten) som finns på dessa fastigheter. Vidare kan en berörd fastighetsägare åläggas en skyldighet att avstå från ett visst utnyttjande av sin fastighet. Fastighetsägaren kan till exempel förbjudas att uppföra byggnader eller att anordna upplag inom ett visst avstånd från ledningen.¹⁹⁵

Den ledande principen är att det alternativ ska väljas som vållar minst skada.¹⁹⁶ Sökanden behöver inte visa att det är uteslutet att

¹⁹³ NJA 2013 s. 795.

¹⁹⁴ Dahlsjö, Anders, *kommentaren till 10 § ledningsrättslagen*, Karnov, Juno, besökt den 10 januari 2024.

¹⁹⁵ Prop. 1973:157 s. 87–88.

¹⁹⁶ Prop. 1973:157 s. 132

förlägga ledningen någon annanstans. Det räcker med att denne visar att det finns särskilda skäl som motiverar det valda utrymmet. Att den aktuella ledningen redan har utförts – helt eller delvis – kan ha betydelse för valet av utrymme. Det innebär dock inte att lokaliseringen eller omfattningen av upplåtelsen är på förhand given.¹⁹⁷

3.2.3 Ersättning

Eftersom ledningsrätten avser samhällsnödvändig infrastruktur beräknas ersättningen för den tvångsvisa åtkomsten av mark enligt samma principer och på samma sätt som vid expropriation.¹⁹⁸ Ledningsrättshavaren är skyldig att ersätta fastighetsägaren och en innehavare av särskild rätt för intrång och annan skada som orsakas av ledningsrättsupplåtelsen. Ersättningsfrågorna ska avgöras med tillämpning av 4 kap. expropriationslagen.¹⁹⁹ Detta innebär i huvudsak följande.

För en fastighet som inlöses i sin helhet ska ledningsrättshavaren betala löseskilling med ett belopp som motsvarar fastighetens marknadsvärde. Om bara en del av en fastighet inlöses, ska intrångsersättning betalas med ett belopp som motsvarar den minskning av fastighetens marknadsvärde som uppkommer genom beslutet om inlösen. I båda fallen ska fastighetsägaren dessutom få ett påslag på ersättningsbeloppet med 25 procent samt ersättning för annan skada och så kallad företagsskada. De angivna principerna tillämpas även vid bestämmande av ersättning till en innehavare av särskild rätt som påverkas av ledningsrättsupplåtelsen.²⁰⁰ I förarbetena till ledningsrättslagen sägs att i sådana fall där det är svårt att påvisa någon skillnad i fastighetens marknadsvärde före och efter ledningsrättsupplåtelsen, kan det vara motiverat att bestämma ersättningen på grundval av en separat värdering av den avstadda marken.²⁰¹

Ersättningen ska bestämmas till en summa som ska utbetalas på en gång, vilket innebär att ersättningsfrågan ska prövas inom ramen

¹⁹⁷ Lantmäteriet, 2023, *Handbok ledningsrättslagen*, s. 36 f.

¹⁹⁸ 13 § ledningsrättslagen, som hänvisar till 4 kap. expropriationslagen.

¹⁹⁹ 13 § ledningsrättslagen.

²⁰⁰ 4 kap. expropriationslagen.

²⁰¹ Prop. 1973:157 s. 102.

för lantmäteriförrättningen. Om någon av parterna begär det kan dock myndigheten, om det är lämpligt, hänvisa en sakägare att föra talan om ersättning för skada och intrång vid en särskild förrättning. Detta förutsätter att skadan är svår att uppskatta i samband med ledningsrättsförrättningen.²⁰²

Om en sameby drabbas av en ekonomisk skada på grund av att det uppförs en ledning på dess område har den alltså rätt till ersättning. Ersättning för intrång ska utgå även vid sådan mindre skada där en skillnad i ”marknadsvärdet” före och efter intrånget inte kan fastställas men en ekonomisk skada, om än obetydlig, kan konstateras. Ett intrång kan bestå av en ökad fysisk belastning på fastigheten eftersom ledningsrättshavaren behöver ta fastigheten i anspråk för olika underhållsåtgärder och driftsarbeten.²⁰³

Det är inte säkert att alla ledningar har någon påverkan på renskötseln, utan det avgörande är om och i så fall vilka typer av besvär, merarbete eller andra olägenheter som renskötselrättshavarna orsakas av ledningen. En nedgrävd ledning orsakar kanske inte något intrång för samebyn annat än medan grävningsarbetet pågår. En ledning i luften kan däremot orsaka merarbete för renskötseln i vissa fall, vilket beskrivs mer i nästa avsnitt.

Expropriationslagens regler om ersättning och hur dessa kan tillämpas i förhållande till intrång i renskötselrätt beskrivs mer ingående i kapitel 5.

3.3 Påverkan på renskötseln

Skälet till att en sameby är sakägare i frågor som rör uppförande av starkströmsledningar är att sådana ledningar och ledningsgator kan ha negativa effekter för renskötseln. Det gäller framför allt ledningar med de högsta spänningsnivåerna som ingår i transmissionsnätet.

Renskötarna beskriver att sådana kraftledningsgator kan ha en stor negativ påverkan på renskötseln i vissa särskilda fall, men att påverkan inte är konstant. Vissa dagar surrar kraftledningarna högt av någon anledning, och det kan hända att renarna tvärstannar och vägrar gå i närheten av ledningen. Surrandet kan bero på att

²⁰² 13 a § första stycket ledningsrättslagen.

²⁰³ NJA 2007 s. 695.

överföringen är hög just då eller på luftfuktighet eller ljusförhållanden. Om det är själva ljudet eller strålningen från ledningarna som renarna reagerar på är för renskötarna oklart. Ibland står renarna lugnt och betar under ledningen, och då kan man lätt flytta längs med ledningsgatan. Andra gånger kan de vägra att passera samma ledningsgata. Ledningsgatorna drar också till sig en ökad skotertrafik, vilket blir en störning för renskötseln bland annat eftersom skotrarna skapar spår i snön som renarna följer.²⁰⁴

Ett antal studier har undersökt hur renskötsel påverkas och renar reagerar på starkströmsledningar. Forskningen är inte entydig.

I en studie från år 2001 undersökte norska forskare hur renhjordar reagerade på bland annat starkströmsledningar under kalvningsperioden. Både ledningar för överföringar på 132 och 66 kilovolt undersöktes, men ledningen för 132 kilovolt låg så nära en turistanläggning att den inte redovisades separat i studien. Resultaten som beskrevs avsåg därför ledningen på 66 kilovolt. Studien genomfördes genom övervakning av renar under kalvningsperioderna år 1998 och 1999. Rentätheten vid kraftledningsgator var i medel 73 procent lägre i området inom fyra kilometer från kraftledningsgatorna, jämfört med områdena mer än fyra kilometer ifrån kraftledningsgatorna. Områden mindre än fyra kilometer ifrån kraftledningsgatorna undveks trots låga nivåer av mänsklig aktivitet och goda förhållanden i övrigt. Resultaten tydde på att kraftledningsgator, även utan mänsklig aktivitet i övrigt, kan resultera i väsentlig negativ påverkan på renarnas användning av betesmarker.²⁰⁵

I en studie från år 2012 undersöktes hur norska vildrenars rörelsemönster påverkas av olika typer av infrastruktur. Forskarna jämförde renarnas historiska flyttleder, som framgår av bland annat gamla fångsgropssystem, med nutida GPS-märkta vildrenar. På så sätt kunde man relatera förändringar i renarnas rörelsemönster till den infrastrukturutveckling som ägt rum i Norge under de senaste

²⁰⁴ Minnesanteckningar från möte med samebyarna i Västerbotten den 30 oktober 2023, komm2023/00061/N 2021:02 nr 208, minnesanteckningar från möte med samebyarna i Jämtland den 3 november 2023, komm2024/00011/N 2021:02 nr 55, och minnesanteckningar från möte med samebyarna i Norrbottens län den 13 och 14 november 2023, komm2024/00011/N 2021:02 nr 6 och 54. Det bör observeras att en ökad skotertrafik inte är något som elnätsföretagen har rättsliga eller praktiskt verkkningsfulla möjligheter att ingripa mot.

²⁰⁵ Vistnes, Ingunn, och Nellemann, Christian, 2001, *Avoidance of cabins, roads and power lines by reindeer during calving*, Journal of Wildlife Management nr 65 (4), s. 915.

100 åren. I studien såg forskarna att vägar och turistanläggningar hade en tydlig direkt effekt på renarnas rörelsemönster, på så sätt att renarna undvek dem. För privata fritidshus och kraftledningar varierade effekterna på korta avstånd, vilket innebär att man inte såg någon tydlig trend. På längre avstånd syntes inga direkta effekter, men däremot beskrev forskarna att privata fritidshus och kraftledningar kunde ha en indirekt effekt bestående i att den negativa effekten av en väg blev starkare om den förekom tillsammans med en kraftledning.²⁰⁶

I två studier från år 2014 respektive 2016 framläggs tesen att fåglar och däggdjur undviker starkströmsledningar mer än tre decennier efter uppförandet. Forskarna menar att undvikandet är kopplat till djurens förmåga att se ultraviolett ljus, som inte är synligt för det mänskliga ögat. Ultraviolett ljus sprids från kraftledningar och är synligt för fåglar, gnagare och renar, som har ögon som uppfattar sådant ljus. Enligt studierna är blixtar av ultraviolett ljus från kraftledningar något som renar uppfattar som skrämmande, vilket kan leda till att de undviker ledningarna. Med starkströmsledningar avsåg man i studien från 2016 ledningar för överföring av mer än 66 kilovolt. Studien från 2014 undersökte djurens ögon och handlade inte om någon specifik överföringskapacitet.²⁰⁷

Efter att dessa studier gjorts har det återkommande konstaterats att det är svårt att dra några bestämda slutsatser i fråga om påverkan från UV-ljus och att mer forskning behövs. Olika väderförhållanden kan eventuellt ge olika effekter. Att renar, till skillnad från människor, kan uppfatta UV-ljus som uppstår vid högspänningsledningar är forskningen dock enig om.²⁰⁸

I ett antal nyare studier som beskrivs nedan har resultaten inte visat på några avsevärda effekter av kraftledningar under själva driftsfasen, utan framför allt medan anläggnings- och

²⁰⁶ Panzacchi, Manuela, van Moorter, Bram, Jordøy, Per, m.fl., 2012, *Learning from the past to predict the future: using archaeological findings and GPS data to quantify reindeer sensitivity to anthropogenic disturbance in Norway*, *Landscape Ecology*, vol. 28, s. 847–859.

²⁰⁷ Tyler, Nicholas J., Stokkan, Karl-Arne, Hogg, Christoffer R., m.fl., 2016, *Cryptic Impact: Visual Detection of CoronaLight and Avoidance of Power Lines by Reindeer*, *Wildlife Society Bulletin* nr 40 (1), s. 50, samt Tyler, Nicholas J., Stokkan, Karl-Arne, Hogg, Christpffer R., m.fl., 2014, *Ultraviolet vision and avoidance of power lines in birds and mammals*, *Conservation Biology* nr 28, s. 630.

²⁰⁸ Smith, Carly och Rydin, Lydia, 2022, *Elledningar och störningar på renar*, *Ecogain*, s. 15.

underhållsarbeten har pågått, och då kopplat till den mänskliga aktivitet som äger rum i samband med sådana arbeten.

I en studie på GPS-märkta vildrenar från år 2015 undersökte norska forskare påverkan på dessa renar före, under och efter konstruktionen av en högspänningsledning för överföring på 420 kilovolt (dessutom undersöktes markanvändningen vid en redan befintlig ledning på 132 kilovolt). Data samlades in under en åttaårsperiod. Vildrenarna övergav inte kalvningsområdena på grund av byggnadsarbeten, men ledningarna byggdes ganska långt från renarnas föredragna kalvningsland, varför det var osäkert om de påverkades av byggnadsarbetena. Under de närmaste tre veckorna efter kalvning använde vildrenarna markerna nära den ena kraftledningen i mindre utsträckning än tidigare under byggnadsfasen, vilket indikerade en störande effekt av ledningen. Men efter byggnadsfasen ökade renarnas markanvändning nära den nya ledningen till högre nivåer än innan ledningen byggdes. Forskarna skrev att det var osannolikt att ledningen i sig drog till sig renarna, utan att den ökade användningen förmodligen berodde på andra saker, men att resultaten ändå indikerade att kraftledningar inte medför några starka undvikande effekter hos renar ens under kalvningsperioden.²⁰⁹

I en norsk studie från år 2016 undersöktes GPS-märkta semidomesticerade renars rörelsemönster under en sexårsperiod, i syfte att studera om uppgraderingen av en elledning från 300 kilovolt till 420 kilovolt gav effekter på renarnas rörelsemönster. Slutsatsen i studien var att renarnas användning av området under kalvningsperioden minskade med omkring tio procent upp till sex kilometer från ledningen medan anläggningsarbeten pågick. Under sommaren minskade användningen med cirka 12 procent inom tre och en halv kilometer från ledningen, och på hösten ungefär 13 procent inom samma avstånd. Det fanns dock enligt studiens författare inget som tydde på att effektökningen påverkade renarnas användning av området under själva driftsfasen.²¹⁰

I en norsk studie från år 2021 undersöktes påverkan på semidomesticerade renar från vindkraftverk och kraftledningar för

²⁰⁹ Colman, Jonathan E., Tsegaye, Direess, Flydal, Kjetil, m.fl., 2015, *High-voltage power lines near wild reindeer calving areas*, Springer, s. 881 och 889–892.

²¹⁰ Eftestøl, Sindre, Tsegaye, Direess, Flydal, Kjetil, m.fl., 2016, *From high voltage (300 kV) to higher voltage (420 kV) powerlines: reindeer avoid construction activities*, *Polar Biology* nr 39, s. 689.

överföringar på 420 kilovolt i tre olika områden. Studien genomfördes genom att GPS-märkta renars rörelsemönster studerades under åren före, under och efter byggnationen, samt att renskötare intervjuades. Forskarna kom till slutsatsen att för kraftledningar i driftsfas visade analysen av GPS-data generellt sett inte på någon väsentlig påverkan på renarnas rörelser, men det kunde finnas vissa platsspecifika förhållanden som gav en negativ påverkan lokalt. Enligt renskötarna i renbetesdistriktet kunde kraftledningar i sluttande terräng och trånga terrängformationer generera ett undvikande beteende hos renarna, eftersom ledningarna när de närmade sig dem från ett högre liggande område skulle kunna uppfattas som ett stängsel. Genom GPS-analysen syntes också störningar på renskötseln under byggnationen av kraftledningar. De generella effekterna på renarnas markanvändning varierade. Ibland verkade renarna undvika ledningarna och ibland inte. Det var svårt att säga om de effekter som syntes från ledningar berodde på naturlig betesväxling eller påverkan från infrastruktur. Resultaten i ett av de studerade områdena gav inte stöd för någon allmän hypotes om en negativ effekt på renarnas beteende och habitatanvändning vid direkt exponering av kraftledningar, men det var fortfarande möjligt att ledningarna kunde ha en signifikant negativ påverkan under vissa särskilda miljöförhållanden, till exempel vid rendrivning i sluttande terräng.²¹¹

Konsultfirman Ecogain har på uppdrag av Energimarknadsinspektionen tagit fram en rapport som sammanställer vetenskapliga studier av effekter på ren av kraftledningar. Majoriteten av de forskningsstudier som sammanställningen inkluderade visade att inga störningseffekter på ren uppkommer till följd av elledningar under driftsfasen. Ett mindre antal visar begränsade, negativa effekter. Enligt rapportförfattarna är det osannolikt att en eventuell koronaeffekt (effekt av UV-ljus) skulle kunna vara betydande – i så fall borde forskningen ha uppmätt större störningseffekter.²¹² Alla studier i litteraturgenomgången visar dock störningseffekter för renskötseln under anläggningsfasen. Dessa effekter förklaras mest troligt av en förhöjd nivå av mänsklig aktivitet, transporter, ljud och buller.²¹³

²¹¹ Eftestøl, Sindre, Tsegaye Alemu, Direess, Flydal, Kjetil, m.fl., 2021, *Markkonflikt mellan vindkraft och renskötsel*, Vindval rapport 7012, s. 7, 8, 67 och 82.

²¹² Smith och Rydin, 2022, s. 13, 15 och 18.

²¹³ Smith och Rydin, 2022, s. 16 f.

I rapporten rekommenderas följande för att minimera påverkan av högspänningsledningar på renskötseln:

- Att åtgärder vidtas för att minimera risken för otillbörlig skoteräkning i kraftledningsgator.
- Att tillfartsvägar, kraftstationer och andra anläggningsytor planeras så att ianspråktagandet av naturmark minimeras, till exempel genom att befintliga skogsbilsvägnät nyttjas.
- Att temporärt ianspråktagna anläggningsytor återställs med fokus på restaurering av marklavar och andra renbetesväxter.
- Att anläggnings- och icke akuta underhållsarbeten planeras så att de sker när renar inte vistas i ett område, till exempel under barmarksperioden i vinterbetesland.²¹⁴

I en rapport som tagits fram av svenska och norska forskare gemensamt sammanställs studieresultat om kraftledningars påverkan på renar och renskötsel. Rapportförfattarna skriver att effekterna av kraftledningar på renar fortsatt är oklara. I vissa studier menar forskare att de har dokumenterat betydande effekter, medan andra inte har kunnat se några sådana. Nyare studier där GPS-data och före- och efterdata har använts visar att utbyggnadsaktiviteter kan leda till undvikande under själva byggfasen, men inga negativa effekter i driftsfasen har kunnat påvisas under sommaren i dessa studier. Rapportförfattarna skriver att skillnaderna kan bero på flera faktorer. Kraftledningar dras ofta i områden som även har annan infrastruktur, till exempel vägar, som i vissa fall är förenad med aktivitet som ger upphov till störningar. En förklaring kan också vara att de nyare studierna har gjorts på sommaren, medan negativa effekter av kraftledningar i äldre studier har dokumenterats framför allt vintertid. En förklaring till det kan vara renars förmåga att se UV-ljus under vintern. Rapportförfattarna skriver att denna hypotes som kan förklara de till synes varierande effekterna av kraftledningar bör följas upp med detaljerade undersökningar, särskilt med avseende på effekter under vintern. Förekomsten av blixtar av UV-

²¹⁴ Smith och Rydin, 2022, s. 18 f.

Ljus runt kraftledningar beror troligen på en rad faktorer, där både väder och klimat, ledningarnas ålder med mera spelar in.²¹⁵

I den studie som refererats i PM 44, avsnitt 7.2, där renars beteende analyserades i förhållande till vindkraftsparker, noterades att renar i Malå sameby på regional skala undvek kraftledningar i skogen under kalvning och sommartid, men inte på hösten när renarna i stället sökte sig till områden där det fanns kraftledningar. Renarna ökade också rörelsehastigheten när de kom nära kraftledningar under kalvningstiden. På sommaren minskade hastigheten nära kraftledningar, men på hösten var hastigheten högre nära kraftledningar.²¹⁶

²¹⁵ Strand, Olav, Colman, Jonathan E., Eftestøl, Sindre, m.fl., 2018, *Vindkraft och renar En kunskapssammanställning*, Vindval rapport 6799, s. 66 och 68.

²¹⁶ Skarin, Anna, Sandström, Per, Brandão Niebuhr, Bernardo, m.fl., 2021, *Renar, renskötsel och vindkraft*, rapport för Naturvårdsverket, s. 93, 97 f. och 101–105. En ökad rörelsehastighet kan vara ett mått på en minskad betesro.

4 Renskötsel och infrastruktur

Sammanfattning: Vägar och järnvägar är ofta samhällsnyttig infrastruktur som ibland kan påverka renskötseln negativt. Påverkan kan ske genom att renar blir påkörda, genom att mark tas i anspråk och genom att infrastrukturen bildar barriärer i landskapet som skär av renens naturliga rörelsemönster. För renskötarna innebär ny infrastruktur ofta ett merarbete.

Trafikverket arbetar med att anpassa infrastrukturen för att minska störningar för ren och för vilda djur. Anpassningar kan ske genom faunaövergångar och åtgärder som varnar trafikanter för ren. När renar dödas i trafiken har renägaren rätt till en schabloniserad ersättning.

När mark tas i anspråk för ny väg och järnväg, eller för ombyggnationer, tillämpas en etablerad planeringsprocess där samebyar och andra berörda är sakägare. Om den nya eller förändrade infrastrukturen medför intrång eller annan ekonomisk skada för samebyarna så har de rätt till ersättning för det.

Vägar och järnvägar bildar en infrastruktur som ibland kan underlätta renskötares arbete och möjlighet att ta sig fram i landskapet. Samtidigt kan den typen av infrastruktur påverka ren och renskötseln negativt på olika sätt. Förutom den mark som tas i anspråk blir renar påkörda både på väg och järnväg. Påverkan sträcker sig även längre än så. Eftersom renens årstidsförflyttningar sker över stora områden kan infrastrukturen skapa många konfliktpunkter och svåra passager under flytten. I många områden innebär det ett merarbete för de renskötande samerna att hålla borta renen från infrastrukturen och samebyarna vittnar om att de i vissa

fall undviker att nyttja den mark som ligger i anslutning till infrastruktur på grund av riskerna att renar söker sig upp på väg eller järnväg och blir påkörda. Ett annat bekymmer ur rennäringens perspektiv är att större vägar ofta har byggts på marker med god bärighet, vilket sammanfaller med lavrika hedmarker med bra renbete. Påkörningsolyckor och irritation från trafikanter blir följden.²¹⁷

I detta kapitel beskrivs hur renskötselrätten förhåller sig till infrastruktur i form av väg och järnväg. I avsnitt 4.1 beskrivs allmänt vilka störningar som väg och järnväg genererar. I avsnitt 4.2 redovisas åtgärder som kan minska infrastrukturens påverkan på renskötseln. Därefter följer ett avsnitt om det regelverk som styr järnväg och väg (avsnitt 4.3).

4.1 Störningar för renskötseln från väg och järnväg

I det här avsnittet redovisas de störningar som typiskt sett uppstår för renar och renskötsel av väg och järnväg. Omfattningen av störningarna kan variera beroende på landskapet, liksom möjligheten att minska störningarnas omfattning genom faunapassager och liknande.

Störningar från väg och järnväg kan innebära ett merarbete för renskötare i form av bland annat övervakning, ändrade flyttmönster med mera. Den typen av störningar kan också påverka renarnas kondition negativt. Undersökningar av vildrensbestånd i Dovrefjällregionen i Norge som har genomförts under tio års tid visar att det totala antalet vilda renar i ett område som är fragmenterat genom infrastruktur är mindre än det antal som ett odelat, stort område kan hysa. Renarnas reproduktion i det undersökta området minskade i takt med att fragmenteringen av infrastrukturen ökade. Dessutom hade de studerade djuren i fragmenterade områden ofta sämre kondition och vitalitet än populationerna i ett odelat område.²¹⁸

²¹⁷ BRNT 2007:12, *Konsekvensanalys för rennäringen längs Norrbotniabanan, Umeå–Luleå*, dnr F 07-2211/SA20, s. 12.

²¹⁸ Vägverket och Banverket, rapport 2005:5, *Vilda djur och infrastruktur – en handbok för åtgärder*, s. 16 och Nellemann, Christian, Vistnes, Ingunn, Jordhøy, Per, m.fl., 2003, *Progressive impact of piecemeal infrastructure development on wild reindeer, Biological Conservation*, Volym 113, nr 2, s. 307.

I en finsk studie från år 2011 beskrivs att huvudvägar har en stark påverkan på semidomesticerade renars val av betesmarker. De GPS-märkta renar som studerats undvek betesområden på ett avstånd av 1 500 meter under tidig vinter. De undvek även huvudvägarnas närhet under andra årstider, men undvikandezonen var mindre bred då (100 meter). Förklaringen till detta kunde vara både beteendemässig och näringsmässig, enligt studiens författare. Från slutet av april till början av maj ökar renars rörlighet generellt, och samtidigt gjorde den smältande snön att betet var bra längs vägkanterna vid den tiden på året.²¹⁹

En pågående utveckling av väg och järnväg i många områden innebär högre hastighet och behov av skydd i form av viltstängsel. Mittseparering av väg sker i större skala vilket innebär allt större barriäreffekter och fragmentering av betesområden. Många sådana projekt planeras i väg och järnvägsnäten i renskötselområdet i Sverige. Mot den bakgrunden har Trafikverket tagit fram en rapport, *Renskötsel och infrastruktur*, som innehåller en sammanställning av kunskap om hur renskötsel förhåller sig till infrastruktur. Syftet med kunskapssammanställningen har varit att ge en samlad bild och att sammanfatta genomförda och pågående utvecklingsprojekt och forskning som innefattar åtgärder för att minska infrastrukturens påverkan på ren och renskötsel.²²⁰

I rapporten beskrivs att vägar och järnvägar påverkar ren och renskötseln på många olika sätt, bland annat genom en ökad mortalitet, och att infrastrukturen skapar linjära strukturer som både är vandringshinder och vandringskorridorer. Landskapet fragmenteras och de tillgängliga resurserna blir svårare att komma åt. Vägar förenklar också människans åtkomst till landskapet, något som kan medföra att störningarna för renen ökar. I rapporten beskrivs vidare att de kumulativa effekterna av infrastruktur är många, men att infrastrukturens påverkan förenklat kan delas in i ett antal delområden:

- Trafikolyckor med ren.
- Barriärpåverkan, störning och fragmentering.

²¹⁹ Anttonen, Marja, Kumpula, Jouku, Colpaert, Alfred, 2011, *Range selection by semi-domesticated reindeer (rangifer tarandus tarandus) in relation to infrastructure and human activity in the boreal forest environment*, Arctic vol. 64 nr 1, s. 9 f.

²²⁰ Olsson, Mattias, Trafikverket rapport 2020:117, *Renskötsel och infrastruktur – En kunskapssammanställning av forskning och utvecklingsprojekt*, s. 6.

- Vägar och järnvägar som resurs och vandringskorridor.²²¹

Innan Trafikverket bildades hade dess föregångare, Vägverket och Banverket, påbörjat ett arbete med att undersöka hur vilda djur påverkas av infrastruktur. I det arbetet togs en rapport fram år 2005. Även om renar räknas som tamdjur är mycket av det som sägs i rapporten om infrastruktur och vilda djur, särskilt hjortdjur, relevant för renar också eftersom de betar och rör sig fritt. I rapporten delade man upp infrastrukturens påverkan i följande delområden:

- Förlust av livsmiljöer.
- Barriäreffekter.
- Trafikdödlighet.
- Nya livsmiljöer och korridorer.
- Föroreningar och störningar.

I rapporten redovisas att i naturområden som ligger nära transportkorridorer uppstår direkta effekter på djurlivet av infrastruktur. Olika individer berörs i olika grad av vägen eller järnvägen beroende på deras livsmönster, rörlighet, känslighet för påverkan med mera. I förhållande till naturmiljön är det berörda området inte bara begränsat till den yta som vägen eller järnvägen ligger på. Bankar, skärningar, parkeringsplatser och serviceanläggningar, liksom trafiken, kan leda till att områden långt utanför transportkorridoren inte kan användas på samma sätt som tidigare.²²²

Utbyggnad av infrastrukturanläggningar har också effekter utanför den yta som upptas av anläggningen. Det rör sig om utsläpp av föroreningar och annan miljöpåverkan. Hur stort område från vägen eller järnvägen som berörs beror på flera faktorer, bland annat typ av väg, trafikmängd, topografi med mera.²²³

I det följande beskrivs ytterligare vissa av de negativa effekterna för renskötseln av infrastruktur som är gemensamma för järnvägar och andra typer av vägar. I avsnitten om järnväg respektive väg,

²²¹ Trafikverket rapport 2020:117, s. 7.

²²² Vägverket och Banverket rapport 2005:5, s. 7.

²²³ Vägverket och Banverket, rapport 2005:5, s. 12.

avsnitt 4.3.1 och 4.3.2, beskrivs också vissa typer av störningar mer specifikt till typ av infrastruktur.

4.1.1 Renpåkörningar

En tydlig direkt effekt av infrastruktur på renskötseln är att renar blir påkörda i trafiken. Generellt har vilt- och renolycksproblematiken stadigt vuxit åtminstone sedan 1970-talet. Sammantaget är den samhällsekonomiska kostnaden av viltolyckorna och renolyckorna omkring fem miljarder årligen, enligt statistik som Trafikverket har sammanställt. Renar utgör en väsentlig del i denna utveckling och intar en särställning eftersom de betraktas som tamdjur i juridisk mening, men i många fall strövar och beter sig i naturen som vilda djur. Renar hanteras därför i en särskild ordning i samband med att en olycka har inträffat och på ett sätt som inte följer de andra viltolyckorna. Den samlade bilden av hur många renar som årligen blir påkörda på väg och järnväg spretar och det är svårt att skapa en överblick över de olika datakällorna.²²⁴

Renpåkörningar medför kostnader och orsakar lidande för berörda renägare. Påkörningar orsakar dessutom en fara för trafikanterna. Ersättningen som betalats ut till samebyarna för renpåkörningar på vägar har under åren 2008 till 2013 varierat mellan 4,5 och 6,6 miljoner kr per år. Dessa belopp omfattar enbart ersättning till samebyarna och inte kostnader som uppstår till följd av personskador och skador på fordon.²²⁵

Trafikverket har sammanställt tillgänglig statistik om renpåkörningar. Statistikens kvalitet varierar, varför det kan finnas felkällor. Statistiken ser ut som följer:

²²⁴ Trafikverket rapport 2020:117, s. 7 f. och 10.

²²⁵ Bergstén, Maria, Hägglund, Tove, Granér Anders m.fl., 2014, Trafikverket, *Uppföljning av faunapassager inom renskötselområdet*, s. 56.

Figur 4.1 Trafikverkets statistik om renpåkörningar

Samlad statistik för åren 2011–2019 av antalet trafikdödade renar på väg och järnväg.

Översikt av datakällor och antalet trafikdödade renar väg och järnväg			
	Antal tågdödade renar (uppgifter från Sametinget)	Antal felanmälningar - tillfällen renar blivit påkörda på järnväg (uppgifter från Trafikverkets databas Ofelia). En felanmälan kan innehålla flera påkörda renar.	Antal polisrapporterade renolyckor på väg (uppgifter från Nationella Viltolycksrådet).
2011	939	555	2038
2012	1599	734	2161
2013	799	1522	1827
2014	961	698	855
2015	1293	783	1017
2016	550	704	1895
2017	ingen uppgift	770	2237
2018	ingen uppgift	691	1705
2019	ingen uppgift	ingen uppgift	1783

Källa: Trafikverket.

4.1.2 Barriärpåverkan

Förutom renpåkörningarna har infrastrukturen också en tydlig effekt i form av att vägar och järnvägar bildar barriärer i landskapet. Snödjup och födotillgång styr renens storskaliga rörelser mellan sommar- och vinterbetesområden och infrastrukturen försvårar dessa storskaliga rörelser. I takt med att infrastrukturen byggs ut, utvecklas och omformas och att hastigheterna ökar kommer behovet av stängsling som trafiksäkerhetshöjande åtgärd att öka, enligt Trafikverket. Myndigheten beskriver att traditionellt har viltstängsel ofta anlagts som enda åtgärd på vägsträckor med mycket viltolyckor, eller där det har behövts för trafiksäkerheten. Långa sträckor med viltstängsel har orsakat en miljöskuld, eftersom stängslet delar upp landskapet och påverkar djurens rörelsemönster. I många fall har dessutom inte viltstängslet haft den olycksreducerande effekt man har önskat sig eftersom projekten inte har innefattat effektiva ren-

eller faunapassager, samt att det finns stängselöppningar vid anslutande vägar, brister i stängslets utformning med mera. Viltstängsel ska användas för att leda djuren till passagemöjligheter som är säkra för djuren att använda, det vill säga utan risk för trafikolyckor.²²⁶

Trafikverket har en riktlinje om barriärpåverkan och viltolyckor för både vilda djur och ren. Riktlinjen säger bland annat att:

- Kunskap ska finnas om konfliktpunkter mellan infrastruktur och djur.
- Nya och ombyggda stängslade vägar och järnvägar med stora trafikmängder och höga hastigheter ska erbjuda passage för klövdjur var fjärde till sjätte kilometer.
- Riktade åtgärder för klövdjur ska vara genomförda på identifierade konfliktsträckor för dessa djurgrupper.
- Alla anläggningar för säker faunapassage ska skötas och underhållas så att de har fullgod funktion enligt fastställda krav.²²⁷

4.1.3 Vägar och järnvägar som vandringskorridorer

Utöver att vara barriärer i landskapet kan vägar och järnvägar också fungera som en resurs, som tillför något som renar eller andra vilda djur aktivt eftersöker. Snödjuren påverkar rörelsemöjligheterna och energiförbrukningen hos djuren. Både ren och vilt går därför ofta upp på väg och järnväg under vintern för att det är lättare att gå där än ute i terrängen, och för att äta saltet som används för halkbekämpning. Om sommaren kommer djuren gärna till vägrenarna för att beta, eller för att få lindring från myggen på de torra, öppna områdena. Vid sådana tillfällen blir vägar och järnvägar attraktiva vandringskorridorer, vilket ökar riskerna för trafikolyckor.²²⁸

²²⁶ Trafikverket rapport 2020:117, s. 11.

²²⁷ Trafikverket rapport 2020:117, s. 12.

²²⁸ Trafikverket rapport 2020:117, s. 12.

4.1.4 Föroreningar

En indirekt effekt från trafiken är föroreningar. Vägtrafiken medför att ett stort antal föroreningar sprids till luft, vatten och mark. Föroreningarna kommer dels från förbränning av bränslen, dels från slitage av fordon och vägbanor. Halkbekämpning medför spridning av vägsalt i närmiljön. Vid trafikolyckor med fordon som innehåller farligt gods, till exempel tankbilar, kan kemikalier rinna ner i marken eller ut i ett vattendrag. Järnvägstrafik ger också upphov till föroreningar, främst i form av spridning av partiklar i samhällen där tåg bromsar in före stationer. Partiklarna består i huvudsak av metaller som sprids i samband med inbromsning och slitage av hjul, räls, kontaktledning och strömavtagare. Partiklarna sprids via luften och faller snabbt ner på marken i järnvägens omedelbara närhet.²²⁹

De luftföroreningar som har störst betydelse på lokal nivå är framför allt partiklar och marknära ozon. Partiklar från vägtrafiken sprids till vägkanterna och till vegetation i närheten. För människor kan de leda till nedsatt lungfunktion, luftvägssjukdomar och ökad mottaglighet för luftvägsinfektioner. Motsvarande effekter är inte dokumenterade för djurlivet, men Trafikverket skriver att man kan anta att djur som uppehåller sig en stor del av tiden i närheten av vägar kan få liknande problem. Lavar som växer på träd samt mossor i våtmarksområden och arktiska ekosystem är speciellt känsliga för denna typ av förorening. Partiklar kan också leda till minskad grobarhet. Förändringar i växternas tillväxt och antalet växtarter i sjöar och hedlandskap har observerats över 200 meter från vägen.²³⁰

4.2 Åtgärder för att minska infrastrukturens påverkan

Trafikverket ansvarar för den miljöfarliga verksamhet som järnväg och större vägar innebär, och bedriver därför ett kontinuerligt arbete för att minska infrastrukturens negativa påverkan på renar och vilda djur. Trafikverket är också den myndighet som ansvarar för att bygga och underhålla viltstängsel längs väg och järnväg. I stängselssystemet ingår passager, grindar och uthopp. Syftet med

²²⁹ Vägverket och Banverket, rapport 2005:5, s. 12.

²³⁰ Vägverket och Banverket, rapport 2005:5, s. 12.

stängselsystemet är både att förhindra olyckor i trafiken och att göra det möjligt för djur och människor att passera väg och järnväg.²³¹

I arbetet med stängselsystemet undersöker och utformar Trafikverket olika typer av skyddsanordningar för vilt och ren. En svårighet när man utformar sådana skyddsanordningar i Norrland är snöförhållandena. Öppningar i stängsel vid vägenslutningar skulle kunna tätas med färister (galler på marken som djur inte vill gå på) men snömängderna påverkar dessas funktion vintertid. Detsamma gäller så kallade uthopp och viltslussar, anordningar som är tänkta att leda ut vilda djur och renar som har hamnat innanför det viltstängslade området. Det är inte heller säkert att renar alls använder uthopp och viltslussar, bland annat eftersom de inte är hoppande djur.²³²

Eftersom skyddsanordningar för vilt och ren är kostsamma att bygga är det viktigt att deras funktion följs upp. Trafikverket redovisar att flera broar och portar har anlagts för renens vandringar, ofta i kombination med älgens behov, samt att det behövs studier om funktionen av dessa renpassager för att i framtiden kunna ge direktiv om hur de ska utformas på bästa sätt för både ren och vilt.²³³

Nedan beskrivs några av de vanliga skyddsanordningarna mer i detalj.

4.2.1 Varningsmärken

En av de mest använda och antagligen minst effektiva åtgärderna för att minska trafikdödligheten bland djur är att sätta upp varningsmärken. Undersökningar har visat att skyltning endast i liten grad påverkar förarnas beteende och att hastigheten inte sänks. Tillfällig skyltning är dock mer effektiv än de permanenta skyltarna. Viltvarningssystem som varnar trafikanterna när djur finns i närheten av vägar har prövats i andra länder, där de sägs fungera och minska antalet kollisioner. Svårigheten med den typen av system ligger i att få trafikanterna att inse att en upplyst skylt inte bara

²³¹ Trafikverkets webbplats, sidan *Underhåll och nybyggnation av stängselsystem i Norrbotten och Västerbotten*, <https://bransch.trafikverket.se/for-dig-i-branschen/miljo---for-dig-i-branschen/natur-kultur-och-landskap/for-dig-som-jobbar-inom-rennaringen/underhall-och-nybyggnation-av-ren-och-viltstangsel-i-norrboten-och-vasterbotten/>, besökt den 15 januari 2024.

²³² Trafikverket rapport 2020:117, s. 15 f.

²³³ Trafikverket rapport 2020:117, s. 6.

varnar för en möjlig fara, utan för att det faktiskt finns djur på platsen. Först då ändrar de sitt beteende.²³⁴

4.2.2 Faunaövergångar

Åtgärder som har större effekt än varningsmärken när det gäller att minska negativ påverkan på djurlivet från infrastruktur är olika typer av faunaövergångar. Samebyarna har olika uppfattning om hur sådana övergångar bör vara byggda för att vara funktionella för renskötseln, vilket beskrivs i avsnitt 4.3.1 och 4.3.2. Faunaövergångar kan utformas som bergtunnlar, där naturen bevaras i sin helhet över tunneln, eller som ekodukter och viltbroar. Ekodukterna används för att binda samman hela livsmiljöer och ekosystem på båda sidor om en väg eller järnväg, medan viltbron främst är till för att skapa en förbindelse mellan olika populationer av utvalda arter, oftast större däggdjur. En ekodukt anläggs för att leda naturen över vägen eller järnvägen. Människlig trafik förekommer inte på en ekodukt. Ekodukter är betydligt bredare än viltbroar. Vegetationen på en ekodukt ska vara så lik den som finns i omgivningen som möjligt.²³⁵ En viltbro däremot är en vägbro som är anpassad för djur. Eftersom djuren lätt störs av mänsklig aktivitet är det endast ägovägar med mycket låg trafik som bör kombineras med viltövergång.²³⁶

Faunapassager kan alltså vara anlagda som broar eller tunnlar. De kan också vara anlagda i plan, det vill säga innebära att djuren ska korsa vägen eller järnvägen.

På stängslade vägar har Trafikverket anlagt faunapassager i plan vid ett flertal platser. I norra Sverige är passagetypen relativt vanlig, och både permanenta och tillfälliga faunapassager i plan förekommer. De permanenta faunapassagerna i plan är ofta öppningar i viltstängslet med varningsskyltar eller på ett fåtal platser med detektion och övervakning kring faunapassagen, kopplat till varningssystem. Vid faunapassager i plan finns det en överhängande risk att fritt strövande renar tar sig in på vägområdet. Detta i sin tur riskerar att orsaka trafikolyckor och innebär stora säkerhetsrisker för renskötare när de ska ta hand om renar som har skadats eller

²³⁴ Vägverket och Banverket, rapport 2005:5, s. 69.

²³⁵ Vägverket och Banverket, rapport 2005:5, s. 46 f.

²³⁶ Vägverket och Banverket, rapport 2005:5, s. 49.

dödats på vägområdet. Trafikverket menar att om faunapassager i plan ska tillämpas så behövs en detaljerad och genomtänkt lösning, som är anpassad till de platsspecifika förhållandena. Lösningarna behöver hantera flera säkerhetsaspekter, bland annat renens säkerhet, trafiksäkerhet och att djur inte vandrar in mellan viltstängsel. Faunapassager i plan kan också vara utformade som tillfälliga lösningar, och innebär i de fallen en möjlighet att öppna vissa sträckor i stängslet precis när djur behöver passera. Detta kan vara vid flytt till eller från vinterbetesmarker (vid kusten) för samebyarna, vilket innebär att passagen endast hålls öppen medan djuren drivs över vägen. Tillfälliga passager i plan kan också hållas öppna under något längre perioder för att tillåta eftersläntrande renar att passera vägen.²³⁷

Även om planskilda passager är lämpligast ur trafiksäkerhetssynpunkt så kommer faunapassager i plan fortsatt att behövas som ett alternativ eller komplement till planskilda passager. För att göra faunapassagen i plan säkrare för både ren, vilt och trafikant kan olika typer av varningssignaler tillämpas.²³⁸

Bland renskötarna finns erfarenheter av att faunapassagerna fungerar bättre och bättre ju längre tid som går. Flera av renskötarna menar att renarna behöver tid att vänja sig när en ny passage har byggts. Även studier av andra däggdjur har visat att det tar cirka 5–10 år för djuren att vänja sig vid en passage.²³⁹

I en svensk studie från år 2014 utvärderades fyra faunapassagers funktion för renar och andra däggdjur två till tre år efter byggnation. Det handlade om faunapassager som var utformade som broar. I studien framkommer att tre av de fyra faunapassagerna hade en god funktion för flytt av renar (den fjärde var inte byggd för det ändamålet). Passagernas funktion för renar och övriga däggdjur kontrollerades och utvärderades med hjälp av snöspårning vintertid, medverkan vid renflytt samt intervjuer med renskötare.²⁴⁰

Forskarna som gjort studien beskriver att ytterligare utvärdering behövs längre fram av passagernas funktion, eftersom användningen av faunapassager ökar ett antal år efter byggnation. Vid samtliga undersökta platser fungerade den fria strövningen bättre innan järnvägen eller vägen byggdes eller förändrades. Detta bedömdes

²³⁷ Trafikverket rapport 2020:117, s. 20 f.

²³⁸ Jfr Trafikverket rapport 2020:117, s. 22.

²³⁹ Bergstén, m.fl., 2014, s. 59.

²⁴⁰ Bergstén m.fl., 2014. 7.

framför allt bero på att järnvägen eller vägen hade försetts med stängsel. Tre av faunapassagerna ansågs ändå fylla en viss funktion för den fria strövningen eftersom denna troligen skulle ha fungerat betydligt sämre utan passagerna. Det framkom även att faunapassagerna hade använts av andra däggdjur, främst harar och rävar. Även älg hade använt minst två av faunapassagerna.

Fem faktorer identifieras i studien som viktiga för att en faunapassage ska ha en god funktion:

1. Det är angeläget att en faunapassage lokaliseras på en plats som är lämplig för ändamålet (till exempel vid en flyttled eller ett naturligt vandringsstråk) och där den närmsta omgivningen har ett långsiktigt skydd mot exploateringar som kan bli en störningskälla för djuren.
2. För att en faunapassage ska ha en god funktion får inte breddlängd-kvoten vara för låg. En faunapassage kan dock delvis fungera för den fria strövningen trots att kvoten bredd/längd är något under det rekommenderade värdet på 0,8.
3. En hög trafikintensitet under faunapassagen kan påverka funktionen negativt, vilket indikerar behov av avskärmningar mot buller och ljusreflexer.
4. Avskärmningar på faunapassagen som syftar till att minska störningen från trafiken kan påverka funktionen negativt. En låg breddlängd-kvot i kombination med höga och täta räckten eller skärmar på faunapassagen innebär troligtvis att djur upplever en tunneffekt (låg öppenhet och dålig sikt åt sidorna). Tunneffekten kan lindras genom att bredden ökas. Ogenomskinliga avskärmningar bör endast användas där störningar från trafiken motiverar detta och undvikas vid låg trafikintensitet för att minska risken för tunneffekt.
5. Vegetation som ansluter faunapassagerna till det omgivande landskapet är viktigt för funktionen. Öppna ytor i anslutning till faunapassager bör undvikas.²⁴¹

I rapporten beskrivs de kostnader som en faunapassage innebär. Utöver investeringskostnader tillkommer projekterings- och

²⁴¹ Bergstén, m.fl., 2014, s. 4 och 58.

byggherrekostnader samt eventuella kostnader för hagar med mera. Generellt brukar projekterings- och byggherrekostnaderna motsvara 10–15 procent av de totala kostnaderna. De faunapassager som hade studerats i rapporten kostade mellan 3,4 och 12 miljoner kronor att bygga. Att inte bygga en faunapassage innebär dock också kostnader, både för den berörda samebyn och för samhället. Om infrastrukturen med stängsel hade byggts eller förändrats utan att någon faunapassage hade byggts, skulle den fria strövningen ha fungerat betydligt sämre, skriver rapportförfattarna. Fler renar skulle ha blivit kvar på fel sida, vilket i sin tur skulle ha lett till merarbete för rensköterna och förlorade intäkter eftersom renarna ”på fel sida” skulle ha sämre chanser att överleva. Ytterligare en faktor, som dock är svår att mäta i pengar, består i värdet av att bevara det kulturarv som rennäringen utgör.²⁴²

Forskarna drar slutsatsen att fler renar skulle ha blivit påkörda om infrastrukturen med stängsel hade byggts eller förändrats och det hade lämnats en öppning i stängslet där renarna kunde passera i plan i stället för de faunapassager som hade byggts.²⁴³ Även om alltså faunapassager inte helt undanröjer infrastrukturens påverkan på renskötseln är de att föredra framför passager i plan.

4.2.3 Åtgärder för att minska vägsalt

På högtrafikerade vägar och där det ofta är snabba temperaturväxlingar används salt som halkbekämpning. Trafikverket uppger att salt bara används när ingen annan metod fungerar. Skälet till att man vill undvika salt är att det finns flera negativa effekter av att salta vägar. Förutom att renar och vilt lockas till vägarna av saltet, vilket innebär en säkerhetsrisk för trafikanterna, kan salt också ha en negativ miljöpåverkan och påverka växtlighet, vegetation och vatten närmast vägbanan. Salt påskyndar också rostbildning på fordon som kör på vägen.²⁴⁴

Den påverkan som saltet har är inte önskvärd. Trots de negativa effekterna av salt anser Trafikverket att man ändå behöver salta för

²⁴² Bergstén, m.fl., 2014, s. 56.

²⁴³ Bergstén, m.fl., 2014, s. 56.

²⁴⁴Trafikverkets webbplats, sidan [Vägsalt – bara där det behövs](https://www.trafikverket.se/resa-och-trafik/underhall/sa-skotervi-vagar/vintervaghallning/vagsalt---bara-dar-det-behovs/#saltets_miljopaverkan), https://www.trafikverket.se/resa-och-trafik/underhall/sa-skotervi-vagar/vintervaghallning/vagsalt---bara-dar-det-behovs/#saltets_miljopaverkan, besökt den 19 januari 2024.

att inte den tunga trafiken ska stanna. På högratifierade vägar med snabba temperaturväxlingar fungerar det inte att använda sand. Sanden blåser bort eller körs bort av trafiken. Den negativa effekten av salt behöver därför ställas i relation till de nyttor som saltningen anses medföra. I ett ställningstagande från år 1974 gjorde riksdagen bedömningen att fördelarna med saltningen vägde avsevärt tyngre än nackdelarna, vilket fortfarande utgör en förutsättning som Trafikverket arbetar utifrån. Det har dock hela tiden ställts krav på Vägverket och numera Trafikverket att se hur miljö- och omgivningspåverkan kan minskas samt hur uppkomna skador kan reduceras eller avhjälpas. Vägverket och senare Trafikverket arbetade mellan åren 1990 och 2012 aktivt med att begränsa användningen av vägsalt i vinterväghållningen liksom att fördjupa kunskaperna om saltets miljöpåverkan. Detta arbete omsattes till att saltanvändningen kunde reduceras och stabiliseras på en nivå som kan sägas vara låg ut ett internationellt perspektiv. Klimatförändringar kan antas leda till ett ökat behov av saltning.²⁴⁵

Myndigheten gör fortsatta försök att utveckla metoder för att minska saltmängden. Hittills har alternativen till salt, till exempel kalciummagnesiumacetat, dock visat sig bli betydligt dyrare. Ibland sätts också saltstenar upp för att minska problemet med att djur söker sig till saltet på vägen.²⁴⁶

4.3 Regelverk för väg och järnväg

När ny infrastruktur ska byggas tillämpas en etablerad, delvis lagstadgad, planeringsprocess. Detta gäller alla åtgärder som innebär någon förändring i infrastrukturen eller dess omgivnings fysiska utformning. Processen omfattar två faser: planering och projektering. Under planeringsfasen genomförs normalt en förstudie och en väg- eller järnvägsutredning, ibland förenade i ett dokument. Under projekteringsfasen utarbetas en arbetsplan eller

²⁴⁵ Billberger, Magnus, 2018, *Vägsalt – inriktning för optimering av nyttor och samtidig minimering av miljöeffekter*, Trafikverkets rapport, s. 6 och 8.

²⁴⁶ Trafikverkets webbplats, sidan *Vägsalt – bara där det behövs*, https://www.trafikverket.se/resa-och-trafik/underhall/sa-skotervi-vagar/vintervaghallning/vagsalt---bara-dar-det-behovs/#saltets_miljopaverkan, besökt den 19 januari 2024.

en järnvägsplan och bygghandling som i små projekt kan vara förenade till ett dokument.²⁴⁷

Förstudien är underlag för åtgärdsplaneringen och ska ge en god grund för det fortsatta arbetet. Förstudien ska utreda bakomliggande problem och möjliga lösningar och översiktligt beskriva viktiga värden och kvaliteter i området samt utarbeta mål för projektet. Ett av förstudiens första viktigaste steg blir därför en landskapsanalys, i detta skede relativt övergripande. I analysen beskrivs landskapet. Det karaktäriseras och värderas bland annat med utgångspunkt från djurens nyttjande av landskapet.

Vägutredningen eller järnvägsutredningen ska ge underlag för val av korridor och teknisk standard. Under utredningen studeras alternativa korridorer, som kan vara flera hundra meter breda. De jämförs dels sinsemellan, dels med ett nollalternativ. Med nollalternativ menas att man behåller den befintliga vägen eller järnvägen och endast förutsätter de drift- och underhållsåtgärder som erfordras för att vidmakthålla vägens eller järnvägens standard. I väg- eller järnvägsutredningen kompletteras och fördjupas förstudiens analyser, bland annat landskapsanalysen. Denna ska ge underlag för att hitta ett korridoralternativ och identifiera eventuella behov av särskilda åtgärder och anpassningar av vägen eller järnvägen för att projektmålen ska kunna uppnås.²⁴⁸

En del av detta arbete, konsekvensanalyser av föreslagna korridorer, sker i en miljökonsekvensbeskrivning. Projektmålen från planeringsprocessen är alltså ett stöd i miljökonsekvensbeskrivningen, och landskapsanalysen är ett gemensamt underlag för båda processerna.²⁴⁹ En miljökonsekvensbeskrivning behövs vid alla större infrastrukturprojekt. Vad en sådan ska innehålla beskrivs i kapitel 6 i PM 44 – *Renskötsel och annan markanvändning*.

Den arbetsprocess som föregår anläggandet av en ny väg eller järnväg har alltså likheter mellan de båda typerna av infrastruktur. För väg och järnväg gäller dessutom särskilda regler för bland annat markåtkomst. Järnvägsbyggande regleras rättsligt i lagen (1995:1649) om byggande av järnväg. Vägar regleras genom väglagen (1971:948) såvitt avser allmän väg, det vill säga vägar som staten

²⁴⁷ Vägverket och Banverket, rapport 2005:5, s. 18.

²⁴⁸ Vägverket och Banverket, rapport 2005:5, s. 18 f.

²⁴⁹ Vägverket och Banverket, rapport 2005:5, s. 19.

genom Trafikverket eller en kommun är väghållare för. Enskild väg regleras i stället i anläggningslagen (1973:1149). De olika regelverken går igenom i följande avsnitt.

4.3.1 Särskilt om järnväg

I det följande redovisas det regelverk och andra frågor som aktualiseras främst av järnväg – först lagliga förutsättningar för att bygga järnväg, därefter underlag om tågdödade renar, och sedan en del information om det pågående järnvägsprojektet Norrbotniabanan samt om forskning som specifikt behandlar järnvägens påverkan på renskötseln.

Lagen om byggande av järnväg

I lagen om byggande av järnväg regleras den fysiska planeringen av järnvägar genom en angiven planeringsprocess. Lagen innehåller även regler om miljöhänsyn. Den ger också rätt för järnvägsbyggare och fastighetsägare att lösa in mark respektive att få mark inlöst. Eftersom verksamheten som faller under lagen påverkar miljön så omfattas den av miljöbalken. Miljöbalken gäller alltså parallellt med lagen om byggande av järnväg. Det krävs inte tillstånd enligt miljöbalken för verksamheten, men vid planläggning och prövning av ärenden enligt lagen ska miljöbalkens bestämmelser om hänsyn tillämpas.

När det i lagen om byggande av järnväg talas om särskild rätt till fastighet avses nyttjanderätt, servitut, rätt till elektrisk kraft och liknande rätt.²⁵⁰ Det innebär att även renskötselrätt avses.

Vid planläggning, byggande och underhåll av järnväg ska hänsyn tas till både enskilda intressen och allmänna intressen såsom miljöskydd, naturvård och kulturmiljö. När en järnväg byggs ska den ges ett sådant läge och utformas så att ändamålet med järnvägen uppnås med minsta möjliga intrång och olägenhet och utan oskälig kostnad. Hänsyn ska tas till stads- och landskapsbilden och till natur- och kulturvärden. Om en järnvägsplan medför att mark eller annat utrymme eller särskild rätt till mark eller annat utrymme kan komma att tas i anspråk ska planen utformas så att de fördelar som

²⁵⁰ 1 kap. 7 § lagen om byggande av järnväg.

kan uppnås med den överväger de olägenheter som planen orsakar för enskilda. I ett område som omfattas av detaljplan eller områdesbestämmelser får en järnväg inte byggas i strid mot planen eller bestämmelserna.²⁵¹

Järnvägsplan

Som huvudregel behövs en fastställd järnvägsplan innan någon ny järnväg byggs. En järnvägsplan är en detaljerad beskrivning av hur sträckningen av ett nytt eller ombyggt järnvägsavsnitt ska se ut, och hur det ska byggas eller byggas om. Fastställande av en järnvägsplan enligt lagen jämställs med meddelande av tillstånd enligt miljöbalken. Det finns också hänvisningar i lagen till miljöbalkens regler om miljökonsekvensbeskrivningar.²⁵²

Den som upprättar en järnvägsplan ska utreda möjligheterna att genom bland annat fastighetsrättsliga åtgärder avhjälpa eller minska intrång till följd av järnvägsbygget. Under arbetet med järnvägsplanen ska den som vill bygga järnväg hålla samråd med bland andra länsstyrelsen, berörda kommuner och med de enskilda som särskilt berörs. Samrådet ska avse järnvägens lokalisering, utformning och miljöpåverkan. Om miljöpåverkan kan antas bli betydande ställs ytterligare krav på samrådet, och det ska då även handla om den miljökonsekvensbeskrivning som järnvägsbyggaren ska ta fram. Samrådet ska inledas tidigt – innan det finns alternativa korridorer, sträckningar eller liknande. Den allmänhet som berörs ska också ha möjlighet att delta i processen på ett tidigt stadium. Den som avser att bygga järnvägen ska ta fram underlag för samrådet och göra det tillgängligt samt ge de enskilda som kan antas bli särskilt berörda möjlighet att yttra sig.²⁵³

Järnvägsplanen ska innehålla en karta som visar järnvägens sträckning och huvudsakliga utformning, samt den mark eller det utrymme och de särskilda rättigheter som behöver tas i anspråk för järnvägen och för att bygga järnvägen. Planen ska också innehålla uppgifter om bland annat planerade försiktighetsmått och

²⁵¹ 1 kap. 3, 4 och 5 §§ lagen om byggande av järnväg.

²⁵² Nilsson, Alexander, kommentaren till lagen om byggande av järnväg – ingressen, Karnov, Juno, elektronisk version, besökt den 12 januari 2024.

²⁵³ 2 kap. 1–3 §§ lagen om byggande av järnväg och 3 § förordningen (2012:708) om byggande av järnväg.

skyddsåtgärder, samt en redovisning av motiven till valet av lokalisering och utformning av järnvägen. Dessutom ska det finnas en sammanställning av de synpunkter som har kommit fram under samrådet och uppgift om hur synpunkterna har beaktats. Järnvägsplanen och miljökonsekvensbeskrivningen ska som huvudregel kungöras och hållas tillgänglig för allmänheten.²⁵⁴

Vissa järnvägsprojekt ska tillåtlighetsprövas av regeringen. Det handlar bland annat om projekt som kan antas få betydande omfattning eller bli av ingripande slag i förhållande till miljö, natur- och kulturmiljöer, biologisk mångfald med mera. I ärenden om tillåtlighetsprövning ska det finnas en miljökonsekvensbeskrivning och de övriga underlag som behövs.²⁵⁵ Skälet till att regeringen gör tillåtlighetsprövningen är enligt förarbetena till lagen att ingen annan kan åstadkomma den allsidiga prövning som behövs, med en sammanvägning av bland annat miljöskyddsmässiga, arbetsmarknadspolitiska och regionalpolitiska aspekter. Ytterligare ett skäl är att beslut av detta slag bör fattas av ett organ som det går att utkräva politiskt ansvar av. En utgångspunkt för regeringsprövningen är att den ska äga rum i ett förhållandevis tidigt skede i processen och främst gälla tillåtligheten av en verksamhet. I frågan om tillåtlighet ingår också frågan om lokaliseringen av verksamheten. Genom regeringens beslut blir frågan om tillåtligheten i det aktuella fallet avgjord och järnvägsplanen ska bara avse järnvägens sträckning i det område som regeringsbeslutet anvisar.²⁵⁶

Trafikverket är den myndighet som prövar frågan om fastställelse av en järnvägsplan – både av sina egna och andras järnvägsplaner. Detta görs efter samråd med berörda länsstyrelser. Om Trafikverket och en länsstyrelse har olika uppfattning ska frågan överlämnas till regeringen. Regeringen är också som huvudregel den myndighet som överprövar Trafikverkets beslut enligt lagen om byggande av järnväg.²⁵⁷

Ett beslut om fastställelse av en järnvägsplan förutsätter en avvägning mellan ett flertal olika intressen. Högsta förvaltningsdomstolen har uttalat att regeringens handlingsutrymme i ett sådant ärende måste bedömas mot bakgrund

²⁵⁴ 2 kap. 9 och 12–14 §§ lagen om byggande av järnväg.

²⁵⁵ 2 kap. 8 § lagen om byggande av järnväg och 17 kap. 1 § miljöbalken.

²⁵⁶ Prop. 1997/98:45 *Miljöbalk*, s. 435 f., jfr rättsfallet RÅ 2008 ref 89.

²⁵⁷ 2 kap. 15 § och 5 kap. 1 § lagen om byggande av järnväg.

av det flertal olika både allmänna, enskilda och sinsemellan motstående intressen som berörs. Domstolen har också konstaterat att bestämmelserna i lagen om byggande av järnväg som är tillämpliga i ett sådant ärende är allmänt hållna och ger ett förhållandevis stort utrymme för bedömningar.²⁵⁸

Markåtkomst och ersättning

Den som äger en fastighet eller har särskild rätt till fastighet där en järnväg ska byggas behöver underkasta sig ett antal regler, och har rätt till ersättning för den ekonomiska påverkan som detta innebär.

När järnvägsplanen har fastställts och järnvägen ska börja byggas kan den som ska bygga en järnväg behöva skaffa sig tillträde till fastigheterna för att göra förberedande eller undersökande arbeten. Tanken är att järnvägsbyggaren ska skaffa sig tillträde i samförstånd med ägare och brukare av fastigheten. Ytterst finns dock en möjlighet att skaffa sig tvångsvis tillträde.²⁵⁹

Den som äger en fastighet där en järnväg ska byggas får inte uppföra byggnader, göra tillbyggnader, utföra andra anläggningar eller vidta andra åtgärder som väsentligt kan försvåra områdets användning för järnvägsändamål. Förbudet gäller från det att beslut att fastställa järnvägsplanen meddelas. Förbudet upphör att gälla om planen av något skäl upphör att gälla.²⁶⁰

Den som ska bygga en järnväg behöver också skaffa sig permanent åtkomst till marken där järnvägen ska ligga. Frågor om ersättning för inlösen av mark och särskild rätt till fastighet prövas inte i samband med fastställandet av järnvägsplanen, utan i en senare process. Det kan ske genom avtal med fastighetsägare eller med dem som har särskild rätt till fastighet. Om det inte går att komma överens i avtal finns regler om tvångsinlösen.²⁶¹ Dessa regler om inlösen finns i 4 kap. lagen om byggande av järnväg och gäller både för fastighetsägare och för innehavare av särskild rätt.

Markåtkomstreglerna i 4 kap. lagen om byggande av järnväg innebär sammanfattningsvis följande. Den som ska bygga en järnväg som tillgodoser ett allmänt transportbehov får lösa in mark som inte

²⁵⁸ HFD 2020 not. 29.

²⁵⁹ 3 kap. 1 § lagen om byggande av järnväg.

²⁶⁰ 3 kap. 2 § första stycket lagen om byggande av järnväg.

²⁶¹ Prop. 1995/96:2 *Lag om byggande av järnväg*, s. 42–44.

endast tillfälligt ska användas för järnvägsändamål. Även särskild rätt till fastighet får lösas in. När inlösen sker tillämpas expropriationslagens ersättningsregler. Dessa regler, som beskrivs mer ingående i kapitel 5, innebär mer förmånliga ersättningsregler än vad som exempelvis gäller i rena skadestandsfrågor. Expropriationslagens värderingsregler – marknadsvärdet plus 25 procent påslag på det – ska tillämpas när intrångsersättningen bestäms.²⁶²

Fastighetsägare har, till skillnad från innehavare av särskild rätt, rätt att få sin mark inlöst redan när järnvägsplanen har fastställts. Inlösen kan också komma till stånd innan det har fastställts en järnvägsplan, men det kan då ske enbart på fastighetsägarens begäran. Sådan inlösen (förtida inlösen) förutsätter dels att det är sannolikt att fastigheten kommer att behövas för järnvägsändamål, dels att det finns synnerliga skäl för inlösen.²⁶³

Om en fastighetsägare eller innehavare av en särskild rätt lider skada på grund av att hon eller han förbjuds att uppföra byggnader och anläggningar eller liknande och det medför att dennes markanvändning avsevärt försvåras så har hon eller han rätt till ersättning för det. Det finns även rätt till skadestånd för åtgärder som järnvägsbyggaren har vidtagit på marken om dessa har medfört skada.²⁶⁴

Av expropriationslagen följer också att den som expropriationen riktas mot har rätt till ersättning för annan skada som uppkommer genom expropriationen, det vill säga skada som inte är hänförlig till fastighetens värde eller värdeminskning. Med annan skada menas ekonomisk skada – inte affektionsvärden och liknande. Tanken är att fastighetsägarens ekonomiska läge efter expropriationen ska vara detsamma som om någon expropriation inte hade ägt rum. Rätten till ersättning för annan skada förutsätter att det finns ett adekvat orsakssamband mellan expropriationen och skadan. Ersättning ska inte utgå om skadan skulle ha uppkommit även om expropriationen inte hade kommit till stånd.²⁶⁵ Hur expropriationslagens regler kan tillämpas just i fråga om intrång i renskötselrätt beskrivs mer i kapitel 5.

²⁶² 4 kap. 5 § lagen om byggande av järnväg.

²⁶³ 4 kap. 1–2 a §§ lagen om byggande av järnväg.

²⁶⁴ 4 kap. 4 § lagen om byggande av järnväg.

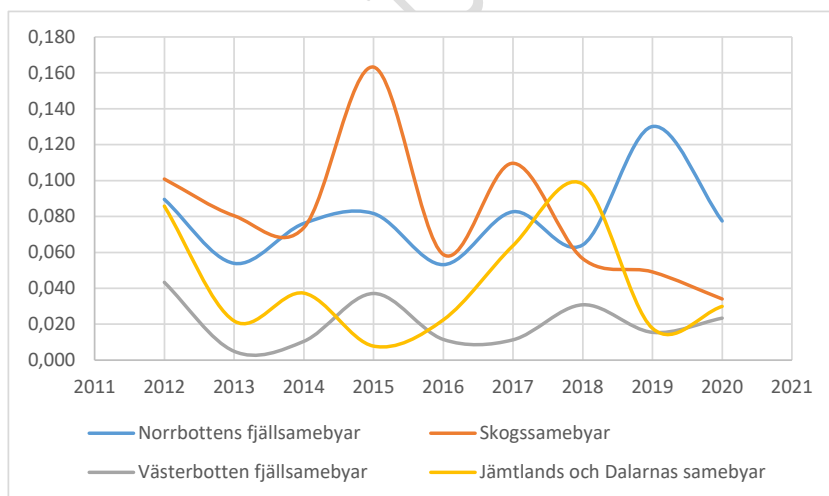
²⁶⁵ Prop. 1971:122 *Kungl. Maj:ts proposition med förslag till lag om ändring i lagen om expropriation m.m.*, s. 192, jfr rättsfallet *Flytten från Sättra*, NJA 2021 s. 770, p. 11.

Längre tillbaka i tiden har den äldre renbeteslagens reglering om upphävande av renskötselrätt tillämpats när mark skulle undantas från renskötselrätt för järnvägen Malmberget–Svappavaara malmfält.²⁶⁶ Numera tillämpar Trafikverket i stället inlösenbestämmelserna i lagen om byggande av järnväg om ett järnvägsprojekt innebär att mark tas i anspråk där det finns renskötselrätt. Detta har hittills inte aktualiserats eftersom det var länge sedan järnvägen byggdes ut i Norrland.²⁶⁷ Det kan dock bli aktuellt i fråga om Norrbottenbanan, som beskrivs mer nedan.

Tågdödade renar

Varje år dödas ett stort antal renar av tåg. Samebyarna får ersättning för de djur som dödas i tågtrafiken. Trafikverket är den myndighet som ansvarar för ersättningen. Följande statistik om tågdödade djur och ersättningar för det är hämtade från delbetänkandet *Jakt och fiske i renbetesland*.²⁶⁸

Figur 4.2 Antal tågdödade renar per djur i vinterhjorden

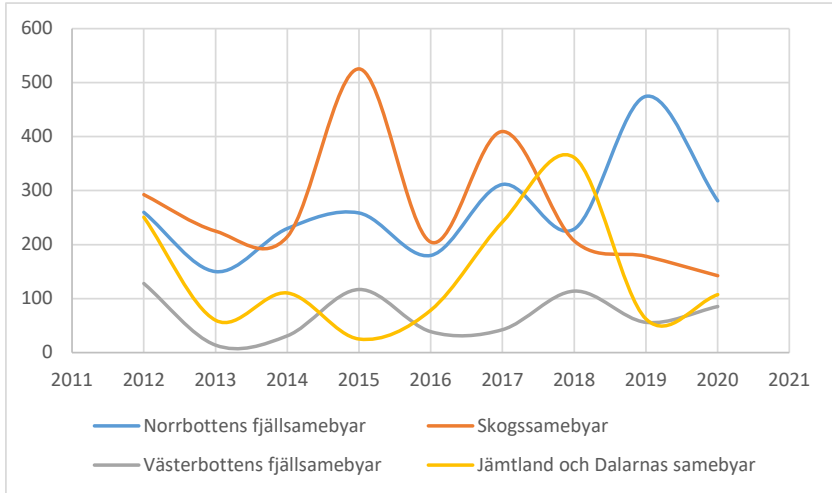


²⁶⁶ Prop. 1971:51 *Kungl. Maj:ts proposition med förslag till rennäringslag, m. m.*, s. 123.

²⁶⁷ Minnesanteckningar från möte med Trafikverket den 1 februari 2024, komm2024/00011/N 2021:02 nr 22.

²⁶⁸ SOU 2023:46, s. 237–243.

Figur 4.3 Ersättning för tågdödade renar per ren i vinterhjorden, kronor



Tabell 4.6 Antal tågdödade renar och utbetalad ersättning för tågdödade renar per djur i vinterhjord samt prisstöd, medelvärden för samebyarna i respektive län perioden 2011–2020 (standardavvikelser inom parentes) samt max och min

Län	Antal tågdödade/ ren i vinterhjord	Ersättning tågdödade/ ren i vinterhjord	Prisstöd (1 000 kr)
Norrbottens fjällsamebyar	0,005 (0,008) max: 0,029 min: 0	17 (28) max: 88 min: 0	306 (217) max: 743 min: 70
n	150	150	150
Skogssamebyarna	0,008 (0,011) max: 0,027 min: 0	27 (34) max: 69 min: 0	157 (82) max: 241 min: 43
n	100	100	100
Västerbottens fjällsamebyar	0,004 (0,004) max: 0,008 min: 0,002	12 (13) max: 19 min: 5	580 (237) max: 944 min: 341
n	60	60	60
Jämtlands/ Dalarnas Samebyar	0,003 (0,008) max: 0,016	11 (28) max: 44	436 (354) max: 1 024

Län	Antal tågdödade/ ren i vinterhjord	Ersättning tågdödade/ ren i vinterhjord	Prisstöd (1 000 kr)
	min: 0	min: 0	min: 68
n	120	120	120

Källor: Trafikverket (ersättning för tågdödade renar) och Sametinget (prisstöd).

Ersättningarna för tågdödade renar under åren 2011–2020 har varje år varit lägre än ersättningarna för vägtrafikdödade renar, vilket tyder på att vägtrafiken generellt förefaller vara ett större problem för samebyarna än tågtrafiken.²⁶⁹

För tågdödade renar finns det uppgifter om antal dödade djur och ersättningar per sameby och år hos Trafikverket. Ersättningen per tågdödad ren var 3 667 kronor år 2020.²⁷⁰

Som framgår av tabellerna 7.12 och 7.13 följs svängningarna i antalet tågdödade renar och ersättning för tågdödade renar åt, vilket är okontroversiellt. När det gäller medelvärden framgår av tabell 7.6 att Skogssamebyarna förlorar störst *andel av vinterhjordens* renar i tågolyckor och får den högsta *ersättningen per djur i vinterhjorden*. Det genomsnittliga antalet tågtrafikdödade renar per år under perioden är dock inte särskilt högt i någon av grupperna. Skillnaderna i medelvärden för antalet tågdödade renar per djur i vinterhjorden mellan Västerbottens fjällsamebyar och samebyarna i Jämtland och Dalarna är inte statistiskt signifikanta (p-värde = 0,754). Skillnaderna i medelvärden för ersättning för tågdödade renar i förhållande till antalet djur i vinterhjorden är statistiskt signifikanta i nästan samtliga fall. Undantagen är skillnaden mellan Norr- och Västerbottens fjällsamebyar som är ett gränsfall (p-värde = 0,056) och skillnaden mellan Västerbottens fjällsamebyar och samebyarna i Jämtland och Dalarna (p-värde = 0,902).²⁷¹

Antalet olyckor är på en övergripande nivå kopplat till de län där det finns mest ren. Ju fler renar, desto fler tågpåkörningar och trafikolyckor. Flest renar dör under vintermånaderna, det vill säga när renarna rör sig i vinterbetesmarkerna där det finns vägar och järnvägar. Längst i norr (tågsträckan Gällivare-Riksgränsen) dör en

²⁶⁹ SOU 2023:46, s. 242 f.

²⁷⁰ Samma år uppgick den genomsnittliga slaktintäkten för en ren till 1 887 kronor. Notera att slaktintäkten (medelpris × medelvikt) inte täcker hela värdet av ett djur eftersom värdet inte tar hänsyn till förlust av intäkter från djurets framtida produktion. Källor: Trafikverket och Sametinget.

²⁷¹ SOU 2023:46, s. 242 f.

del renar även under kalvmärkningstiden eftersom dessa tågsträckor går genom kalvningsområden.²⁷²

I Trafikverkets rutiner för djurpåkörning på järnväg framgår att förare eller annan personal som kör på, uppmärksammar att djur har körts på eller uppmärksammar levande djur nära spårområdet som löper stor risk att bli påkörda, omgående ska anmäla detta till tågklarare. Påkörda djur klassas som säkerhetsrelaterade avvikelser. Vid påkörning av renar kontaktas den berörda samebyn.²⁷³ Av rutinen framgår också att Trafikverkets underhållsentreprenör ansvarar för att driva bort levande renar från spårområdet. Drifttekniker ansvarar för att kontakt tas med den sameby som berörs för vidare åtgärder. Om samebyns representanter måste vistas inom spårområdet ansvarar skydds- och säkerhetsledare för de skyddsåtgärder som krävs under tiden.²⁷⁴

Trafikverkets underhållsentreprenör får använda skjutvapen vid eftersök av skadade renar. I det fall underhållsentreprenören använder vapen ska hon eller han inneha egen licens för kulvapen motsvarande klass 1. I övriga fall hanteras avlivning av renens ägare.²⁷⁵

Från SSR har man påpekat att en svårighet för renskötarna i det här sammanhanget är att djurskyddslagens regler om nödavlivning innebär att sådan avlivning måste ske skyndsamt och med godkänd avlivningsmetod. Att avlivning ska ske med godkänd avlivningsmetod innebär att renen måste bedövas innan den avblodas (genom att halsen skärs av). Detta kan enligt renskötare vara ett problem eftersom inte alla har licens för att ha med sig vapen på skotern, och därför inte kan bedöva renen.

Enligt Jordbruksverkets föreskrifter ska renar bedövas innan de avblodas. Bedövning ska ske antingen med vapen eller med bultpistol, och därefter skärs halsen av för att avbloda djuret.²⁷⁶ Jordbruksverkets uppfattning är att en djurägare behöver ha en plan i arbetet för att avliva skadade och sjuka djur, och därför bör ha en

²⁷² Sametingets webbplats, sidan *Trafikdödade renar*, <https://www.sametinget.se/110823>, besökt den 15 januari 2024.

²⁷³ Trafikverkets rutinbeskrivning för djurpåkörning på järnväg, TDOK 2023:0221, s. 8 och 10.

²⁷⁴ TDOK 2023:0221, s. 12.

²⁷⁵ TDOK 2023:0221, s. 13.

²⁷⁶ 7 kap. 3 §, 8 kap. 2 § och 9 kap. 3 § Statens jordbruksverks föreskrifter och allmänna råd om slakt och annan avlivning av djur, SJVFS 2019:8.

bultpistol och avlivningskniv tillgänglig.²⁷⁷ En bultpistol kräver inga tillstånd för att köpa eller förvara i sitt fordon.

Om döda renar påträffas på spåren av Trafikverkets underhållsentreprenör avlägsnas öronen från djuret. Övrig märkning som skällor och reflexband samt sändare tas också omhand och förvaras tillsammans med öronen hos underhållsentreprenören. I de fall där öronen inte går att återfinna eller annan märkning saknas samt om omärkta kalvar är inblandade tillfaller ersättning för djuret samebyn som är verksam på den aktuella sträckan. När skadade eller döda renar har omhändertagits ska underhållsentreprenören återrapportera vilka åtgärder som vidtagits. Underhållsentreprenörens uppgifter utgör underlag för ersättning till renägare. Efter att omhändertagandet har avslutats skickas ett meddelande om händelsen till den sameby som berörs.²⁷⁸ Om vilda djur som har ett jakträttsligt värde påträffas kan jakträttshavaren på den mark där djuret anträffas få djuret.²⁷⁹

Norrbotniabanan

Norrbotniabanan är en ny 27 mil lång kustnära järnväg mellan Umeå och Luleå. Nya resecentrum planeras i Skellefteå, Piteå och Luleå. Regionaltågstationer planeras i bland annat Sävar, Robertsfors, Bureå och Byske. Längs banans sträckning bedriver 15 samebyar renskötsel.

Banverket (efter år 2010 ersatt av Trafikverket) har tagit fram en konsekvensanalys för rennäringen längs Norrbotniabanan.²⁸⁰ Banans sträckning har planerats i sex olika järnvägsutredningar. Konsekvensanalysen för rennäringen har använts i de miljökonsekvensbeskrivningar som gjorts i respektive järnvägsutredning. Analyserna har tagits fram i dialog med de berörda samebyarna. Nedanstående beskrivning kommer från dessa analyser.

Samebyarnas relation till den redan befintliga stambanan redovisas i analyserna. Hur stort problem de befintliga järnvägarna utgör för samebyarna beror i stor utsträckning på om det finns

²⁷⁷ Enligt uppgift från Jordbruksverket, komm2024/00011/N 2021:02 nr 37.

²⁷⁸ TDOK 2023:0221, s. 15 f.

²⁷⁹ TDOK 2023:0221, s. 13.

²⁸⁰ BRNT 2007:12, dnr F 07-2211/SA20.

stängsel, och om de stängsel som finns är hela och står stadigt. Om stängslet är i sådant skick att det finns risk för att det lägger sig ner, är för lågt eller på annat sätt trasigt kan renarna ta sig upp på banvallen. Finns det öppningar i stängslet tar sig renarna gärna upp på banvallen eftersom det är lättare att röra sig där än i den ofta djupa snön vid sidan av banan. Väl på banvallen kan renarna röra sig långa sträckor längs spåret utan att hitta någon utgång. Även grindar i stängslet kan utgöra ett problem eftersom rensköterna inte kan lita på att en grind inte har lämnats öppen av någon annan.²⁸¹

Å andra sidan kan bra stängsel utmed banan ha negativa effekter genom att fri strövning över järnvägen försvåras eller omöjliggörs. I en renhjörd finns det alltid strövrenar som blir kvar när de stora grupperna har flyttat. För strövrenarna blir det problematiskt att ta sig över stambanan när driften att vandra västerut till åretruntmarkerna infinner sig. När samebyarna ska passera järnvägen med sina renar görs en anmälan till Banverket som ger en tid för när passagen kan ske. Banverket medverkar också på plats när renarna ska passera över järnvägen.²⁸²

I Banverkets konsekvensanalys listas ett antal möjliga skadeförebyggande och skadelindrade åtgärder som kan vidtas för att trygga rennäringens förutsättningar när Norrbotniabanan byggs. Åtgärderna är en rekommendation inför kommande utredningsskeden. Banverket beskriver att åtgärderna kan ses ur olika perspektiv. För det första krävs anpassning av samebyarna. Här redovisar Banverket att det kommer att ligga på samebyarna och renskötsselföretagens ansvar att få renarna att vänja sig vid den nya situationen efter att Norrbotniabanan har anlagts, vilket kan ta flera år. Banverket föreslår ett antal konkreta åtgärder som samebyarna kan behöva vidta, bland annat att justera sina flyttleder för att anpassa dem till renpassager, i vissa fall lägga om flyttningen till transport med lastbil, anpassa sig till mindre och färre betesmarker samt eventuellt lägga ner något eller några enskilda renskötsselföretag för att skapa bättre förutsättningar för dem som är kvar. Vidare kan man från myndighetssidan visa hänsyn till renskötseln. Banverket föreslår att detta kan ske genom att byggnadsarbeten som sprängningar och stora markarbeten anpassas i tid, genom att man undviker att ta anläggningsmaterial från mark där det finns lav,

²⁸¹ BRNT 2007:12, dnr F 07-2211/SA20, s. 11.

²⁸² BRNT 2007:12, dnr F 07-2211/SA20, s. 12.

genom att det säkerställs att betet nära järnvägen kan utnyttjas tack vare att det byggs viltstängsel av hög kvalitet och genom att det etableras planskilda ekodukter alternativt grindar som endast kan öppnas av auktoriserad personal.²⁸³

Samebyarnas syn på möjligheten att flytta renar över viltbroar varierar. Flera samebyar uttrycker i konsekvensanalysen att det är omöjligt om bron är smal, medan andra menar att det går att tvinga över hjorden om man har väl utformade hägn och ledaromar i anslutning till bron. Banverket skriver att en inriktning för planeringen av Norrbotniabanan ska vara att det ska vara möjligt för renar och vilt att passera planskilt, och att ekodukter ska anläggas exempelvis vid lokaliseringar med naturliga höjdstöd. Landskapsbroar kan också anläggas under järnvägsbroar. Sådana konstruktioner är kostsamma men ger en god flexibilitet för renskötseln och kan även tjäna andra syften, till exempel öka framkomligheten för det rörliga friluftslivet och för vilt.²⁸⁴

Banverket beskriver att om en passage i plan kan ordnas så innebär det att man sätter upp ett stort hägn med ett mindre hägn inuti som mynnar mot järnvägspassagen. Renskötarna samlar och lugnar hjorden i det stora hägnet, flyttar ledardjuren in i lilla hägnet och släpper dem över järnvägen. Resten av hjorden följer sedan efter. Ett lite annat sätt är att successivt under en tid av kanske flera dagar samla renarna från omgivningarna in i det stora hägnet. Där kan renarna utfodras till dess att det är dags att genomföra passagen. Då förs renarna in i ett mindre hägn innanför det större hägnet. När renskötarna får klartecken för passage öppnas grinden mot järnvägen och hela hjorden drivs över på några minuter. Vid de korsningspunkter över Norrbotniabanan som blir aktuella kan det enligt Banverkets analys bli nödvändigt att planera för att hagarna som byggs upp för passager också ska kunna nyttjas för samling och utfodring under några dagar eller några veckor, eftersom det kan ta tid att samla spridda grupper med renar från omgivningarna innan passage över järnvägen kan ske.²⁸⁵

Om samebyarna behöver etablera nya flyttleder kan det enligt Banverket behövas ett utredningsarbete om var det finns lämpliga topografiska förutsättningar för det. Det kan också behöva anläggas

²⁸³ BRNT 2007:12, dnr F 07-2211/SA20, s. 55.

²⁸⁴ BRNT 2007:12, dnr F 07-2211/SA20, s. 57.

²⁸⁵ BRNT 2007:12, dnr F 07-2211/SA20, s. 58.

nya övernattningshagar med utfodringsmöjligheter. Blir det nödvändigt att lägga om fri strövning till flytt med lastbil kan det behöva byggas lastningsanläggningar. En sådan anläggning ska ha en stor hage med flera ledarmar som djuren kan samlas mot. Dessutom behövs mindre hagar samt en ramp för lastning på lastbil.²⁸⁶

Banverket uppmärksammar att samebyarna kan drabbas av markförluster när Norrbotniabanan tar mark i anspråk och blockerar värdefull betesmark. Sådana förluster kan medföra stor skada. Banverket förutsätter att rennärlingslagens regler tillämpas för att tillförsäkra samebyarna ekonomisk kompensation för markförluster.²⁸⁷ Ekonomisk kompensation kan vara nödvändig för att ersätta samebyns merarbete vid bland annat kantbevakning och flyttning, stödutfodring under vissa delar av året samt olika typer av teknikstöd och varningssystem med mera. Banverket noterar att de effekter som uppstår bör dokumenteras genom en väl planerad och utförd uppföljning. Uppföljningen ska visa både hur de faktiska effekterna ser ut och hur väl de skadeförebyggande och skadelindrande åtgärderna fungerar.²⁸⁸ Det kan dock finnas risker förknippade med att stödutfodra ren. Riskerna ligger framför allt i att renarna får en försämrad förmåga att tillgodogöra sig naturbete om de utfodras tidigt i livet. Den här risken gäller dock inte just för intrånget av att just en järnväg byggs utan generellt för alla intrång som sker på renbetesmark eller följderna av klimatförändringar som leder till behov av stödutfodring.²⁸⁹

I samebyarnas dialog med Banverket framförde några av byarna att Norrbotniabanan borde dras i så östlig riktning som möjligt, så nära E4:an som det går. Andra byar har förordat ett västligt alternativ eftersom fragmenteringen av vinterbetesmarker annars kan bli för stor.²⁹⁰

Efter Banverkets utredning har Trafikverket fastställt järnvägsplaner för Norrbotniabanan. Trafikverket har bedömt att det inte är möjligt att med stöd av lagen om byggande av järnväg ta mark i anspråk för att bygga samlingshagar för renar (varför de hägn

²⁸⁶ BRNT 2007:12, dnr F 07-2211/SA20, s. 58.

²⁸⁷ Sannolikt är detta en missuppfattning – det bör vara inlösenreglerna i lagen om byggande av järnväg som är tillämpliga.

²⁸⁸ Jfr BRNT 2007:12, dnr F 07-2211/SA20, s. 59.

²⁸⁹ Se REINFEEDs studie (<https://www.slu.se/fakulteter/vh/forskning/forskningsprojekt/ren/reinfeed/https://publications.slu.se/?file=publ/show&id=126592&lang=en>).

²⁹⁰ BRNT 2007:12, dnr F 07-2211/SA20, s. 61, 66, 69 och 71.

som Banverket beskrev i sin analys inte finns med i järnvägsplanerna). Trafikverket har motiverat sitt val av östlig sträckning av Norrbotniabanan med att det alternativet är det minst skadliga för rennäringen. Skyddsåtgärder för rennäringen har vidtagits genom att det planeras för faunapassager, genom att vissa av järnvägspassagerna har placerats i anslutning till stråk för flyttleder och genom att järnvägen stängslas.²⁹¹

Trafikverkets beslut om järnvägsplaner överklagades av de berörda samebyarna eftersom de menade att järnvägsplanerna inte tog tillräcklig hänsyn till rennäringen. De begärde också ersättning för förlorat renbete och merkostnader. Regeringen har avslagit samebyarnas överklaganden i den del som avser att planen skulle ändras, och har inte tagit upp dem till prövning i den del som avser ersättning för förlorat bete och merkostnader – det sistnämnda eftersom ersättningsfrågor inte omfattas av Trafikverkets beslut om fastställande av järnvägsplaner utan är något som prövas i ett senare skede.²⁹²

Forskning om järnvägars påverkan på renskötseln

I en norsk studie från år 2017 om påkörningar av tamren har ett antal forskare från Norsk Institutt for Naturforskning sammanställt kunskap om problematiken kring renpåkörningar på järnväg och de åtgärder som kan vara aktuella för att reducera antalet olyckor. Uppdraget inkluderade en omfattande litteraturstudie samt en analys av påkörningsfrekvens och effekten av genomförda åtgärder.²⁹³

Litteraturstudien påvisade att risken för klövdjursolyckor ökar med djurtätheter (korsande djurspår), trafikvolym, högre hastighet och dåliga körförhållanden. Studier av tamren visar att påkörningsrisken ökar med ökande beståndstäthet och snömängder när järnvägen passerar genom vinterbetesmarker men inte nödvändigtvis inom andra säsongsbetesområden.²⁹⁴

²⁹¹ Jfr Trafikverkets beslut den 24 oktober 2022, TRV 2021/138782.

²⁹² Regeringens beslut den 7 december 2023 i ärendena LI2023/00632, LI2023/00630, LI2023/00631, LI2023/00835, LI2023/00836 och LI2023/00837.

²⁹³ Rolandsen, Christer M., Langeland, Knut, Tømmervik, Hans, m.fl., 2017, *Tamreinpåkørsler på Nordlandsbanen – Utfordringer og tiltak i Nord-Trøndelag og Nordland*, Norsk institutt for naturforskning.

²⁹⁴ Rolandsen m.fl., 2017, s.27 f.

Studien lyfter fram behovet av kunskap runt betesområden och renskötselns olika förutsättningar och arbetsmetoder i de olika rendriftsdistrikten. I studien har åtgärderna längs järnväg delats in i fyra huvudkategorier:

- Åtgärder som skiljer djur från trafik (till exempel viltstängsel och planskilda renpassager).
- Åtgärder som reducerar den lokala tätheten längs trafikkorridoren (till exempel stödmatning).
- Åtgärder som hindrar djur från att korsas järnvägen (skrämmor).
- Åtgärder som reducerar risken för påkörning när djur korsar järnvägen (siktröjning).²⁹⁵

Viltstängsel av tillräcklig längd och höjd kombinerat med planskilda faunapassager bedöms vara den mest effektiva åtgärden för att minska antalet renpåkörningar på järnväg. Att reducera tätheten av djur genom att erbjuda stödmatning långt bort från järnvägen har också visat sig vara en effektiv metod, medan skrämselförsök och att siktröja infrastrukturkorridoren inte har visat lika entydigt positiva resultat. I studiens analysdel framhölls att risken för renpåkörningar ökar med tätheten av djur och med ökande snödjup. Betydelsen av dessa förhållanden för påkörningsfrekvensen varierade dock mellan de undersökta renbetesdistrikten. Orsaken till det antogs vara relaterad till var i distrikten som renarna betade – det vill säga om renhjordarna i ett renbetesdistrikt vistades i närheten av järnvägen eller inte. Att påkörningsfrekvensen ökade i vissa distrikt om snödjupet var högre förmodades bero på att renarna under sådana perioder söker sig till mer låglänta områden, vilket är de områden som järnvägen ligger på. Rapportförfattarna reserverade sig för att snödjupet endast hade undersökts inom en kilometer från järnvägen. Snöförhållanden i andra delar av renbetesdistrikten kan också vara betydande för renarnas rörelsemönster, liksom andra förhållanden som låst bete. De platser där renens vinterbetesområden överlappar med Nordlandsbanan var speciellt drabbade av påkörningar.²⁹⁶

I rapporten redovisas att antalet dödade renar bara är en del av problematiken för samebyarna. Till det kommer ökade kostnader,

²⁹⁵ Rolandsen m.fl., 2017, s. 3.

²⁹⁶ Rolandsen m.fl., 2017, s. 27–29.

produktionsförluster, mer intensiv övervakning av renarna, och att markområden närmast järnvägen är problematiska att nyttja som betesland på grund av riskerna med renpåkörningar. Att driva bort djuren från järnvägen och bevaka dem var sannolikt den bästa metoden för att minska antalet renpåkörningar, och sannolikt också den metod som oftast praktiseras. Den metoden förutsätter dock att renskötarna har resurser att tillämpa den. I studien beskrivs att svårigheterna för renskötarna förstärks av att betestillgången närmast spåren ofta är god, varför det är svårt att hålla renar borta därifrån.²⁹⁷

För att väsentligen minska renolyckorna framhöll forskarna tre möjliga åtgärder:

1. Att reducera tamrensbestånden,
2. att sänka tåghastigheten i områden med tamren eller
3. att skärma av ren och vilt från järnvägen.²⁹⁸

Att reducera antalet renar skulle visserligen frigöra mer betesmark, men bedömdes av rapportförfattarna inte som ett lämpligt alternativ eftersom det skulle innebära att renskötarna skulle påföras alla kostnader för renpåkörningar på Nordlandsbanan. Renantalet i de undersökta distrikten framstod inte som särskilt högt jämfört med historiska beståndstoppar i länet, och renbetesdistrikten hade inte fler renar än tillåtet antal. Att lägga kostnaden för renpåkörningar hos renskötseln skulle därför av många anses vara mycket orättvist. Det andra alternativet; att sänka tåghastigheten på banan, ansågs kräva att farten skulle sänkas på så stora delar av banan att det inte skulle vara möjligt att hålla rimliga tågtider. Det ansågs därför inte vara en realistisk lösning.²⁹⁹

Det tredje alternativet; att sätta permanenta viltstängsel längs större delen av Nordlandsbanan, skulle kunna minska påkörningsfrekvensen väsentligt och samtidigt möjliggöra ett nyttjande av betesmarker nära järnvägen. Erfarenheter från andra genomgångna studier (som handlade om skogslevande vilt) visade att stängsel behövde vara minst fem kilometer långa för att ge en större påkörningsreducerande effekt. För renar kunde det handla

²⁹⁷ Rolandsen m.fl., 2017, s. 50.

²⁹⁸ Rolandsen m.fl., 2017, s. 51.

²⁹⁹ Rolandsen m.fl., 2017, s. 51.

om ännu längre stängsel eftersom renar sannolikt är bland de mest rörliga hjortdjuren. Att bygga stängsel skulle enligt forskarna hjälpa mot fler problem än renpåkörningar eftersom det förekommer mycket älg i länet. Samtidigt är viltstängsel dyra att bygga och underhålla. Bara byggnadskostnaderna kunde uppgå till en miljon norska kronor per kilometer. För hela Nordlandsbanan kunde kostnaden uppgå till 300 miljoner norska kronor endast för investering i viltstängsel, vilket enligt rapportförfattarna måste vägas mot andra kostnader för samhället.³⁰⁰

4.3.2 Särskilt om väg

I detta avsnitt redovisas det regelverk och andra frågor som aktualiseras främst av väg – först lagliga förutsättningar för att bygga allmän väg, därefter underlag om vägtrafikdödade renar, och sedan information om E4:ans påverkan på renskötseln och om pågående forskning för att minska antalet renpåkörningar på väg.

Allmänt om vägar gäller att en väg kan vara antingen enskild eller allmän. En enskild väg är en väg som inte är allmän väg eller gata. Vad som avgör om en väg är allmän eller enskild är om vägen är till för allmän trafik eller om den främst är till nytta för fastighetsägare och verksamheter i vägens närhet. De fastigheter som har nytta av de enskilda vägarna är väghållare, det vill säga de som ansvarar för vägen. Oftast är en samfällighetsförening eller annan organisation väghållare för enskilda vägar. Regelverket om enskild väg finns i 46–57 §§ anläggningslagen och redovisas inte närmare i denna promemoria.³⁰¹ För allmänna vägar är i stället staten eller kommuner väghållare. Det är väghållaren som ansvarar för att sköta vägen. Exempel på åtgärder som ingår i väghållaruppgiften är barmarksunderhåll och vinterväghållning, som grusning, snöröjning eller hantering av tjälskador.

³⁰⁰ Kostnaderna för samhället uppskattades till cirka fem miljoner norska kronor årligen. Rolandsen m.fl., 2017, s. 52–54 och 8.

³⁰¹ I den lagen finns, liksom i väglagen, ett inlösenssystem som innebär att 4 kap. expropriationslagen blir tillämplig om mark tas i anspråk för att bygga enskild väg, vilket innebär att sakägare som innehavare av särskild rätt har rätt till inträngsersättning med 25 procents påslag samt ersättning för övrig skada.

Väglagen

Väglagen innehåller regler om ansvaret för det allmänna vägnätet, byggande av allmän väg, drift av väg och ersättning till markägare. I lagen framgår förutsättningarna för att få bygga eller bygga om en allmän väg. Till allmän väg hör förutom själva vägbanan även övriga väganordningar, till exempel cykelbana och gångbana bredvid vägen. Vägskyltar, rastplatser, stängsel, diken och liknande hör också dit. All den mark som tas i anspråk för den allmänna vägen, det vill säga både vägbanan och väganordningarna, utgör vägområde.³⁰²

När man i väglagen talar om särskild rätt till fastighet avses nyttjanderätt, servitut, rätt till elektrisk kraft och liknande rätt – det vill säga även renskötselrätt.³⁰³

Väglagen är uppbyggd på ett liknande sätt som lagen om byggande av järnväg; båda lagarna gäller parallellt med miljöbalken och hänvisar till hänsynsreglerna i vissa avseenden. Precis som i lagen om byggande av järnväg måste en vägplan ha fastställts för att en väg ska få byggas. När en vägplan fastställs enligt väglagen jämföras det med ett beslut om tillstånd enligt miljöbalken. Det behövs alltså som huvudregel ingen separat miljöutställningsprocess.³⁰⁴

Begreppet väghållning i väglagen avser både byggande av väg och drift av väg. Med begreppet byggande av väg menar man i väglagen antingen att anlägga en helt ny väg eller att bygga om en befintlig väg. En ny väg får anläggas om den behövs för allmän samfärdsel eller annars kan få synnerlig betydelse för det allmänna. Samma förutsättningar gäller för att förändra en enskild väg till allmän väg. En befintlig väg får byggas om när det är motiverat från allmän synpunkt. Mindre åtgärder på en väg – till exempel dikningsarbeten eller uppsättning av vägräcken – anses inte vara byggande av väg.³⁰⁵

När en väg byggs ska den ges ett sådant läge och utformas så att ändamålet med vägen uppnås med minsta möjliga intrång och olägenhet och utan oskälig kostnad. Hänsyn ska tas till stads- och landskapsbilden och till natur- och kulturvärden. Om en vägplan medför att mark eller annat utrymme eller särskild rätt till mark eller annat utrymme kan komma att tas i anspråk ska planen utformas så att de fördelar som kan uppnås med den överväger de olägenheter

³⁰² 2 och 3 §§ väglagen och prop. 1971:123 med förslag till väglag, s. 111 ff.

³⁰³ 3 b § väglagen.

³⁰⁴ 3 a § väglagen.

³⁰⁵ 11, 19 och 21 §§ väglagen och prop. 1985/86:118 om ändringar i väglagen, s.81.

som planen orsakar enskilda.³⁰⁶ Särskild hänsyn ska alltså tas till enskildas intressen vid planering av vägar.

Trafikverket prövar frågor om byggande av väg efter samråd med länsstyrelsen. Trafikverkets beslut får överklagas till regeringen. Om Trafikverket och länsstyrelsen har olika uppfattning hänskjuts frågan till regeringen.³⁰⁷

I ett detaljplanlagt område eller ett område med områdesbestämmelser får vägen inte byggas i strid mot planen eller bestämmelserna. Mindre avvikelser kan få göras förutsatt att det är förenligt med syftet med planen eller bestämmelserna, men sådana avvikelser får inte åsidosätta några allmänna eller enskilda intressen.³⁰⁸

Vägplan

Den som vill bygga en väg ska först upprätta en vägplan. Om vägen ska anläggas i samband med ett järnvägsprojekt finns vissa möjligheter att i stället reglera vägen i den järnvägsplan som ska användas i projektet. Under arbetet med vägplanen ska samråd hållas med bland andra länsstyrelsen, berörda kommuner och med de enskilda som särskilt berörs. Samrådet ska avse vägens lokalisering, utformning och miljöpåverkan. Om vägen kan antas medföra en betydande miljöpåverkan behövs en miljökonsekvensbeskrivning, och då ska samrådet även avse den. Vad som ska ingå i en miljökonsekvensbeskrivning redovisas närmare i kapitel 6 i PM 44 – *Renskötsel och annan markanvändning*. Det är den som ska bygga vägen som ansvarar för att ta fram underlag för samrådet och att ge de enskilda som kan antas bli särskilt berörda av vägen möjlighet att yttra sig.³⁰⁹

Samrådet är en process som ska pågå under hela planeringen. Genom samråd ska den som avser att bygga vägen utbyta information med och inhämta synpunkter från berörda enskilda, myndigheter och organisationer under planeringsprocessen. Samrådet kan vara såväl muntligt som skriftligt. Antalet samrådstillfällen ska anpassas så att samrådsretsen ges möjlighet att

³⁰⁶ 13 § väglagen.

³⁰⁷ 11 och 73 §§ väglagen.

³⁰⁸ 11 och 14 §§ väglagen och prop. 1971:123 s. 158.

³⁰⁹ 14 b och c §§ väglagen.

förstå och påverka projektets inriktning. Formerna för samrådet och antalet samrådstillfällen får anpassas till omständigheterna i det enskilda fallet. Ägare till fastigheter där mark eller utrymme kan komma att tas i anspråk för vägen ska dock alltid erbjudas minst ett samrådsmöte på orten.³¹⁰

Den färdiga vägplanen ska innehålla en karta över det område som vägen omfattar som visar vägens sträckning och huvudsakliga utformning samt den mark eller det utrymme och de särskilda rättigheter som behöver tas i anspråk för vägen och för att bygga vägen. Vägplanen ska också innehålla uppgifter om bland annat de skyddsåtgärder och försiktighetsmått som ska vidtas för att förebygga störningar och andra olägenheter från trafiken. Tillsammans med planen ska motiven till valet av lokalisering och utformning av vägen redovisas, och det ska finnas bland annat en sammanställning av de synpunkter som har kommit fram under samrådet och uppgift om hur synpunkterna har beaktats.³¹¹

En väg får inte börja byggas förrän vägplanen har fastställts. Beslutet att fastställa vägplanen ska kungöras. När en väg byggs får endast oväsentliga avvikelser göras från vägplanen.³¹²

När vägen har byggts ska den hållas i ett för samfärdseln tillfredsställande skick genom underhåll, reparation och andra åtgärder. Den ska hållas ren och snöröjd. Väghållaren ansvarar inte för att ta bort snövallar som har plogats upp framför enskilda utfarter, men övergångsställen ska hållas fria från snövallar och gång- och cykelbanor ska snöröjas i nödvändig utsträckning så snart det är möjligt.³¹³

Markåtkomst och ersättning

Den rättighet som väghållaren har till vägområdet kallas för vägrätt. Vägrätten innebär att väghållaren har rätt att nyttja mark eller annat utrymme som behövs för en väg trots den rätt som någon annan kan ha till fastigheten. Som huvudregel innebär vägrätten även att väghållaren i fastighetsägarens ställe får bestämma över markens eller utrymmets användning och tillgodogöra sig tillgångar som kan

³¹⁰ 3 kap. 4 och 5 §§ vägförordningen (2012:707).

³¹¹ 16 a § väglagen.

³¹² 18—20 §§ väglagen.

³¹³ 26 § och prop. 1971:123 s. 173.

utvinnas ur marken eller utrymmet. Det är alltså väghållaren och inte fastighetsägaren som bestämmer över marken. Fastighetsägaren får inte uppföra byggnader, tillbyggnader eller andra anläggningar i ett vägområde utan tillstånd, och får heller inte vidta andra åtgärder som kan ha en negativ effekt på trafiksäkerheten eller på vägen. Vägrätt är en sorts nyttjanderätt, men jordabalkens regelverk om nyttjanderätter är inte tillämpligt på vägrätt.³¹⁴

Vägrätten uppstår när väghållaren tar mark eller annat utrymme i anspråk med stöd av en fastställd vägplan, eller, i fråga om vissa avvikelser från planen, med stöd av en skriftlig överenskommelse med fastighetsägare och berörda innehavare av särskild rätt till fastighet.³¹⁵

Om väghållaren förvärvar vägrätt, har fastighetsägaren rätt till ersättning. Ersättningen består av intrångsersättning och ersättning för annan skada. Samma rätt till ersättning gäller för en innehavare av särskild rätt, till exempel renkötselrätt. När ersättningen bestäms tillämpas 4 kap. expropriationslagen, vilket innebär att det ska vara 25 procents påslag på intrångsersättningen. I vissa undantagssituationer utgår ingen ersättning – antingen om det har avtalats om något annat eller om det uppenbarligen har förutsatts att ingen ersättning ska lämnas.³¹⁶ Väghållaren är också skyldig att betala ersättning om någon drabbas av skador till följd av bland annat åtgärder som väghållaren kan behöva utföra i samband med byggandet av väg, till exempel att anordna tillfällig väg eller att använda ett utrymme för upplag.³¹⁷ I mål om ersättning gäller processreglerna i expropriationslagen i tillämpliga delar.³¹⁸ Hur ersättningsreglerna kan tillämpas i fråga om renkötselrätt beskrivs mer i kapitel 5. ja d

Om vägen dras in, ska vägmark som innehafts med vägrätt i allmänhet återgå till fastighetsägaren, som inte behöver betala någon ersättning till väghållaren. Väghållaren är skyldig att i den omfattning det behövs ställa i ordning vägområdet och vidta åtgärder för att förebygga att områdets skick vållar störningar och olägenheter i framtiden.³¹⁹

³¹⁴ 30 och 43 §§ väglagen och 7 kap. 4 § jordabalken.

³¹⁵ 31 § väglagen.

³¹⁶ 55 § väglagen.

³¹⁷ 63 § väglagen.

³¹⁸ 69 § väglagen.

³¹⁹ Jfr 32 § väglagen.

Vägtrafikdödade renar

Många renar dör i vägtrafiken varje år. Renägaren har rätt till ersättning för påkörda renar. Om det påkörande fordonet är känt och har en trafikförsäkring, utreds och handläggs ärendet av fordonets trafikförsäkringsbolag. Ersättningens omfattning och storlek är i de fallen en fråga mellan renägaren och trafikförsäkringsbolaget. Om det påkörande fordonet är okänt eller om det är känt men saknar trafikförsäkring, utreds och handläggs ärendet av Trafikförsäkringsföreningen. Detsamma gäller om det påkörande fordonet är utländskt. För att ersättning för trafikdödade renar ska betalas av Trafikförsäkringsföreningen krävs utredning som visar att renen har dödat i trafiken och vem som äger den. Det räcker inte med enbart renägarens uppgifter. Renägaren kan därför inte ensam identifiera renkadavret. Uppgifter från bilföraren och från andra än renägaren som har varit på platsen och sett eller identifierat den skadade renen har dock enligt Trafikförsäkringsföreningen ett högt bevisvärde och räcker normalt. Om en ren hittas i anslutning till en väg (till exempel vid snösmältningen) och har typiska påkörningsskador, anses beviskravet också vara uppfyllt. Renägare får inte ersättning för eftersök, identifiering eller för en kalv som förloras på grund av att vajan har blivit påkörd.³²⁰

Det finns uppgifter om totala årliga ersättningar till samtliga samebyar för vägtrafikdödade renar fram till år 2016 hos Jordbruksverket, och fram till år 2014 finns uppgifter om det totala årliga antalet vägtrafikdödade renar hos Sametinget.³²¹ Dessa visar att såväl antalet som samebyarnas ersättningar för vägtrafikdödade renar varit högre än för renar som dödat av tåg varje år. Från år 1998 till år 2014 har mellan 958 och 3 355 renar dött i vägtrafiken varje år – i snitt ungefär 1 800 renar per år, men antalet varierar.³²²

³²⁰ Trafikförsäkringsföreningens informationsblad *Trafikdödade renar*, version 2013-01. Skadeståndsrättsligt kan man argumentera för att det är en ekonomisk skada som drabbar ägaren till den påkörda renen, och att det finns adekvat kausalitet mellan skadan och påkörningen. Ersättningsbeloppen som Trafikförsäkringsföreningen tillämpar grundas dock på en överenskommelse mellan Trafikförsäkringsföreningen och SSR.

³²¹ Jordbruksstatistisk sammanställning 2018, Jordbruksverkets hemsida, <https://jordbruksverket.se/download/18.5b7c91b9172c01731757eb26/1592480807314/2018.pdf> och Sametingets webbplats, sidan *Trafikdödade renar*, <https://www.sametinget.se/110823>, besökta den 22 februari 2023.

³²² Sametingets webbplats, sidan *Trafikdödade renar*, <https://www.sametinget.se/110823>, besökt den 30 januari 2024.

Det går inte att få uppgifter om vägtrafikdödade renar uppdelat på sameby. Det innebär att det inte är möjligt att undersöka om det finns skillnader i problemets omfattning mellan de olika länens samebyar.

I Trafikverkets rutin för djurpåkörning på väg framgår följande. Trafikverket har ingen skyldighet att fösa bort levande, oskadade djur på väg. Om det har kommit in en anmälan om att levande renar befinner sig på vägbanan är det polisen som ansvarar för att samebyar informeras om detta.³²³ När bilförare eller vägtrafikledare ringer polisen efter påkörning av vilt beslutar polisen om att vidta nödvändiga åtgärder. Om skadade renar upptäcks inom vägområdet ska polisen kontaktas, som sedan kontaktar berörd sameby som själv tar hand om borttransport och eventuell avlivning.³²⁴ Om vilda djur som har ett jakträttsligt värde körs på tillfrågas jakträttshavaren om denne vill tillvarata viltet.³²⁵ Påträffas tamdjur som är så skadade att de behöver avlivas omedelbart får en veterinär eller polis, och i brådskande fall även någon annan genast avliva djuret (9 kap. 4 § djurskyddslagen). Den som avlivar djuret måste underrätta ägaren.³²⁶

Trafikverket och SSR har uttryckt olika uppfattningar om vem som bör vara ansvarig för att ta bort trafikdödade renar från vägar. Trafikverket menar att renägare ansvarar för att ta bort renarna, eftersom det är deras egendom. Om man inte kan ta reda på vem som äger renkadavret anser Trafikverket att kommunen är ansvarig för att ta hand om det. SSR har uttryckt att det är en farlig uppgift för renskötare att ta bort kadaver från allmänna vägar, varför Trafikverkets personal som har vana att arbeta på väg borde göra det.³²⁷

Trafikverkets principiella uppfattning – att renskötarna ansvarar för att hämta kadaver från påkörda renar från vägarna – innebär faror och risker för renskötarna. Trafikverket har därför tagit fram en informationsskrift om rennäringens arbetsmiljö i vägtrafik.³²⁸ I rapporten beskrivs att renpåkörningar är ett stort problem i de

³²³ Trafikverkets rutin för djurpåkörning på väg, TDOK 2023:0214, s. 7.

³²⁴ TDOK 2023:0214, s. 10.

³²⁵ TDOK 2023:0214, s. 10 f.

³²⁶ TDOK 2023:0214, s. 13.

³²⁷ Uttryckt till SVT Norrbotten i en artikel den 7 juni 2022, se <https://www.svt.se/nyheter/lokalt/norrbotten/trafikverket-bemoter-kritiken-fran-ssr>, besökt den 30 januari 2024.

³²⁸ Lundmark, Melker, och Hedström, Ellen, 2018, *Renningens arbetsmiljö i vägtrafik*, TRV 2018/52834.

nordligaste länen, som orsakar lidande för djuren och stora kostnader för enskilda och samhället. Under åren 2017 och 2018 inträffade cirka 2 200 trafikolyckor där ren var inblandad respektive år. Av rapporten framgår också att farliga situationer framför allt handlar om när renskötarna ska ta hand om renar som skadats, dödats eller blivit kvar inom vägområdet. Renskötare blir tvungna att krypköra fram och tillbaka längs vägen vid eftersök av renar. Det blir nödvändigt att vistas i trafiken till fots eller på snöskoter i många situationer. En del bilister visar ingen eller väldigt lite hänsyn till renskötarna. I rapporten beskrivs att flera av samebyarna undviker att nyttja betesmarker i anslutning till vägnätet, i syfte att undgå de risker som uppstår när renar kommer in på vägen. En försvårande faktor är att samebyarna har sina vinterbetesmarker vid kusten den tid på året när det är mörkt och dålig sikt en stor del av dygnet. Svårigheterna och riskerna blir än större längs vägar med mötesseparering (mitträcke) och stängsling där det är svårt att stanna eller hitta öppningar för att få ut renen ur vägområdet. Trafikverket skriver att det inte är helt självklart eller tydligt vad som gäller när sådana situationer uppstår.³²⁹

Om arbete på väg utförs av anställda på Trafikverket eller av upphandlade entreprenörer ställs ett antal krav på dem som utför arbetet, till exempel att de har utfört utbildningen *Arbete på väg*, att de har skyddskläder och olika typer av skyddsanordningar. Renskötare befinner sig ofta i situationer där de behöver utföra arbete i vägområdet eller längs väg. Enligt trafikförordningen får alla vistas i vägområdet och på väg, eftersom det är allmän plats. Men eftersom renskötare inte är anställda av Trafikverket ansvarar de själva för säkerheten och för arbetsmiljörisker i de fall när arbete måste utföras i vägområdet. Renskötare som är egenföretagare har ett eget ansvar att skydda sig och använda rätt skyddsutrustning. Om renskötaren har anställda omfattas de fullt ut av arbetsmiljölagen, där det finns regler om skyldigheter för arbetsgivare och andra skyddsansvariga att förebygga ohälsa och olycksfall i arbetet.³³⁰

När det gäller eftersök av påkört vilt finns en utbildning riktad till eftersöksjägare om hur detta görs på ett trafiksäkert sätt. I utbildningen ställs ett antal krav på eftersöksjägarna, bland annat att

³²⁹ TRV 2018/52834, s. 7 f.

³³⁰ TRV 2018/52834, s. 13.

de bör använda två varningstålt och tre magnetskyltar med texten Viltolycka och personlig skyddsutrustning. Kraven gäller formellt inte vid eftersök av ren.³³¹

Liksom i fråga om järnväg har SSR lyft fram att det är en svårighet för renskötare att de förväntas avliva trafikskadade renar omedelbart enligt djurskyddslagens regler, men att de inte får lov att avliva renen utan att använda en godkänd avlivningsmetod. De beskriver att detta är ett problem eftersom inte alla renskötare har licens för att ha vapen med sig på skotern. Jordbruksverkets uppfattning är dock att renskötare bör ha bultpistol med sig i arbetet, vilket inte kräver licens.³³²

E4:an

Europaväg 4, E4, löper längs kusten genom Västerbottens och Norrbottens län, från Nordmaling i söder till Haparanda i norr, och utgör en viktig kommunikationslänk, både inom länen och som en del i det europeiska infrastrukturnätet. På uppdrag av Trafikverket har konsultfirman Ecogain AB tagit fram en rapport om hur E4:an kan anpassas för att minska störningar för ren och vilt. I rapporten beskrivs att stora delar av E4:an har mötteseparerats och försetts med viltstängsel för att uppnå bättre trafiksäkerhet och framkomlighet. På grund av stängsel, mitträcke och höga trafikmängder utgör E4 i dag en stark barriär i landskapet för renskötsel och för vilt.³³³ I rapporten beskrivs också hur ren- och viltolyckor orsakar stora samhällsekonomiska kostnader i form av bland annat personskador, egendomsskador, räddningsinsatser och eftersök av djur. Dessutom orsakar de störningar i trafiken, vilket är en kostnad för samhället. Ur ett samhällsekonomiskt perspektiv är det därför positivt med åtgärder för att minska antalet olyckor. Sådana åtgärder kan också möjliggöra en långsiktigt hållbar renskötsel och begränsa barriäreffekter för vilt. Planskilda passager i kombination med ett tätt stängselsystem är enligt rapportförfattarna

³³¹ TRV 2018/52834, s. 14–16.

³³² Enligt uppgift från Jordbruksverket, komm2024/00011/N 2021:02 nr 37.

³³³ Ecogain AB, 2019, *Studie: E4 – stängsel och passager för ren och vilt*, rapport åt Trafikverket, s. 3.

det långsiktigt bästa alternativet för ren och vilt och för att uppnå definierade mål.³³⁴

I rapporten har renskötare intervjuats, som beskriver att de behöver samla renarna för att kunna genomföra en effektiv flytt över E4, antingen genom temporära samlingshagar eller genom att samla ihop dem på en öppen plats. Passage i plan kräver samordning mellan renskötare och polis för att vid flytt stänga av E4 för trafik. Eftersom polisen inte alltid kan prioritera flytt av renhjordar som arbetsuppdrag skapas problem för renskötarna. Renskötarna kan behöva avbryta flytten och antingen fortsätta hålla renarna i samlingshage eller släppa dem för samling och genomföra flytten vid ett senare tillfälle. Detta förfarande är en anledning till att flera av de berörda samebyarna undviker att flytta sina renar öster/söder om E4, eller endast genomför flytt med hjälp av lastbil.³³⁵ Flytt med lastbil innebär risker för att renar skadas, ökad stress för dräktiga vajor och även smittorisker för renarna. Under vissa tider på året är det dessutom inte tillåtet att transportera djur med lastbil enligt djurskyddslagen. På sikt finns även en risk för att renarnas naturliga vandringsinstinkter störs. Utöver dessa risker innebär lastbilstransporter att det tillkommer kostnader för samebyn och för den enskilde renskötaren som annars inte hade uppstått.³³⁶

Samebyarnas erfarenheter av olika typer av passager skiljer sig åt. En majoritet av samebyarna anser att renar aldrig självmant skulle passera genom en port, medan ett fåtal samebyar har andra erfarenheter och säger att renar kan nyttja portar för fri strövning. För att renar självmant ska använda en passage, oavsett utformning, menar samebyarna att det krävs att en eller flera renar har vant sig vid passagen och att miljön är anpassad för att djuren inte ska skrämmas eller bli stressade.³³⁷

Om det ska vara möjligt att passera en planskild passage och passage i plan med en samlad renhjord menar merparten av de berörda samebyarna att det behövs samlingshagar på vardera sidan om passagen. Generellt anser samebyarna att temporära samlingshagar är ett sämre alternativ än stationära hagar eftersom

³³⁴ Ecogain AB, 2019, s. 3 f.

³³⁵ Ecogain AB, 2019, s. 24.

³³⁶ TRV 2018/52834, s. 8.

³³⁷ Ecogain AB, 2019, s. 24.

det krävs en stor arbetsinsats för att bygga en funktionell samlingshage om marken är tjälad.³³⁸

Olyckor med ren förekommer framför allt på platser där det finns brister i stängselsystemet – där ren tar sig in på E4:an i öppningar i stängslet vid vägkorsningar, vid trasiga eller dåligt utformade grindar och vid trasiga stängsel.³³⁹

Att E4 skapar en barriäreffekt för vilt, både på grund av trafikmängd och stängsling, står klart. Effekterna detta får på viltpopulationer är bland annat att djuren väljer att inte passera E4 vilket i sin tur leder till anhopningar av djur och, som följd av det, ökade betesskador. Barriäreffekter för vilt kan även få ekonomiska konsekvenser för människan. Stora ansamlingar migrerande älgar kan samlas på begränsade områden och orsaka stora betesskador med ekonomiska förluster för enskilda skogsägare som följd.³⁴⁰

Ett stängsel som har full funktion är helt tätt där det sitter. Därför är det av största vikt att de stängsel som är uppsatta underhålls, eftersom de annars ger en falsk trygghet för trafikanterna. Dessutom måste ändarna på stängslet i öppna marker avslutas så att eventuella djur blir synliga för trafikanter. Anslutningsvägar behöver kompletteras med stängsel som styr djuren bort från vägen och verkar avskräckande. För att undvika många öppningar i stängselsystemet kan anslutningsvägar dras om och samlas ihop för att ge färre, men bättre utformade, öppningar ut mot E4. Antalet öppningar i ett stängselsystem minskas också om grindar sätts upp vid mindre vägar. Dessa grindar måste ses över och underhållas för att fylla sin funktion. En intressekonflikt kan dock uppstå med de personer som bor längs grindförsedda vägar och inte vill att det ska finnas grindar mot vägen. Risken är därför stor att grindar lämnas öppna av dem som ofta använder dem.³⁴¹

Dialogerna med samebyarna visar att det är nödvändigt att möjliggöra passage över E4 för ren längs hela den utredda sträckan för att ge möjlighet för en hållbar renskötsel. Passager behövs också för att vilt ska kunna röra sig så naturligt som möjligt i landskapet. Fungerande passager, oavsett typ, ger möjlighet till en effektivare markanvändning för renskötseln eftersom passager ger tillgång till markområden som i annat fall inte skulle kunna nyttjas. Med

³³⁸ Ecogain AB, 2019, s. 25.

³³⁹ Ecogain AB, 2019, s. 26.

³⁴⁰ Ecogain AB, 2019, s. 28.

³⁴¹ Ecogain AB, 2019, s. 124.

anledning av en ökande exploatering inom samebyarnas betesmarker och förändringar i klimatet är funktionella passager över E4 av stor betydelse. Säkra passager innebär också färre trafikolyckor, ökad trafiksäkerhet samt större möjligheter för vilt att röra sig över ett större område eftersom stängslet då inte skapar en total barriär.³⁴²

Med planskilda passager kan renar bättre nyttja betesmarker i närområde till E4 eftersom planskilda passager inte kräver öppningar i stängslet ut mot vägen. Därmed minskar risken att renarna tar sig innanför viltstängslet och därmed minskar också risken för kollision och icke önskad passage. En planskild passage möjliggör också en säker passage över E4 för fritt strövande renar, vilket inte är möjligt vid passage i plan. Med planskilda passager kan renskötarna säkert och riskfritt passera E4 med en samlad renhjord, utan att tillkalla polis. Flera samebyar uppger att den möjligheten skulle reducera stressnivån under en i övrigt kritisk årstid för renskötseln.³⁴³

Om renskötare vill att en väg stängs av tillfälligt, till exempel för att flytta renar över en väg, kan Trafikverket besluta att vägområdet får användas. Själva beslutet om att tillfälligt stänga av vägen måste dock fattas av länsstyrelsen. Efter att ett beslut har fattats om att en väg ska stängas av krävs även en trafikanordningsplan. En ansökan om trafikanordningsplan ska lämnas in till Trafikverket senast tre veckor innan planerat vägarbete/avstängning och ska innehålla skisser på hur den sökande ska skapa en säker arbetsplats för trafikanter och personal. När Trafikverket har godkänt planen kan den spridas till allmänheten och berörda. Vägarbeten som påverkar restiden med mer än fem minuters extra restid räknas som att de har en mycket stor påverkan på trafiken.³⁴⁴

Trafikverket har i sin rapport om renskötarens arbete på väg identifierat ett antal tänkbara åtgärder som kan underlätta arbetet och öka säkerheten för renskötare:

- Skyltning och information på flera språk när man kommer in i renskötseområdet.
- Att Trafikverket tar fram förslag till lämplig skyddsutrustning och information riktat till renskötare (sedan skulle det ligga på

³⁴² Ecogain AB, 2019, s. 126.

³⁴³ Ecogain AB, 2019, s. 127.

³⁴⁴ TRV 2018/52834, s. 14.

varje renskötare att ta del av informationen och skaffa personlig skyddsutrustning).

- Att Trafikverket gör en grundläggande utbildningsinsats riktad till renskötare för omhändertagande av ren på väg, skadade och döda renar.
- Att den sameby som behöver stänga av en väg tillfälligt för att genomföra en planerad renflytt gör detta i tät dialog med berört driftområde hos Trafikverket.
- Att Trafikverket tar fram tydligare rutiner för vad som är myndighetens ansvar i dessa frågor.
- Att Trafikverkets entreprenörer får uppgiften att ta fullt ansvar för omhändertagande av ren på väg, skadade och döda renar samt avstängning av väg. Detta vore dock en ny arbetsuppgift som sannolikt skulle bli kostsam. Det uppstår även oklarheter om befogenhet att avliva skadade djur eftersom ren klassas som tamdjur.
- Att jaktlagen ändras så att ren omfattas av regelverket kring eftersök av vilda djur. Åtgärden skulle kräva en lagändring men systemet för eftersök av vilt är etablerat och fungerar i huvudsak bra. Kostnad för åtgärden ingår i Trafikverkets ordinarie arbete.³⁴⁵

Pågående forskning om hur antalet renpåkörningar kan minska

I Sattajärvi koncessionssamebys område har koncessionssamebyn tillsammans med gruvbolaget Kaunis Iron precis genomfört ett forskningsprojekt med målsättningen att bland annat öka trafiksäkerheten i renbetesområdet genom att minska antalet renpåkörningar. Bakgrunden till projektet handlar om att de kraftigt ökade transportrörelserna kopplade till Kaunis Irons gruvverksamhet har lett till ett stort antal renpåkörningar i samebys vinterbetesområde. I de delar av samebys område där gruvan har anlagts finns några viktiga lavhedar där renskötseln redan tidigare var påverkad av ett instängslat flygplatsområde och ett över två kilometer långt stängsel längs med väg 395. Av det skälet samlas

³⁴⁵ TRV 2018/52834, s. 18–20.

renarna i oktober på en smal remsa av samebyns område mellan Torne älv och vägstängslet. Starten av järnmalmgruvan innebar en ökning av tung trafik och arbetspendling i just det området, vilket gjorde området ännu mer utsatt under sen höst och tidig vinter.

Koncessionssamebyn bedriver i delar av sitt område stationär renskötsel med utfodring i hägn under vissa perioder vintertid. I området nära gruvverksamheten fanns sedan tidigare ett rengärde. Normalt har samebyn inte velat ta in renar i hägn förrän snö- och betesförhållanden absolut kräver det, men i projektområdet började man samla in renarna direkt efter brunsten.

I projektet skapade och testade man ett arbetssätt där koncessionssamebyn tidigare lade sin inhägnade renskötsel. I området byggdes en insamlingshage med foderautomat och kameraövervakning. Anläggningen försågs med klocka som renarna var präglande att känna igen som en signal för foder. Renarna lockades av klockan till inhägnaden och fördes sedan till sitt ordinarie hägn i ett transportfordon. Detta pågick från oktober till april. Forskare från Luleå tekniska universitet samlade in data från projektet och analyserade resultaten.³⁴⁶ Den tidigare lagda insamlingen gjordes endast i projektområdet – i övrigt vill inte samebyn ta in några renar i hägn om inte de yttre förhållandena kräver det.

Det nya arbetssättet innebar alltså att Sattajärvi koncessionssameby samlade in renarna i projektområdet två månader tidigare än under ett vanligt år. Arbetssättet ser ut att ha gjort stor skillnad till det bättre. Antalet trafikdödade renar minskade markant mellan år 2020 och 2021 (det första projektåret). Minskningen var särskilt tydlig på den vägsträcka som omfattas av projektet där antalet dödade renar minskade med 59 procent under det första projektåret. Detta kan jämföras med vägsträckor som inte omfattades av projektet där antalet dödade renar minskade med 26 procent under det första projektåret. Under projektåren 2022 och 2023 ökade antalet trafikdödade renar på projektsträckan men var fortfarande lägre än år 2020. På andra vägsträckor var antalet trafikdödade renar dubbelt så högt under år 2022 och 2023 jämfört med på projektsträckan. Genom projektets arbetsmetod ser det ut

³⁴⁶ Swedish Mining Innovation, sidan Säkra, hållbara transporter i renskötselområde, <https://www.swedishmininginnoation.se/sv/project/sakra-hallbara-transporter-i-renskotselomrade/>, besökt den 22 januari 2024.

som att man lyckades med att på ett bestående sätt minska risken för påkörningsolyckor av ren på vägsträckan i projektområdet.³⁴⁷

En effekt av att rendödligheten har minskat är att ersättningen för trafikdödade renar som betalas ut till Sattajärvi koncessionssameby har minskat med drygt 65 procent. I projektrapporten beskrivs att ersättningsnivåerna för trafikdödade renar är omdiskuterade, där vissa menar att ersättningen är för låg och inte motsvarar renens faktiska värde. För Sattajärvi koncessionssameby skulle de minskade renpåkörningarna i så fall innebära att samebyns ekonomi förbättras genom att man får färre trafikdödade renar vars värde inte ersätts fullt ut. För försäkringsbolagen eller Trafikförsäkringsföreningen blir det givetvis positivt för ekonomin när utbetalningarna minskar – inte bara avseende ersättningar för dödade renar utan även för fordonsskador med mera. Färre trafikdödade renar innebär också lägre kostnader för administrativt arbete för samtliga inblandade aktörer.³⁴⁸

Arbetsättet som testades i projektet skulle kunna vara av intresse för andra samebyar eller vinterbetesgrupper som under perioder bedriver stationär renskötsel i hägn. De flesta samebyar gör dock inte det. Ett nytt forskningsprojekt har dock inletts, där Sattajärvi koncessionssameby tillsammans med bland andra Trafikverket och Kaunis Iron ska arbeta med att utveckla ett varningssystem i lastbilar som kan sammankopplas med de GPS-sändare som redan finns på vissa av samebyns renar. I det nya projektet ska man ta fram och utveckla en modell för fordonswarning mellan renens GPS-sändare och fordon.³⁴⁹ Resultaten av det projektet kan vara av intresse för samtliga samebyar.

³⁴⁷ Jakobsson, Mats, 2023, *Säker, hållbara transporter i renskötselområde 2021–2023, slutrapport*, s. 5.

³⁴⁸ Jakobsson, 2023, s. 7 f.

³⁴⁹ Jakobsson, 2023, s. 4.

5 Markåtkomst och ersättning

Sammanfattning: När en exploatör vill ta renbetesmark i anspråk för sin verksamhet kan det krävas olika typer av tillstånd. Det krävs också att exploatören skaffar sig civilrättslig rätt att använda marken – det vill säga rätt i förhållande till de markägare och personer som har särskild rätt till fastighet som berörs av den planerade verksamheten, exempelvis samebyar.

Vanligtvis skaffar sig exploatören åtkomst till marken genom avtal. Om exploatören inte lyckas avtala med den sameby som använder marken så kan renskötselrätten lösas in genom ett tvångsförfarande – antingen med stöd av rennäringslagens reglering eller med stöd av olika sektorslagar, till exempel väglagen, minerallagen eller ledningsrättslagen.

Oavsett vilket system som renskötselrätten löses in med så har den sameby som berörs rätt till ersättning för intrång och övrig skada. Ersättningen bestäms enligt expropriationslagen, vilket innebär att den ska motsvara ett marknadsvärde för det som tas i anspråk. Eftersom renskötselrätt inte kan säljas kan ett marknadsvärde inte bestämmas genom prisjämförelser. I stället får andra metoder användas, exempelvis avkastningsmetoden. Expropriationslagens regler innebär också att ett påslag på 25 procent läggs på intrångsersättningen.

I rennäringslagen finns också en bestämmelse om att ersättningen som huvudregel ska delas med Samefonden.

Den exploatör som vill börja bedriva en verksamhet på en fastighet där det finns egendomsskyddade rättigheter – antingen bestående i att någon annan är fastighetsägare eller att någon annan har en

särskild rätt till fastigheten, som till exempel servitut, jakträtt, renskötselrätt, arrende eller annan nyttjanderätt – behöver skaffa sig markåtkomst innan den nya verksamheten kan påbörjas. I detta kapitel beskrivs hur det befintliga systemet ser ut för den exploatör som vill ta mark i anspråk på ett sätt som gör att renskötselrätten begränsas i något avseende.

I första hand försöker exploatören lösa frågan om markåtkomst genom avtal. Det absolut vanligaste är att exploatörer avtalar med de markägare och innehavare av särskilda rättigheter som berörs innan den nya verksamheten påbörjas. I avtalet regleras vilken ersättning som rättighetshavarna ska få, och det är upp till parterna att komma överens om hur stor den ersättningen ska vara.

Om parterna inte kan enas i ett avtal finns en möjlighet för exploatören att skaffa sig åtkomst till marken genom olika tvångsförfaranden. De olika sektorslagarna kan innehålla den typen av lagreglerade förfaranden för hur exploatören genom expropriation kan skaffa sig markåtkomst (det vill säga hur exploatören kan lösa in fastigheter eller särskilda rättigheter till fastigheter). Sådana regler finns exempelvis i ledningsrättslagen, väglagen, minerallagen, lagen om byggande av järnväg, och, såvitt avser vattenregleringar och föreskrifter om bland annat inskränkningar i markanvändning i nationalparker och naturreservat, i miljöbalken.

Om det inte finns regler om inlösen i speciallag behöver exploatören i stället ansöka om expropriation enligt expropriationslagen, eller, i fråga om renskötselrätt, om upphävande av renskötselrätt med stöd av 26 § rennäringslagen. Ersättningsreglerna i expropriationslagen används också i de andra lagar som används för tvångsvis markåtkomst.

Det innebär mycket arbete för samebyarna att bevaka sina rättigheter till marken. Deltagande i samråd och i processer som förs vid myndigheter och domstol tar såväl tid som resurser i anspråk. När flera olika exploatörer vill ha markåtkomst till samebyns mark blir det svårt för samebyarna att bevaka sin rätt.

I det här kapitlet beskrivs inledningsvis vad som allmänt gäller för tvångsinlösen av särskild rätt till fastighet – i detta fall renskötselrätt (avsnitt 5.1). Därefter följer ett avsnitt med en genomgång av hur värdet av förlorad renskötselrätt kan beräknas (avsnitt 5.2). Slutligen

följer ett avsnitt om regler om fördelning mellan samebyarna och Samefonden (avsnitt 5.3).

5.1 Allmänt om tvångsinlösen av renskötselrätt

Att mark och egendomsskyddade rättigheter kan tas i anspråk genom tvång under vissa förutsättningar följer av grundlagsbestämmelsen om egendomsskydd i 2 kap. 15 § regeringsformen. Av 2 kap. 15 § första stycket regeringsformen framgår att ingrepp i en egendomsskyddad rättighet, som renskötselrätt, bara tillåts om det motiveras av angelägna allmänna intressen. Om rättigheten tas i anspråk ska full ersättning utgå. Av samma bestämmelse framgår att också inskränkningar i en samebys rätt att råda över renskötselrätten ska ersättas, om inskränkningarna innebär att pågående markanvändning avsevärt försvåras på det aktuella området eller annars medför betydande skada. Skillnaden mellan de båda ersättningsfallen är alltså att rättigheten i det första fallet överförs till någon annan, tillfälligt eller definitivt, medan nyttjanderätten i det andra fallet består men inte kan utnyttjas som tidigare.

Oavsett om inlösen sker med stöd av expropriationslagen, rennäringslagen eller någon annan sektorslag tillämpas expropriationslagens bestämmelser för hur ersättningen för den exproprierande åtgärden ska bestämmas. Dessa regler ska beskrivas mer utförligt i nästa avsnitt men innebär i korthet att den som utsätts för en expropriation har rätt till:

1. Löseskilling eller intrångsersättning och
2. ersättning för övrig skada som uppkommer på grund av expropriationen.

Utöver det har den som utsätts för expropriation rätt till ett påslag på 25 procent av värdet av ersättningen enligt punkten 1, det vill säga på löseskillingen eller intrångsersättningen. På ersättningen för övrig skada läggs det inte på något påslag.

Den som tar mark i anspråk i renskötselområdet behöver alltså ersätta samebyn som berörs av ianspråktagandet, inte bara för följdskador som samebyn drabbas av på grund av åtgärden – som extra lastbilstransporter, utfodring, merarbete eller vad det kan vara

– utan också för själva ianspråktagandet av mark om verksamheten innebär att renskötselrätten inte längre kan utövas eller avsevärt försvåras på en plats.

Det sagda innebär att det inte är tillräckligt för exploatören att enbart ha ett miljötillstånd för sin verksamhet, utan själva frågan om markåtkomst behöver också lösas. Det kan som sagt ske antingen genom att parterna avtalar om den eller genom ett lagstadgat förfarande för intrång i särskild rätt till fastighet. Om det saknas ett sådant lagstadgat förfarande i speciallag för den typ av verksamhet som exploatören avser att bedriva ska rennäringslagens bestämmelser om upphävande av renskötselrätt tillämpas. Dessa bestämmelser och motiven till dem beskrivs ingående i avsnitt 2.8 i *PM 44 – Renskötsel och annan markanvändning*.

Sammanfattat innebär reglerna att regeringen kan förordna om upphävande av renskötselrätten på ett visst område, när området behövs för ändamål som anges i 2 kap. expropriationslagen (där anges ändamål av angeläget allmänt intresse, till exempel allmänt behov av transport, elektrisk kraft, försvarsändamål med mera). Upphävandet kan begränsas till att avse viss tid eller vissa av de befogenheter som ingår i renskötselrätten. Meddelas ett sådant förordnande om upphävande, kan regeringen samtidigt föreskriva åtgärder för att motverka skada eller olägenhet för renskötseln. Om ett upphävande av renskötselrätt medför skada eller olägenhet för renskötseln eller för samebymedlemmars jakt- och fiskerätt, utgår ersättning för det. I fråga om upphävande av renskötselrätt och ersättning för det gäller expropriationslagens regler om självständig rättighetsexpropriation³⁵⁰ Även övriga regler i expropriationslagen är tillämpliga för förfarandet i mål om upphävande av renskötselrätt. Det innebär att det ankommer på den som vill bedriva en verksamhet som omöjliggör renskötsel att begära att renskötselrätten upphävs; detta är alltså inte något som regeringen gör på eget initiativ. Expropriationslagens regler om ansökan om expropriation, ramen för processen, förhandstillträde och rättegångskostnader gäller även i fråga om upphävande av renskötselrätt.³⁵¹

Regelverket om upphävande av renskötselrätt i 26–29 §§ rennäringslagen är inte avsett att tillämpas på företag vars tillåtlighet prövas i särskild ordning, det vill säga företag vars tillåtlighet prövas

³⁵⁰ 26–29 §§ rennäringslagen.

³⁵¹ 29 § rennäringslagen, se även prop. 1971:51 s. 168.

med avseende på bland annat det intrång som företaget kan innebära för renskötsel, där intrångsersättning bestäms i tillståndsärendet om företaget tillåts. Bestämmelserna om upphävande är enligt motiven till rennäringslagen endast tillämpliga om tvångs rätt inte kan utverkas med stöd av sådan lagstiftning som vattenlagen (numera inlösen för vattenverksamhet enligt miljöbalken), allmänna väglagen och gruvlagen (numera minerallagen).³⁵²

Däremot bör reglerna om upphävande av renskötselrätt tillämpas om mark tas i anspråk för någon verksamhet där det inte finns en tillämplig sektorslag för tvångsförfarandet, till exempel för vindkraftsparker, solcellsparker eller annan verksamhet där renskötselrätten inte längre kan utövas fullt ut på den plats där verksamheten bedrivs. Ett sådant ianspråktagande kan avse viss tid om verksamhetens påverkan på renskötseln är tillfällig. I situationer när parterna har kommit överens behövs dock inget tvångsförfarande.

Ett förordnande om upphävande av renskötselrätt kan alltså vara begränsat i tid, och kan avse endast vissa delar av renskötselrätten (till exempel enbart jakten eller fisket). Om förordnandet inte är begränsat i tid kommer renskötselrätten, på grund av att den är elastisk, trots det att återuppstå när verksamheten som marken har exproprierats för upphör.³⁵³

En sameby kan alltså, liksom andra juridiska personer, bli utsatt för expropriation och liknande ingrepp i den utsträckning som grundlagen och folkrätten tillåter. I fråga om renskötselrätt krävs dock att särskilda avvägningar görs på grund av samernas ställning som urfolk. Det folkrättsliga skyddet beskrivs i avsnitt 2.6.3 i PM 44 – *Renskötsel och annan markanvändning*. Folkrätten innebär i korthet att man vid ett expropriationsbeslut behöver lägga särskild vikt vid samernas intresse av att vidmakthålla sin kultur och försörjning. Det innebär alltså ett skärpt krav på proportionalitet mellan ingreppets ändamål och dess konsekvenser.³⁵⁴ De berörda samebymedlemmarna behöver också konsulteras på ett effektivt

³⁵² 30 § rennäringslagen, prop. 1971:51 s. 126 f. och 129 f. och prop. 1992/93:32, *Om samerna och samisk kultur*, bilaga 2, s. 99–102

³⁵³ I lagstiftningsarbetet uttalades att "utan särskilt stadgande torde det vara klart att ett från renskötsel undantaget område blir på nytt tillgängligt för sitt ursprungliga ändamål, om det företag helt nedlägges till vars förmån undantagandet skett", se SOU 1968:16, *Rennärningen i Sverige*, s. 73.

³⁵⁴ *Girjasdomen*, NJA 2020 s. 3 p. 92, och Bengtsson, Bertil, Ds 2016:27, *Frågor kring 2009 års renskötselkonvention*, s. 35.

sätt, det vill säga med en reell möjlighet att påverka utfallet, innan ett exproprierande ingrepp sker.

5.2 Hur beräknas värdet av förlorad renskötselmark?

Oavsett vilket regelsystem som den tvångsvisa markåtkomsten sker genom hänvisar bestämmelserna om intrång i särskild rätt till fastighet till 4 kap. expropriationslagen.

I 4 kap. 1 § första stycket expropriationslagen anges att för en fastighet som exproprieras i sin helhet ska som huvudregel löseskilling betalas med ett belopp som motsvarar fastighetens marknadsvärde. Om en del av en fastighet exproprieras ska intrångsersättning betalas med ett belopp som motsvarar den minskning av fastighetens marknadsvärde som uppkommer genom expropriationen. I andra stycket framgår att utöver det ska ytterligare löseskilling respektive intrångsersättning betalas med 25 procent av marknadsvärdet respektive marknadsvärdeminskningen. Bestämmelsen gäller inte bara i förhållande till fastighetsägare utan också i förhållande till innehavare av särskild rätt till fastighet, vilket framgår av 1 kap. 5 § expropriationslagen.

När det gäller intrång i renskötselrätt aktualiseras ett antal frågor om hur bestämmelsen om intrångsersättning bör tillämpas. Bertil Bengtsson har analyserat bland annat dessa frågor i sin bok *Ideella värden i fastighetsrätten*, och konstaterar där att rennäringslagens regler om upphävande av renskötselrätt ger rätt till ersättning inte bara för skada utan också för ”olägenhet”, vilket enligt motiven till rennäringslagen kan uppfattas som en utvidgning i förhållande till expropriationslagen. Vad som närmare avses med olägenhet framgår dock inte i lagen eller dess förarbeten. Bengtsson skriver att det kunde ligga nära till hands att anse att uttrycket väsentligen syftar på skada på icke ekonomiska värden, och i så fall närmast på kulturvärden. Det blir i varje fall inte fråga om löseskilling beräknad efter marknadsvärde, eftersom renskötselrätten inte kan överlåtas; ersättningen får därför bestämmas med andra metoder. Något klart stöd för hur en sådan bedömning bör göras är dock svårt att hitta, konkluderar Bengtsson.³⁵⁵

³⁵⁵ Bengtsson, Bertil, 2016, *Ideella värden i fastighetsrätten*, Wolters Kluwer, s. 155 f.

Ur ekonomisk synvinkel kan man dock argumentera för att frågan om renskötselrätten går att sälja inte är avgörande för om ett marknadsvärde kan uppskattas. Sådana uppskattningar kan göras med andra metoder än genom att jämföra försäljningssiffror. I avsnitt 5.2.2. beskrivs hur sådana uppskattningar skulle kunna gå till.

Bengtsson har också i andra sammanhang skrivit om värderingsprinciperna vid intrång i renskötselrätt. Han analyserade dessa ämnen särskilt i Ds 2016:27, som behandlade frågor om hur värderingen skulle gå till om det gränsöverskridande renbetet skulle regleras på ett sätt som gjorde att svenska renskötare skulle vara tvungna att avstå renskötselmarker till norska renskötare. De principer Bengtsson skriver om i den utredningen är allmänt gällande vid alla expropriation ingrepp i renskötselrätt.

Bengtsson redogör för att när en sameby helt eller delvis berövas nyttjandet av ett område måste detta uppfattas som en expropriation, om inte saken har reglerats i ett avtal mellan samebyn och den som använder området. Ersättningsreglerna för ett sådant tvångs-ingrepp bör därför bygga på expropriationsprinciper. Det blir då fråga om en expropriation på viss tid av särskild rätt. Expropriation brukar vanligen avse äganderätt till en fastighet, och reglerna är utformade framför allt med sikte på den situationen. Vid expropriation av sådana särskilda rättigheter som nyttjanderätt och servitut uppkommer ofta speciella problem, som inte har belysts i samma utsträckning i litteratur och praxis. Beträffande renskötselrätt kompliceras saken dessutom av att rätten inte beror på upplåtelse av fastighetsägaren utan vilar på självständig grund.³⁵⁶

Bengtsson fortsätter med att gå igenom principerna för ersättningen, som har beskrivits ovan. Han noterar också att ersättning för övrig skada bör kunna krävas också av enskilda samebymedlemmar som personligen lider ekonomisk förlust till följd av att de inte längre kan bruka renbetesområdet i fråga. De får, enligt Bengtsson, anses som sakägare i expropriationsprocessen. Expropriationslagen innehåller dessutom särskilda regler om rättegångskostnader i expropriationsmål, som är särskilt gynnsamma för den som drabbas av expropriationen. De bör tillämpas också i detta fall. Genom förhöjningen av ersättningen kan även en del olägenheter som är svåra att skatta i pengar anses

³⁵⁶ Bengtsson, Ds 2016:17, s. 65.

kompenserade, till exempel vissa skador på samekulturen i området, enligt Bengtsson.³⁵⁷

5.2.1 Allmänt om principer för expropriationsersättning

Grundprinciperna som expropriationslagens ersättningsregler vilar på är att sakägarens förmögenhetsställning efter expropriationen ska vara densamma som om någon expropriation inte hade ägt rum.³⁵⁸ Av det följer också den allmänna principen att enbart sådana skador som uppstår till följd av expropriationen eller den exproprierade delens användande ska ersättas. Skador som upptäcks i samband med ersättningsfrågan i expropriationsmålet, men som skulle ha drabbat sakägaren även om expropriationen inte hade kommit till stånd, ska alltså inte ersättas. Expropriationsskadan i denna bemärkelse omfattar den totala nettoskada som orsakas av expropriationen. Skadevärderingen kan sägas gå ut på att bestämma värdet av förlorade förmögenhetsobjekt.³⁵⁹

Expropriationsskadan kan ses som ett ingrepp i ett fortgående ekonomiskt skeende. Värderingsuppgiften går därmed ut på att fastställa det ekonomiska resultatet av två händelseförlopp; det verkliga och det tänkta händelseförloppet. Med det verkliga händelseförloppet menas det som kommer att utveckla sig efter expropriationen. Det tänkta händelseförloppet är det som sannolikt skulle ha kommit till stånd om någon expropriation inte hade inträffat.³⁶⁰ Skillnaden mellan händelseförloppen motsvarar den totala skadan för den som utsätts för expropriationen. Det är alltså fråga om en differensprincip, som kan ses som ett utslag av den kausalitetsbedömning som ska göras i förhållande till expropriationen, det vill säga att endast sådan skada som har orsakats av expropriationen ska ersättas.³⁶¹

Uppskattningen ska alltid rikta sig framåt i tiden, aldrig bakåt. Vid uppskattningen av framtida skador kan domstolen i princip förfara på två sätt. Domstolen kan utgå från att händelseförloppet kommer att utveckla sig, respektive skulle ha utvecklat sig, på ett

³⁵⁷ Bengtsson, Ds 2016:17, s. 66.

³⁵⁸ Prop. 1971 :122 s. 165.

³⁵⁹ Dahlsjö, Anders, Hermansson, Magnus, Sjödin, Eije, 2022, *Expropriationslagen – en kommentar*, kommentaren till 4 kap. inledningen, Norstedts juridik, Juno version 3 B.

³⁶⁰ Dahlsjö, m.fl., 2022, kommentaren till 4 kap. inledningen, jfr prop. 1971:122 s. 64.

³⁶¹ Dahlsjö, m.fl., 2022, kommentaren till 4 kap. inledningen prop. 1971:122 s. 171 f.

visst bestämt sätt och döma ut ersättning i enlighet med detta. Den kan också, om två eller flera alternativa händelseförlopp är tänkbara, ta hänsyn till sannolikheten för det ena eller det andra händelseförloppet och bestämma ersättningen till ett medelvärde – eventuellt med övervikt åt ettdera hållet beroende på den större eller mindre sannolikheten för ett visst händelseförlopp.³⁶²

Påslaget på 25 procent är avsett att kompensera för bortfallet av vissa värden som fastighetsägaren kan tillmäta egendomen men som inte kompenseras genom en ersättning motsvarande fastighetens marknadsvärde. Dessa så kallade överskjutande värden kan bero på olika faktorer hänförliga till fastighetsägaren, till exempel affektionsvärden eller förhoppningar om ett framtida ekonomiskt utbyte vid en försäljning av fastigheten. Därför kan det ifrågasättas vilken slags skada – ekonomisk eller ideell – som påslaget är avsett att täcka. I förarbetena anförs att det ligger närmast till hands att betrakta påslaget som ersättning för en ekonomisk skada.³⁶³

Med skada till följd av själva expropriationen menas den ekonomiska nettoskada som följer av att ett markområde eller en rättighet avstås, att en rättighet upplåts eller att en rättighet i fast egendom – servitut, nyttjanderätt eller annan särskild rätt – upphävs eller begränsas. Skadan består dels av värdet av den egendom som avstås, dels av värdeminskning på den egendom som behålls av fastighetsägaren eller rättighetshavaren. Eftersom det är nettoskadan som ska ersättas måste även eventuell nytta av expropriationen beaktas. Utöver denna direkta egendomsskada kan det till följd av expropriationen uppstå skada för fastighetsägaren eller rättighetshavaren personligen eller för en rörelse som sakägaren bedriver. Redan expropriationsförfarandet som sådant kan medföra till exempel sänkta intäkter eller ökade kostnader av just det faktum att ett expropriationstillstånd har meddelats för egendomen i fråga. Skador av dessa slag brukar benämnas övrig skada eller annan skada (i förhållande till den ersättning som avser själva förlusten av marken eller rättigheten, det vill säga löseskillingen eller intrångsersättningen) och ersätts med så kallad annan ersättning.³⁶⁴

Skadeuppskattningen vid expropriation skiljer sig i stort inte från annan skadeuppskattning. Det gäller inte att konstruera några

³⁶² Dahlsjö, m.fl., 2022, kommentaren till 4 kap. inledningen.

³⁶³ Prop. 2009/10:162 *Ersättning vid expropriation*, s. 66 f.

³⁶⁴ Dahlsjö, m.fl., 2022, kommentaren till 4 kap. inledningen, rubriken *Skada med anledning av expropriationsföretaget*.

speciella “expropriationsvärden”, utan uppskattningen syftar till att bestämma den av expropriationen orsakade totala nettoskadan. Åtskilliga likheter finns alltså mellan bestämmande av ersättning vid expropriation och vad som allmänt gäller för ersättningsbestämning inom skadeståndsrätten. En beröringspunkt gäller den ovan nämnda differensprincipen, som kommer till användning såväl i expropriationsrätten som när det är fråga om att bestämma ett skadestånd. Även i övrigt uppvisar de expropriations- och skadeståndsrättsliga situationerna sådana likheter att man kan räkna med att vissa inom skadeståndsrätten vedertagna ersättningsrättsliga principer är gemensamma för båda områdena.³⁶⁵

I expropriationsmål gäller också liknande processuella regler som i skadeståndsmål i allmänhet. Det innebär att det i princip är den skadelidande (det vill säga sakägaren) som har bevisbördan i fråga om ersättningsens storlek, om parterna inte kan komma överens om ett ersättningsbelopp. Det är alltså den skadelidande som ska bevisa såväl att en skada har inträffat som de omständigheter som utvisar skadans storlek. Något mått av utredning ska alltså alltid krävas för bifall till ett ersättningsyrkande. Hur högt beviskravet ska ställas är emellertid beroende av olika faktorer. Om det exempelvis gäller att värdera en rörelseskada, måste det anses ligga på sakägaren att tillhandahålla utredning om tillgångar, omsättning etcetera i rörelsen.³⁶⁶

Utredningsskyldigheten ska dock ses i ljuset av att domstolen i ett expropriationsmål har ett ansvar för att utredningen blir komplett.³⁶⁷ Domstolen ska verka för att utredningen i målet får den inriktning och omfattning som är lämplig med hänsyn till målets beskaffenhet. Domstolen kan även, inom ramen för sin processledande verksamhet, meddela ett så kallat utredningsbeslut varigenom domstolen meddelar parterna vilken utredning som enligt domstolens mening bör läggas fram i målet.³⁶⁸ Detta är alltså en skillnad mot vad som annars gäller i dispositiva tvistemål, där det är parterna som har ansvar för att ange vilka omständigheter och vilken utredning de vill föra in i målet.^{369 370}

³⁶⁵ Dahlsjö, m.fl., 2022, kommentaren till 4 kap. inledningen, rubriken *En skadeståndsrättslig parallell*.

³⁶⁶ Prop. 1971:122 s. 169 f.

³⁶⁷ 5 kap. 12 § expropriationslagen.

³⁶⁸ 5 kap. 12 § andra stycket expropriationslagen.

³⁶⁹ 42 kap. 8 § rättegångsbalken.

³⁷⁰ Dahlsjö, m.fl., 2022, kommentaren till 4 kap. inledningen, rubriken *Bevisbördan*.

Även med den mest fullständiga utredning är det inte möjligt att komma fram till ett bestämt marknadsvärde utan endast till vissa gränser inom vilka detta värde bör ligga.³⁷¹ Detta är en effekt av att marknadsvärdebegreppet i ekonomiskteoretisk mening är ett statistiskt begrepp, som kan beskrivas som ett intervall. Domstolen får då, med ledning av utredningen, ta ställning till var inom intervallet som ersättningen ska ligga. Situationen i expropriationsmål är alltså inte sällan sådan som avses i 35 kap. 5 § rättegångsbalken, det vill säga att full bevisning inte alls eller endast med svårighet kan föras om skadans storlek. Domstolen ska då med tillämpning av den paragrafen uppskatta skadan till ett skäligt belopp. I så fall ställs inte frågan om bevisbördan på sin spets, utan graden av sannolikhet för de påståenden som har framställts från ömse håll får beaktas i samband med den uppskattning som domstolen gör. Målet bör vara att på grundval av den framlagda utredningen nå fram till en ersättning som så nära som möjligt motsvarar den verkliga ekonomiska förlusten. Möjligheterna till en skälighetsuppskattning är dock begränsade av de särskilda reglerna i 5 kap. 25 och 26 §§ expropriationslagen. Av dessa framgår att ersättningen inte får bestämmas till ett lägre belopp än vad som erbjuds av den exproprierande och inte heller till ett högre belopp än vad den ersättningsberättigade har begärt.³⁷²

5.2.2 Intrångsersättning

I Ds 2016:27 som beskrivs ovan togs en särskild promemoria fram som specifikt handlade om hur förlorad betesmark bör värderas. Promemorian ligger som en bilaga till betänkandet. I promemorian analyserades ersättningsfrågorna särskilt av två nationalekonomer hos AgriFood Economics Centre, som är ett samarbete mellan Lunds universitet och Sveriges lantbruksuniversitet. Ekonomernas uppgift var att undersöka frågan om hur ersättning för förlorad betesmark bör värderas just med hänsyn till att renskötselrätten inte går att sälja på marknaden. I promemorian gjordes några beräkningsexempel där ekonomerna uppskattade hur ersättningens

³⁷¹Rättsfallet NJA 2017 s. 261.

³⁷² Prop. 1971:122 s. 170 och Dahlsjö, m.fl., 2022, kommentaren till 4 kap. inledningen, rubriken *Bevisbördan*.

storlek för ianspråktagen mark kunde se ut.³⁷³ Texten i detta och nästa avsnitt kommer i allt väsentligt från den promemorian.

Frågan i promemorian var alltså hur marknadsvärdet för förlorad renskötselrätt i ett område kan beräknas. Expropriationslagen innehåller ingen exakt definition av begreppet marknadsvärde men i förarbetena till lagen anges att med marknadsvärde avses det pris som fastigheten sannolikt skulle betinga vid försäljning på den allmänna marknaden.³⁷⁴

För att bestämma en fastighets marknadsvärde kan flera olika tillvägagångssätt tänkas. De tre mest använda metoderna är ortsprismetoden, avkastningsmetoden och produktionskostnadsmetoden. Expropriationslagen innehåller ingen definition av begreppet marknadsvärde och anvisar inte någon särskild värderingsmetod för det enskilda fallet.³⁷⁵ I förarbetena nämns de tre nämnda värderingsmetoderna, som var och en ger utrymme för ganska stora variationer i utförandet. Vanligtvis används ortsprismetoden i de fall när det finns lämplig statistik att utgå från.

Produktionskostnadsmetoden används främst för värdering av anläggningar av olika slag, som inte ger avkastning i form av hyra eller liknande och som endast undantagsvis är föremål för försäljning. Enligt den metoden görs först en beräkning av återanskaffningskostnaden för ett objekt av motsvarande art. Därefter görs en nedräkning av denna kostnad med hänsyn till anläggningens värdeminskning på grund av ålder och bruk.³⁷⁶

Ortsprismetoden innebär att man analyserar köp av liknande fastigheter på den öppna marknaden. Denna metod går inte att tillämpa när det gäller renskötselrätt eftersom rättigheten inte kan säljas. En annan metod måste användas för att försätta den som får egendom exproprierad i samma förmögenhetsställning efter expropriationen som om denna inte hade ägt rum, det vill säga för att ersätta förändringen i den ekonomiska ställningen.

Avkastningsmetoden kan vara en sådan metod. Metoden innebär att man gör en beräkning av värdet med utgångspunkt från expropriationsobjektets sannolika framtida avkastning, det vill säga en beräkning av nuvärdet av den (sannolika) framtida årliga

³⁷³ Blomquist, Johan, och Jörgensen, Christian, Ds 2016:27, bilaga 2, s. 117–160.

³⁷⁴ Prop. 1971:122 s. 171.

³⁷⁵ Dahlsjö, m.fl., 2022, kommentaren till 4 kap. 1 §.

³⁷⁶ Dahlsjö, m.fl., 2022, kommentaren till 4 kap. 1 §.

nettoavkastningen från renbetesmarken. Detta sker genom en kapitalisering efter en räntesats som är tänkt att spegla verksamhetens avkastningskrav, och kräver inte att man kan observera försäljningsvärden.

Nettoavkastningen definieras som de intäkter minus kostnader som renbetesmarken genererar för ett visst år. En minskning av nettoavkastningen kan i princip bestämmas genom att man beräknar

1. nettoavkastningen för samebyns renbetesmarker utan intrång, och
2. nettoavkastningen för samebyns renbetesmarker vid ett intrång.

Skillnaden mellan dessa värden utgör en uppskattning av den minskning av marknadsvärdet som uppkommer på grund av expropriationen. Avkastningsvärdemetoden har bland annat använts för att beräkna ersättning för intrång på jordbruksfastigheter, vilket har vissa likheter med intrång i renskötselrätt, exempelvis när det gäller betesmarksförlust och vissa kostnader såsom försvårad betesdrift och ökat stängselbehov. Även när det gäller intrångsersättning för skogsmark används avkastningsvärdemetoden.³⁷⁷

Avkastningsvärdemetoden är framför allt lämpad för att uppskatta intrångsersättning där marken som exproprieras utnyttjas i näringsverksamhet. Om en verksamhet bedrivs som hobby, utan vinstsyfte, får skadeuppskattningen en annan karaktär. Eftersom det är renskötselrätten för ett visst område som upphör, är det rimligt att alla intäkter och kostnader som kan hänföras till denna rätt räknas in i avkastningsvärdet. Förutom att minskad renbetesmark sannolikt leder till lägre avkastning i själva renskötseln, bör, enligt detta resonemang, även förlorade jakt- och fiskerättigheter räknas in i intrångsersättningen. Jakt och fiskerättigheterna är starkt sammankopplade med samebyns bruk av renbetesmarkerna.³⁷⁸

Även om principen för att räkna ut intrångsersättningen är enkel finns det utmaningar när den ska appliceras i praktiken. För att applicera metoden behöver man uppskattningar av två händelseförlopp: nettoavkastningen med och utan ianspråktagandet av mark. Vid tidpunkten när marken tas i anspråk kommer båda

³⁷⁷ Ds 2016:27, bilaga 2, s. 120 f.

³⁷⁸ Ds 2016:27, bilaga 2, s. 121.

händelseförloppen att vara okända eftersom det handlar om framtida avkastning. Även om nettoavkastningen observeras både före och efter ianspråktagandet kan det vara svårt att avgöra om skillnaden i avkastning är en konsekvens av markförlusten eller inte, eftersom det är möjligt att även andra omständigheter som påverkar avkastningen förändras över tiden.

För att få en uppskattning av nettoavkastningen utan markförlusten kan man utgå från vad renbetesmarkerna avkastar i dagsläget (före intrånget) genom att använda information om renskötsel driftens intäkter och kostnader. I detta fall utgår man från antagandet att den ekonomiska utvecklingen av rennärningen (utan markförlusten) kommer att fortsätta på ett likartat sätt som tidigare. Eftersom intäkter och kostnader från rennärningen uppvisar stora variationer över åren beroende på en mängd olika faktorer (väderförhållanden, slaktuttag, etcetera), kan man, för att få en mer rättvisande bild av nettoavkastningen, använda sig av observationer över flera år. Hur bra denna uppskattning är beror på hur väl historiska intäkter och kostnader speglar framtida nettoavkastning. Här kan det vara värt att notera att det inte är nödvändigt att prediktera utfall som uppkommer både med och utan markförlusten eftersom dessa "nettas" ut när man tar skillnaden mellan de två händelseförloppen.

Det är sannolikt betydligt svårare att på förhand uppskatta hur nettoavkastningen påverkas av intrånget. Även om det går att föra kvalitativa resonemang om vilka konsekvenser som markförlusten medför kan det vara svårt att kvantitativt uppskatta hur nettoavkastningen påverkas. Att samebyarna drabbas av en betesförlust kan exempelvis leda till att andra betesområden blir överbelastade. Detta kan i sin tur leda till att slaktvikten och reproduktionen minskar när tillgången till bete minskar. Förlusten av vinterbetesmark kan vara extra problematisk om det är vinterbetet som utgör en begränsning för samebyns renantal, vilket gör att förlust av sådant bete kan slå direkt mot nettoavkastningen genom lägre intäkter. Att uppskatta exakt hur intäkterna påverkas av ett sådant intrång är mycket svårt, speciellt eftersom betesmarkerna utnyttjas växelvis över året och växelvis mellan åren för att tillåta återhämtning för framtida bete. Att på förhand uppskatta hur kostnaderna påverkas av intrånget i betesmarken är sannolikt också

svårt. Trots dessa svårigheter behövs en uppskattning av intrångsersättningen.

Ett angreppssätt som kan användas är att relatera markarealen och renhjordens storlek till nettoavkastningen. Man kan exempelvis utgå från att nettoavkastningen per kvadratkilometer betesmark förblir oförändrad på grund av intrånget. Den totala årliga nettoavkastningen för samebyn minskar då proportionellt med arealförlusten av betesmark. Eventuella direkta kostnader orsakade av markförlusten som kan uppskattas eller observeras i efterhand kan även dras ifrån nettoavkastningen givet att de påverkar avkastningen av den framtida renskötseln.

Ett hypotetiskt exempel kan illustrera detta angreppssätt:

Exempel: Anta att renskötseln inom en sameby, som omfattar 2000 km² betesmark i dagsläget, har 3 MSEK i intäkter och 2 MSEK i driftskostnader. Detta ger en nettoavkastning på 1 MSEK (500 kr per km²). Anta att 10 procent av betesmarken (som är begränsande för antalet renar) tas i anspråk. Förlusten av betesmark uppskattas minska nettoavkastningen med 10 procent, vilket innebär 2,7 MSEK i intäkter och 1,8 MSEK i driftskostnader och en nettoavkastning på 0,9 MSEK (500 kr per km² efter förlusten av betesmarken). Därtill uppskattas att renskötare, till en kostnad på 1000 kr/dag, behöver arbeta 200 dagar extra med övervakning (200 000 kr/år). Nettoavkastningen efter expropriationen blir då 0,7 MSEK (2,7–1,8–0,2), vilket innebär en årlig förlust på 0,3 MSEK. Detta belopp räknas upp med 25 procent enligt ExprL. Intrångsersättningen motsvarar det diskonterade nuvärdet av förlusterna under 30 år. Vid en ränta på 2,5 procent motsvarar detta ett värde på 7 848 860 kronor.

Resonemanget ovan bygger på antagandet att nettoavkastningen ändras proportionellt med ändringar av betesarealen. Det gäller alltså att betesmarken som inkluderas i beräkningen är begränsande för nettoavkastningen exempelvis genom att betesarealen begränsar renhjordens storlek. Denna utgångspunkt förefaller rimlig eftersom tillgång till bra betesmarker är en förutsättning för en ekonomiskt lönsam renskötsel. Det kan dock i vissa fall vara befogat att endast inkludera till exempel vinterbetesmark i beräkningarna om vinterbetet är det som begränsar renhjordens avkastning.

I exemplet ovan är intäkterna och kostnaderna lika stora varje år, vilket innebär att förlusten i nettoavkastningen är konstant över åren. Det kan dock tänkas att en anpassning av renskötseln till den nya situationen sker gradvis och att direkta kostnader som uppkommer vid den exproprierande åtgärden kan reduceras över tid.

Om markförlusten sträcker sig över en lång tidsperiod, till exempel 30 år, kan det därför finnas skäl att fundera kring vilka intäkter och kostnader som påverkas på kort och lång sikt. Det blir en bedömningsfråga utifrån omständigheterna i varje enskilt fall. En relaterad fråga är hur man ska ta hänsyn till eventuell tillväxt i rennärigen. Det kan exempelvis vara befogat att räkna med att nettoavkastningen växer över tiden på grund av nya teknologiska hjälpmedel som gör renskötseln mer effektiv. Om så är fallet kan man lägga till en tillväxtfaktor i beräkningen av nuvärdet. En annan fråga är hur ett förändrat behov av arbetskraft ska värderas i avkastningskalkylen. Detta är exempelvis relevant när kostnader för ökad bevakning av renhjorden ska inkluderas i uppskattningen av intrångsersättningen, men också om det frigörs arbetskraft genom att betesarealen minskar (det är som nämnts ovan nettoinverkan av intrånget som är intressant).

Enligt avkastningsvärdemetoden bör en förändring i avkastning på grund av ökat/minskat arbetskraftsbehov baseras på lönen för en renskötare. Många renskötsföretag drivs dock som enskilda näringsidkare och för dessa företag observeras inte direkta lönekostnader i företagsstatistiken.³⁷⁹

Diskonteringsränta

Vid en beräkning av intrångsersättningen behövs som nämnt en uppskattning av nuvärdet av framtida avkastning från renbetesmarkerna (med och utan markförlust). Eftersom framtida monetära flöden är värda olika mycket beroende på när de inträffar är det vanligt att diskontera framtida avkastning med en på förhand fastställd diskonteringsränta. En hög (låg) diskonteringsränta innebär att man värderar framtida avkastning lågt (høgt). Valet av diskonteringsränta kan spela stor roll när det gäller nuvärdesberäkningar över långa tidsperioder. Exempelvis motsvarar det diskonterade nuvärdet av 100 kronor om 30 år cirka 74 kronor vid en ränta på 1 procent, 23 kronor vid en ränta på 5 procent och 6 kronor vid en ränta på 10 procent. Diskonteringsräntan bör sättas

³⁷⁹ En reflektion är att man skulle kunna använda genomsnittslönen som grund för uppskattningen, om det kan antas att de som arbetar som renskötare har kvalifikationer att ta ett genomsnittligt arbete. Löneunderlag från andra större arbetsgivare i området där samebyn är verksam, till exempel LKAB, skulle också kunna användas vid uppskattningen.

utifrån realräntan, vilket innebär att räntan inte ska innehålla inflationsförväntningar. Detta beror på att det är den framtida reala nettoavkastningen (intäkter minus kostnader i fasta priser) som diskonteras till nuvärde. Effekten av inflation hanteras således vid beräkningen av de framtida intäkterna och kostnaderna. Eftersom det rör sig om en lång tidsperiod är det fråga om att uppskatta den långa reala räntenivån. Vilken räntesats som bör användas är dock långt ifrån självklart. I ett avgörande från Mark- och miljööverdomstolen där Vapsten sameby var berättigad till ersättning för gruvdrift, beslutades om en diskonteringsränta på 4 procent.³⁸⁰ I ett annat rättsfall där Vapsten var berättigad till intrångsersättning på grund av gruvdrift beslutades om en diskonteringsränta på 3 procent.³⁸¹ Detta innebar en nedjustering av räntan med en procentenhet (från 4 till 3 procent) i relation till Bergsstatens beslut i samma mål. Dessa avgöranden beskrivs mer i avsnitt 2.5.2.

Ett riktmärke för att bedöma den långsiktiga riskfria realräntan är avkastningsnivån för statsobligationer och statsskuldväxlar, justerat för inflationsförväntningar. Det finns dock skäl att justera upp den riskfria realräntan eftersom diskonteringsräntan också bör baseras på eventuella osäkerheter för verksamheten som exproprieras. Mark- och miljööverdomstolen kom i det nyss nämnda avgörandet fram till att det föreligger osäkerhet om den ekonomiska skada en expropriation av renbetesmark orsakar. Motiveringen grundades på att samebyn har möjlighet att anpassa sig efter skadan och att det finns osäkerhet om den framtida utvecklingen av rennäringen trots att en "evig" sedvanerätt föreligger.

Ekonomerna från Agrifood Economics anser dock att diskonteringsräntan bör vara lägre än vid expropriation i andra näringar på grund av rennäringens särskilda natur där renskötseln genom lagstiftning har ett starkt skydd mot intrång som påverkar verksamheten negativt. Dessutom argumenterar de för att man bör beakta att en sameby enligt 9 § rennäringslagen är förhindrad att bedriva annan ekonomisk verksamhet än renskötsel, vilket minskar möjligheterna för samebyarna att förändra verksamheten för att minska förlusten av betesbortfallet. I deras exempelberäkningar utgår de därför från en diskonteringsränta på 2,5 procent, vilket kan

³⁸⁰ Hovrätten för Övre Norrlands avgörande den 21 juni 2010 i mål Ö 545-05.

³⁸¹ Mark och miljööverdomstolen mål 2013-F 698.

jämföras med diskonteringsräntan vid intrångsersättning i skogsmark som är 3,5 procent enligt rådande skogsnorm.³⁸²

Exempelberäkningar

Ekonomerna från Agrifood Economics presenterar olika exempelberäkningar för hur man kan beräkna värdet av intrångsersättningen. Beräkningarna görs med hjälp av olika antaganden om hur nettoavkastningen påverkas av ett intrång.

I den första exempelberäkningen görs en beräkning med antagandet att såväl intäkter som kostnader av betesmarken faller proportionellt med förlusten av betesareal.

I den andra exempelberäkningen antas att intäkterna minskar medan kostnaderna ökar eller är oförändrade.

Inget av exemplen utgår från empiriska observationer av vad som faktiskt händer med intäkter och kostnader vid ett intrång. I stället görs beräkningarna utifrån olika typunderlag – först från en sammanställning av intäkter och kostnader från renskötseln för ett stort och ett litet typföretag i åtta olika regioner under de fyra åren 2001–2004 som kommer från skriften *Rennäringens intäkter och kostnader* som är utgiven år 2005 av SSR. Med utgångspunkt i det underlaget räknas nettoavkastningen per ren för ett typföretag ut. Uppskattningen riskerar dock att bli missvisande eftersom typföretagen inte behöver vara representativa för andra samebyar, varför det även görs en alternativ uppskattning baserad på intäkter från renslakten, grundad i statistik från Sametinget om slaktuttag för varje sameby under åren 1996–2015. Detta datamaterial ger dock ingen information om kostnaderna för renskötseln, varför uppgifter från Statistiska Centralbyrån om produktionsvärde och driftskostnader för renskötselföretag används som underlag för det. Uppgifterna från Statistiska Centralbyrån är aggregerade på länsnivå och går därför inte att koppla till enskilda samebyar men ger en överblick över hur stora driftskostnaderna är i förhållande till produktionen i renskötselföretagen.

De olika datamaterialen har olika styrkor och svagheter, men det visar sig att de ger likartade uppskattningar av intrångsersättningen. Även när justeringar görs i beräkningarna för betesmarkens kvalitet

³⁸² Ds 2016:27, bilaga 2, s. 133 f.

i områdena har det liten betydelse för utfallet. Det visar sig att den avgörande faktorn för utfallet är vilket antagande som görs för hur renskötsel­företagens driftskostnader påverkas av det expropri­erande ingreppet. I det andra exemplet, där antagandet går ut på att intäkterna minskar medan kostnaderna ökar eller är oförändrade, blir värdet ungefär 3,5 gånger så stort som i det första exemplet, där det antas att såväl intäkter som kostnader av betesmarken faller proportionellt med förlusten av betesareal.

Kommentar till exempelberäkningarna

I de båda exemplen används en real diskonteringsränta på 2,5 procent vid nuvärdesberäkningen av de framtida intäkterna och kostnaderna från betesmarken. Detta kan allmänt anses lågt. Trafikverket rekommenderar till exempel en real diskonteringsränta på 4 procent vid investeringar i olika slag av väg- och tågtrafikinfrastruktur. I de rättsfall som om intrångsersättning för gruvor som har redovisats ovan användes en ränta om 3 respektive 4 procent. Om en diskonteringsränta på 2,5 procent är rätt eller fel beror dock på vilka faktorer som ingår i diskonteringsräntan.

Diskonteringsräntan brukar vanligen inkludera en komponent som speglar den alternativa avkastning som de investerade medlen hade kunnat ge om de skulle ha investerats i något annat (det vill säga den årliga avkastningen i procent av investeringssumman). Vidare brukar den inkludera ett påslag för risken att avkastningen uteblir samt ett påslag som tar hänsyn till individernas tidpreferens eller "otålighet" (det vill säga hur mycket lägre man värderar en summa som fås om exempelvis ett år, än samma summa som fås omedelbart). Man kan, som Agrifoods ekonomer gör, argumentera för att den alternativa avkastningen inte ska ingå i diskonteringsräntan (eftersom samebyarna inte får bedriva annan verksamhet än rennäring) samt att risken att avkastningen uteblir är låg eftersom rennäringen har ett särskilt skydd (fast det sker ju ändå intrång med jämna mellanrum).

5.2.3 Övrig skada

Enligt expropriationslagen kan ersättning även ges för övrig ekonomisk skada orsakad av expropriationen, även om skadan inte kan klassificeras som intrångsersättning. Syftet med ersättningen är att den som drabbas av expropriationen ska bibehålla samma förmögenhetsställning som om denna inte hade ägt rum. Det kan då bli aktuellt att ersätta kostnader som uppkommer vid expropriationen men som inte kan hänföras till minskat marknadsvärde (exempelvis engångskostnader som kostnader för flytt – det vill säga vanlig flytt, inte renflytt). Till skillnad från intrångsersättningen ska ersättningen för övrig skada inte räknas upp med 25 procent. Det blir därför viktigt att göra en distinktion om skada ska räknas som intrångsersättning eller övrig skada.

Enligt resonemanget i föregående avsnitt bör alla kostnader som uppkommer på grund av markförlusten, och som leder till att avkastningen i renskötseln minskar, kunna ingå i intrångsersättningen. Kostnader för exempelvis försvårad renskiljning, längre flyttvägar, ökad bevakning och annat som direkt påverkar driften i renskötseln bör enligt detta inte klassificeras som övrig skada utan som intrångsersättning. Annan ersättning skulle enligt detta resonemang inkludera kostnader som inte direkt är kopplade till avkastningen av markens nyttjande, exempelvis stängselkostnader och andra tillfälliga anpassningskostnader.³⁸³ Om behovet av stängsel och anpassning beror på själva markförlusten kan man dock argumentera för att sådana kostnader bör ingå i intrångsersättningen.

5.2.4 Influensregeln

När expropriationsersättning bestäms tillämpas den så kallade influensregeln i 4 kap. 2 § expropriationslagen. Bestämmelsen innebär att om det företag för vars genomförande en fastighet exproprieras (expropriationsföretaget) har medfört inverkan av någon betydelse på fastighetens marknadsvärde, ska löseskillingen bestämmas på grundval av det marknadsvärde som fastigheten skulle ha haft om någon sådan inverkan inte hade förekommit. Influensregeln utgör därmed ett undantag från huvudregeln om att

³⁸³ Ds 2016:27, bilaga 2, s. 125 f.

ersättningen ska motsvara fastighetens marknadsvärde. Vid tillämpningen av regeln beaktas såväl expropriationsföretagets positiva inverkan på marknadsvärdet (företagsnytta) som dess negativa inverkan på marknadsvärdet (företagsskada).

Vägar, järnvägar och kraftledningar kan medföra störningar som inte direkt följer av markavståendet utan i stället beror på den avstådda markens användning. Det kan till exempel handla om buller, vibrationer och estetiska störningar. Sådana störningar är exempel på vad som kan ses som en företagsskada. Positiva effekter av företaget, till exempel förbättrade trafikförhållanden och kommunikationer, är exempel på företagsnyttor. Influensregeln innebär alltså att den värdepåverkan som själva tvångsåtgärden medför inte ska beaktas när ersättningen bestäms.

Det finns dock ett undantag som innebär att ersättningen ska bestämmas med beaktande av tvångsåtgärdens inverkan om den är att betraktas som ortsvanlig eller allmänvanlig. Ortsvanlighetsprövningen innebär att den aktuella störningen ska jämföras med störningar av samma art som förekommer inom orten sedan tidigare. Allmänvanlighetsprövningen ska avse störningar av en viss art under jämförliga förhållanden, vilket innebär att man ska bedöma om störningen är vanlig i samhällen eller trakter av samma slag som den aktuella orten. För att ersättning ska kunna utgå får dock inte skadan "anses sakna betydelse". Ersättningen vid företagsskada och miljöskada omfattas inte av schablonpåslaget på 25 procent.

Vilka effekter som ska eller kan beaktas vid tillämpningen av influensregeln är, såvitt gäller ianspråktaganden av renskötselrätt, inte beskrivet i förarbeten och såvitt känt inte heller prövat i något rättsfall. För fastighetsägare har barriäreffekter – att vägar och järnvägar delar en fastighet på ett sådant sätt att det blir svårt eller omöjligt att nå fastighetens olika delar – i praxis betraktats som en företagsinfluens.³⁸⁴

5.3 Fördelning mellan samebyarna och Samefonden

Om renskötselrätt upphävs med stöd av rennäringslagens bestämmelser finns en regel som säger att ersättningen för

³⁸⁴ *Ålbergmålet*, NJA 2003 s. 619.

upphävandet som huvudregel ska fördelas mellan den drabbade samebyn och Samefonden. I bestämmelsen sägs att ersättning för skada eller olägenhet som inte drabbar bestämd person tillfaller till hälften den sameby som berörs av upphävandet och till hälften Samefonden, om inte särskilda skäl föreligger.³⁸⁵

Med att skada eller olägenhet drabbar bestämd person avses ”högst personliga besvär” som drabbar en enskild renägare, det vill säga inte den skada som normalt drabbar den som bedriver en verksamhet som det görs intrång i.³⁸⁶ Med att det föreligger särskilda skäl för en avvikelse från schablonen om hälftindelning avses enligt förarbetena att ett upphävande av renskötselrätten avser en begränsad tid eller att det annars är fråga om en skada av mer eller mindre tillfällig art. I sådana fall kan det vara anledning att tillerkänna byn hela eller i varje fall mer än halva ersättningsbeloppet.³⁸⁷

Bestämmelsen om fördelning av ersättning har i praxis ansetts vara tillämplig inte bara när renskötselrätt upphävs med stöd av rennäringslagen utan även när renskötselrätt tas i anspråk med stöd av olika sektorslagar. Högsta domstolen har i äldre rättsfall uttalat att bestämmelsen i 28 § rennäringslagen bör vara vägledande i fråga om fördelning av ersättning. Schablonregeln bör alltså enligt dessa avgöranden tillämpas oavsett om intrånget beror på intrång i renbetet eller i någon rätt som ingår i renskötselrätten, till exempel i fisket.³⁸⁸ Att ett intrång har orsakat en sameby ökade arbetsinsatser och driftskostnader har inte ansetts vara ett skäl att avvika från schablonen om hälftindelning.³⁸⁹

Regeln om att en sameby behöver dela sin intrångsersättning med Samefonden sätter i praktiken samebyarnas incitament till att träffa avtal med exploatörer ur spel på så sätt att de blir mer benägna att ingå avtal än vad de annars skulle ha varit. Den sameby som avtalar med en exploatör behöver inte dela intrångsersättningen med någon Samefond.³⁹⁰ I praktiken har regeln om fördelning dock inte

³⁸⁵ 28 § andra stycket rennäringslagen.

³⁸⁶ NJA 1988 s. 684 och prop. 1971:51 s. 148.

³⁸⁷ Prop. 1971:51 s. 267.

³⁸⁸ I rättsfallen NJA 1979 s. 1, NJA 1981 s. 610 och NJA 1988 s. 684.

³⁸⁹ NJA 1981 s. 610.

³⁹⁰ I förarbetena till rennäringslagens regler om upphävande av renskötselrätt framgår att en överenskommelse med den berörda samebyn är det alternativ som bör användas i första hand för den exploatör som vill använda marker där det finns renskötselrätt, se prop. 1992/93 bilaga 2 s. 95 f.

tillämpats i nyare avgöranden, ens när mark har tagits i anspråk genom tvångsförfaranden. Varför regeln inte har tillämpats är oklart.

SEKRETARIATSUNDERLAG

6 Referenser

6.1 Litteratur

- Ahlinder, Elisabet, 2021, *Beräkning av ersättning för ledningsrätt i befintlig byggnad*, publicerad i Festskrift till Jan Kleineman
- Anttonen, Marja, Kumpula, Jouku, Colpaert, Alfred, 2011, *Range selection by semi-domesticated reindeer (rangifer tarandus tarandus) in relation to infrastructure and human activity in the boreal forest environment*, Arctic vol. 64 nr 1
- Bengtsson, Bertil, 2016, *Ideella värden i fastighetsrätten*, Wolters Kluwer
- Bergstén, Maria, Hägglund, Tove, Granér Anders m.fl., 2014, Trafikverket, *Uppföljning av faunapassager inom renskötseområdet*
- Billberger, Magnus, 2018, *Vägsalt – inriktning för optimering av nyttor och samtidig minimering av miljöeffekter*, Trafikverkets rapport
- Blomquist, Johan, och Jørgensen, Christian, 2016, *Ekonomiska konsekvenser av renskötsekonventionen*, Ds 2016:27, bilaga 2
- Colman, Jonathan E., Tsegaye, Diress, Flydal, Kjetil, m.fl., 2015, *High-voltage power lines near wild reindeer calving areas*, Springer
- Dahlsjö, Anders, Hermansson, Magnus, Sjödin, Eije, 2022, *Expropriationslagen – en kommentar*, Norstedts juridik, Juno version 3 B
- Dahlsjö, Anders, *Ledningsrättslagen – en kommentar*, Karnov, Juno, besökt den 2 oktober 2023

- Darpö, Jan, 2016, *Karin och Susannes glädje, Lars-Anders sorg? – En sen betraktelse över regeringsbeslut och rättsprövning på miljöområdet och respekten för samernas renskötselrätt*, Nordisk Miljörättslig Tidskrift 2016:2
- Ecogain AB, 2019, *Studie: E4 – stängsel och passager för ren och vilt*, rapport åt Trafikverket
- Eftestøl, Sindre, Tsegaye Alemu, Diress, Flydal, Kjetil, m.fl., 2021, *Markkonflikt mellan vindkraft och renskötsel*, Vindval rapport 7012
- Eftestøl, Sindre, Flydal, Kjeti, Tsegaye, Diress och Colman, Jonathan E., 2019, *Mining activity disturbs habitat use of reindeer in Finnmark, Northern Norway*, Polar Biology nr 42
- Eftestøl, Sindre, Tsegaye, Diress, Flydal, Kjetil, m.fl., 2016, *From high voltage (300 kV) to higher voltage (420 kV) powerlines: reindeer avoid construction activities*, Polar Biology nr 39
- Fohringer, Christian, Rosqvist, Gunhild, Inga, Niila m.fl., 2021, *Reindeer husbandry in peril? – How extractive industries exert multiple pressures on an Arctic pastoral ecosystem*, People and nature, vol. 3 nr 4
- Hallberg, Anders och Reginiussen, Helge, 2020, *Critical Raw Materials in ores, waste rock and tailings in Bergslagen*, SGU-rapport 2020:38
- Jakobsson, Mats, 2023, *Säkra, hållbara transporter i renskötselområde 2021–2023*, slutrapport, Luleå tekniska universitet
- Jönsson, Kent, *Ellagen – en kommentar*, Karnov, Juno, besökt den 9 januari 2024
- Kløcker Larsen, Rasmus Boström, Maria, Muonio sameby m.fl., (2022) *The impacts of mining on Sámi lands: A knowledge synthesis from three reindeer herding districts*, Elsevier, nr 9 2022 Stockholm Environment Institute
- Lawrence, Rebecca och Kløcker Larsen, Rasmus, 2017, *The politics of planning: assessing the impacts of mining on Sami lands*, Third World Quarterly
- Lundmark, Melker, och Hedström, Ellen, 2018, *Rennäringens arbetsmiljö i vägtrafik*, TRV 2018/52834

- Ojala, Carl-Gösta och Nordin, Jonas M., 2015, *Mining Sápmi: Colonial Histories, Sámi Archaeology, and the Exploitation of Natural Resources in Northern Sweden*, Arctic Anthropology Vol 52, nr 2
- Olsson, Mattias, Trafikverket rapport 2020:117, *Renskötsel och infrastruktur – En kunskapsammanställning av forskning och utvecklingsprojekt*
- Nilsson, Alexander, *Kommentaren till lagen om byggande av järnväg*, Karnov, Juno, elektronisk version, besökt den 12 januari 2024
- Nellemann, Christian, Vistnes, Ingunn, Jordhøy, Per, m.fl., 2003, *Progressive impact of piecemeal infrastructure development on wild reindeer*, Biological Conservation, Volym 113, nr 2
- Panzacchi, Manuela, van Moorter, Bram, Jordøy, Per, m.fl., 2012, *Learning from the past to predict the future: using archaeological findings and GPS data to quantify reindeer sensitivity to anthropogenic disturbance in Norway*, Landscape Ecology, vol. 28
- Rolandsen, Christer M., Langeland, Knut, Tømmervik, Hans, m.fl., 2017, *Tamreinpåkjørsler på Nordlandsbanen – Utfordringer og tiltak i Nord-Trøndelag og Nordland*, Norsk institutt for naturforskning
- Rubensson, Stefan, *Kommentaren till minerallagen (1991:45)*, Karnov, Juno, elektronisk version, besökt den 1 februari 2024
- Scheidel, Arnim, Fernández-Llamazares, Álvaro, Bara, Anju Helen, m.fl., 2023, *Global impacts of extractive and industrial development projects on Indigenous Peoples' lifeways, lands, and rights*, Science Advances, vol. 9 nr 23
- Skarin, Anna, Sandström, Per, Brandão Niebuhr, Bernardo, m.fl., 2021, *Renar, renskötsel och vindkraft*, rapport för Naturvårdsverket
- Smith, Carly och Rydin, Lydia, 2022, *Elledningar och störningar på renar*, Ecogain, rapport åt Energimarknadsinspektionen
- Strand, Olav, Colman, Jonathan E., Eftestøl, Sindre, m.fl., 2018, *Vindkraft och renar – En kunskapsammanställning*, Vindval rapport 6799

- Tyler, Nicholas J., Stokkan, Karl-Arne, Hogg, Christoffer R., m.fl., 2016, *Cryptic Impact: Visual Detection of CoronaLight and Avoidance of Power Lines by Reindeer*, Wildlife Society Bulletin nr 40 (1)
- Tyler, Nicholas. J., Stokkan, Karl-Arne, Hogg, Christpffer R., m.fl., 2014, *Ultraviolet vision and avoidance of power lines inbirds and mammals*, Conservation Biology nr 28
- Vistnes, Ingunn, och Nellemann, Christian, 2001, *Avoidance of cabins, roads and power lines by reindeer during calving*, Journal of Wildlife Management nr 65 (4)

6.2 Offentligt tryck

- SOU 1968:16 *Rennäringen i Sverige*
- Prop. 1971:51 *Kungl. Maj:ts proposition med förslag till rennärlingslag, m.m.*
- Prop. 1971:123 *Kungl. Maj:ts proposition med förslag till väglag*
- Prop. 1971:122 *Kungl. Maj:ts proposition med förslag till lag om ändring i lagen om expropriation m.m.*
- Prop. 1973:157 *Kungl. Maj:ts proposition med förslag till ledningsrättslag m.m.*
- Prop. 1974:32 *Kungl. Maj:ts proposition med förslag till gruvlag m.m.*
- Prop. 1985/86:118 *om ändringar i väglagen*
- Prop. 1988/89:92 *om ny minerallagstiftning m.m.*
- Prop. 1991/92:161 *om ändringar i minerallagen*
- Prop. 1992/93:32 *Om samerna och samisk kultur*
- Prop. 1995/96:2 *Lag om byggande av järnväg*
- Prop. 1997/98:45 *Miljöbalk*
- Prop. 1997/98:47 *Ändring i minerallagen (1991:45)*
- Prop. 2000/01:111 *Skyddet för vissa djur- och växtarter och deras livsmiljöer*
- Prop. 2004/05:40 *Ändringar i minerallagen*
- Vägverket och Banverket rapport 2005:5, *Vilda djur och infrastruktur – en handbok för åtgärder*

BRNT 2007:12 *Konsekvensanalys för rennärings län*
Norrbotniabanan, Umeå–Luleå, dnr F 07-2211/SA20

Prop. 2009/10:162 *Ersättning vid expropriation*

SOU 2012:73 *Undersökningstillstånd och arbetsplaner*

Trafikförsäkringsföreningens informationsblad *Trafikdödade renar*,
version 2013-01

SGU-rapport 2016:23, *Vägledning för prövning av*
gruvverksamhet, dnr. 311-1808/2014

Ds 2016:27 *Frågor kring 2009 års renskötselkonvention*
Kartläggning av innovationskritiska metaller och mineral,
Slutrapport av regeringsuppdrag, SGU dnr. 311-2379/2016,
(RR2018:05)

Innovationskritiska metaller och mineral i Bergslagen,
Rapportering av regeringsuppdrag, SGU dnr. 311-493/2018,
mars 2020,

Näringsutskottets betänkande 2020/21:NU16

Regeringens yttrande den 23 februari i ärende
UDFMR2013/18/CERD

Avfall i Sverige 2020 – uppkomst och behandling,
Naturvårdsverkets rapport 7048, juni 2022

Prop. 2021/22:150 *Förbud mot utvinning av kol, olja och naturgas*
och skärpta regler för utvinning i alunskiffer

SOU 2022:56 *En tryggad försörjning av metaller och mineral*

Regeringens beslut den 22 mars 2022 i ärende N2017/04553

Regeringens yttrande den 5 oktober 2022 i ärende
UDFMR2013/18/CERD

Trafikverkets beslut den 24 oktober 2022, TRV 2021/138782

Lantmäteriet, 2023, *Handbok ledningsrättslagen*

Bergverksstatistik 2022, SGU, periodiska publikationer 2023:1

Prop. 2023/24:1 *Budgetpropositionen för 2024*

Ds 2023:5 *Natura 2000-tillstånd vid ansökan om*
bearbetningskoncession enligt minerallagen

Trafikverkets rutinbeskrivning för djurpåkörning på järnväg,
TDOK 2023:0221

Hållbar utvinning och återvinning av metaller och mineral från sekundära resurser, SGU RR 2023:01, dnr 311/781/2021

Trafikverkets rutin för djurpåkörning på väg, TDOK 2023:0214

SOU 2023:46 *Jakt och fiske i renbetesland*

Regeringens beslut den 7 december 2023 i ärendena LI2023/00632, LI2023/00630, LI2023/00631, LI2023/00835, LI2023/00836 och LI2023/00837

Propositionsförteckning våren 2024,
<https://www.regeringen.se/informationsmaterial/2024/01/propositionsförteckning-varen-2024/>

Lagrådsremissen *En tydligare process för tillståndsprövning av Elnät* av den 25 januari 2024

6.3 Avgöranden

Bergmästarens beslut om markanvisning den 23 januari 2024, dnr BS 23-709-2022

HFD 2022 not 20

Flytten från Sättra, NJA 2021 s. 770

Girjasdomen, NJA 2020 s. 3

Mark- och miljööverdomstolens mål nr 2021:4

HFD 2020 not. 29

Opinion adopted by the Committee on the Elimination of Racial Discrimination under article 14 of the Convention, concerning communication No. 54/2013, CERD/C/102/D54/2013.

HFD 2016 ref. 21

HFD 2014 not 65

NJA 2013 s. 795

HFD 2012 not 27

Mark och miljööverdomstolen mål 2013-F 698

Miljööverdomstolens dom den 14 juni 2013 i mål nr F 698-13

Hovrätten för Övre Norrlands avgörande den 21 juni 2010 i mål Ö 545-05

RÅ 2008 ref 89

NJA 2007 s. 695

Ålbergmålet, NJA 2003 s. 619

6.4 Övrigt

Committee on the Elimination of Racial Discrimination,
*Concluding observations on the combined twenty-second and
twenty-third periodic reports of Sweden*, CERD/C/SWE/CO/22–
23.

Bergsstatens webbplats, sidan *Bergsstaten*
<https://www.sgu.se/bergsstaten/om-bergsstaten/>, besökt den
13 februari 2024

Energimarknadsinspektionens webbplats, sidan *Nätkoncession för
linje/ledning som påverkar ett område där rennaring bedrivs*,
[https://ei.se/bransch/koncessioner/natkoncession-for-
linje/ledning-som-paverkar-ett-omrade-dar-rennaring-bedrivs](https://ei.se/bransch/koncessioner/natkoncession-for-linje/ledning-som-paverkar-ett-omrade-dar-rennaring-bedrivs),
besökt den 6 oktober 2023

Naturvårdsverkets hemsida, sidan *Avfallsmängder i Sverige*
[https://www.naturvardsverket.se/data-och-
statistik/avfall/avfallsmangder/](https://www.naturvardsverket.se/data-och-statistik/avfall/avfallsmangder/)

SGU:s webbplats, sidan *Svenska malmgruvor*,
[https://www.sgu.se/mineralnaring/svensk-gruvnaring/svenska-
malmgruvor/](https://www.sgu.se/mineralnaring/svensk-gruvnaring/svenska-malmgruvor/), besökt den 16 januari 2024

SGU:s webbplats, sidan *Så fungerar en svensk gruva*,
[https://www.sgu.se/mineralnaring/svensk-gruvnaring/sa-
fungerar-en-svensk-gruva/](https://www.sgu.se/mineralnaring/svensk-gruvnaring/sa-fungerar-en-svensk-gruva/), besökt den 17 januari 2024(2024-
01-17)

SGU:s webbplats, sidan *Prospektering*,
[https://www.sgu.se/mineralnaring/svensk-
gruvnaring/prospektering/](https://www.sgu.se/mineralnaring/svensk-gruvnaring/prospektering/), besökt den 18 januari 2024

Svenska Kraftnäts webbplats, sidan *Översyn av Sveriges elnät*,
[https://www.svk.se/om-kraftsystemet/oversikt-av-
kraftsystemet/sveriges-elnat/](https://www.svk.se/om-kraftsystemet/oversikt-av-kraftsystemet/sveriges-elnat/), besökt den 10 januari 2024

Svemin, 2018, *Vägledning för prospektering*, version 11,
[https://www.svemin.se/cdn.triggerfish.cloud/uploads/2019/01/pr-
osvpgl_sve_v11-lgupplst.pdf](https://www.svemin.se/cdn.triggerfish.cloud/uploads/2019/01/pr-osvpgl_sve_v11-lgupplst.pdf), besökt den 1 februari 2024

Swedish Mining Innovation, sidan *Säkra, hållbara transporter i renskötseområdet*,
<https://www.swedishmininginnovation.se/sv/project/sakra-hallbara-transporter-i-renskotseomrade/>, besökt den 22 januari 2024

SVT Norrbotten, artikeln *Varje år trafikdödade 60 renar vid flygplatsen i Pajala – nu är det noll*, publicerad 1 november 2021,
<https://www.svt.se/nyheter/lokalt/norrbotten/sattajarvi-sameby-samarbetar-med-gruvbolag>, besökt den 22 januari 2024

SVT Norrbotten, artikeln *Trafikverket bemöter kritiken från SSR*, publicerad den 7 juni 2022, se
<https://www.svt.se/nyheter/lokalt/norrbotten/trafikverket-bemoter-kritiken-fran-ssr>, besökt den 30 januari 2024

Trafikverkets webbplats, sidan *Vägsalt – bara där det behövs*,
https://www.trafikverket.se/resa-och-trafik/underhall/sakotervi-vagar/vintervaghallning/vagsalt---bara-dar-det-behovs/#saltets_miljopaverkan, besökt den 19 januari 2024

Trafikverkets webbplats, sidan *Underhåll och nybyggnation av stängsel i Norrbotten och Västerbotten*,
<https://bransch.trafikverket.se/for-dig-i-branschen/miljo---for-dig-i-branschen/natur-kultur-och-landskap/for-dig-som-jobbar-inom-rennaringen/underhall-och-nybyggnation-av-ren--och-viltstangsel-i-norrbotten-och-vasterbotten/>, besökt den 15 januari 2024

Jordbruksstatistisk sammanställning 2018, Jordbruksverkets hemsida,
<https://jordbruksverket.se/download/18.5b7c91b9172c01731757eb26/1592480807314/2018.pdf>, besökt den 22 februari 2023

Sametingets webbplats, sidan *Trafikdödade renar*,
<https://www.sametinget.se/110823>, besökt den 15 januari 2024

Minnesanteckningar från möte med samebyarna i Västerbotten den 30 oktober 2023, komm2023/00061/N 2021:02 nr 208

Minnesanteckningar från möte med samebyarna i Jämtlands län den 3 november 2023, komm2024/00011/N 2021:02 nr 55

Minnesanteckningar från möten med samebyarna i Norrbottens län den 13 och 14 november 2023, och komm2024/00011/N 2021:02 nr 6 och nr 54

Minnesanteckningar från möte med Bergsstaten den 26 januari
2024, komm2024/00011/N 2021:02 nr 31

Minnesanteckningar från möte med Trafikverket den 1 februari
2024, komm2024/00011/N 2021:02 nr 22.

SEKRETARIATSUNDERLAG