



Sámediggi  
Sámedigge  
Saemiedigkie  
Sametinget

Sametinget

# Underlag till riksintresseutredningen



## **Förord**

Denna sammanställning har tagits fram som ett arbetsmaterial med anledning av den pågående riksintresseutredningen. I arbetet har följande personer deltagit: Advokat Lisa Länta, Kaiding Advokatbyrå, Docent Eivind Torp, Mittuniversitetet, Anne Walkeapää och Laila Rehnfeldt, näringshandläggare, Sametinget och Peter Benson, GIS-samordnare, Sametinget.



## Innehåll

1	Om samisk renskötsel i Sverige.....	7
1.1	Inledande om renskötsel .....	7
1.2	Allmänt om rennäringslagstiftningen .....	9
1.3	Rennäringsens rättsliga skydd enligt vissa grundlagsbestämmelser.....	10
1.4	Nu gällande rennäringslag.....	11
2	Bestämmelserna i 3 kap 5 § miljöbalken .....	13
2.1	Allmänt om hushållningsbestämmelserna .....	13
2.2	Motivet för hushållningsbestämmelserna om samisk renskötsel.....	14
2.3	Utformningen av hushållningsbestämmelserna om samisk renskötsel.....	16
3	Hur fastställs riksintresset rennärning i nuvarande system?.....	19
3.1	Kriterier för bedömning av riksintressestatus.....	19
3.2	Begreppsapparat.....	20
3.3	Principer för beskrivning av områden utgörande riksintresseanspråk.....	20
3.4	Processen vid utpekande och uppdatering av nya och befintliga områden.....	21
3.5	Utvecklingen av kriterier och principer .....	22
4	Områden av riksintresse för rennärigen i planprocessen .....	22
4.1	Bakgrund .....	22
4.2	Anläggande av en väg genom ett riksintresseområde.....	23
4.3	Anläggande av en fritidsanläggning på en flyttled.....	30
4.4	Småskalig landsbygdsturism på flyttled.....	35
4.5	Slutsatser.....	38
5	Områden av riksintresse för rennärigen i domstolsprocess .....	40
5.1	Turismanläggning på flyttled .....	41
5.2	Gruvverksamhet på betesmark .....	43
5.3	Fritidsanläggning på året-runt-mark.....	45
5.4	Avvägning mellan oförenliga riksintressen .....	50
6	Internationell rätt.....	52
6.1	Samernas status som urfolk och nationell minoritet.....	52
6.2	FN:s konvention om mänskliga och politiska rättigheter .....	52
6.3	Konventionen om biologisk mångfald .....	53

6.4	International Labour Organization Convention nr 169 .....	56
6.5	FN:s förklaring om urfolkens rättigheter .....	57
6.6	Övriga konventioner .....	57
6.7	Rätten till egendom .....	59
	<i>Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna</i> .....	59
	<i>Rättighetsstadgan</i> .....	60
7	Internationell rätt kontra nationell rätt .....	62
8	Nationella mål, planer och program .....	63
9	Behovet av tydligare rättsregler .....	68
10	Sammanfattning .....	69

## INLEDNING

Enligt kommittédirektivet Dir 2013:126 ska utredaren i Riksintresseutredningen, M 2014:01, samråda med de myndigheter som har uppgifter enligt 3 och 4 kap Miljöbalken, i detta fall Sametinget. Med anledning härav har utredningen genom promemoria daterad 2014-10-31, nedan benämnt "promemorian", ställt vissa frågor i punktform till berörda myndigheter. Sametinget redovisar härmed sitt uppdrag genom denna promemoria. Utredningens frågeställningar diskuteras huvudsakligen under nedan angivna punkter, men kan förekomma även på fler ställen i dokumentet eftersom vissa frågeställningar genomsyrar hela arbetet.

Under kapitel 3 utvärderas hur bestämmelserna i 3 kap miljöbalken och i förordningen om hushållning med mark- och vattenområden tillämpas i fråga om utpekande och angivande av områden (promemorian p. A I). I kapitel 1.3, 1.4., 6 och 7 redogörs för andra bestämmelser än miljöbalken som berör riksintresseskyddade renbetesområden (promemorian p. B). Under kapitel 7 och 9 redovisas vilket behov av reglering som finns för riksintresseskyddade renbetesområden (promemorian p. G I. och G IV). Under kapitel 2, 7, 8 och 9 diskuteras hur väl dagens riksintressebestämmelser motsvarar ovan angivet behov (promemorian p. G IV). I kapitel 8 anges andra verksamheter/anläggningar som för vilka områden bör kunna omfattas av riksintresse (promemorian p. G IV). Utredningen har också efterfrågat en kartläggning av de behov och krav för rennäringen som följer av internationell rätt och som har betydelse för hushållning med mark och vatten (promemorian p. H) vilket översiktligt besvaras under kapitel 6 och 7. Under kapitel 4 och 5 redogörs för fallstudier för belysning av hur bestämmelserna i 3 kap miljöbalken tillämpas i mål och ärenden (promemorian p. H). Vidare har utredningen efterfrågat kopplingen mellan hushållningsbestämmelserna och olika nationella mål (promemorian p. H) vilket besvaras under kap 8.

## 1 Om samisk renskötsel i Sverige

### 1.1 Inledande om renskötsel

Renskötsel är av avgörande vikt i samisk kultur och ett stöd för andra kulturyttringar i det samiska samhället. Därför kan inte renskötsel betraktas som endast en näring, renskötsel är en del av den samiska kulturen. Sametinget väljer därför konsekvent att benämna renskötsel med just uttrycket renskötsel. Skulle emellertid endast den monetära sidan av renskötsel avses kan uttrycket rennäring givetvis användas. Detta innebär att riksintresset är ett riksintresse för renskötsel.

Det finns tre huvudtyper av samebyar, fjäll-, skogs- och koncessionssameby. Generellt kan sägas att en fjällsameby flyttar från kalfjäll till skog- och kustland beroende av säsong. Detta innebär i extrema fall flyttningar på upp mot femtio mil, medan vissa fjällsamebyar långt i

söder endast flyttar fyra till fem mil mellan sommar och vinterland. En skogssameby har ofta ett mer kontinuerligt och betydligt långsammare rörelsemönster vid flytt, men även detta varierar beroende av samebyns arrondering. Koncessionsrenskötseln är den som generellt är mest stationär.

Renskötseln är till sin natur en verksamhet som bygger på hög flexibilitet i förhållande till miljö- och vädermässiga variationer. Anpassningsförmågan kan därför av tradition anses vara hög. I dagsläget är emellertid *utrymmet för att utnyttja denna anpassningskapacitet* starkt begränsad pga kraftigt ökat tryck från övriga intressen i traditionella renbetesområden; exempelvis gruvnäring, skogsbruk, fjällturism, etablering av vindkraftsparker, rovdjurspredation etc. Dessa aktiviteter som kan förväntas bestå eller öka framöver, fragmenterar landskapet och försvårar för renbetet.

I vinterlandet bedrivs oftast renskötsel på så sätt att samebyns totala vinterhjord delas upp i "sijddor" eller siidor<sup>1</sup> (vintergrupper). Indelningen är nödvändig för att kunna beta vinterns betesområden på ett resurseffektivt sätt.

Samisk renskötsel bygger på att renen är semidomesticerad och har kvar sitt naturliga flock- och vandringsbeteende. Beteendet är nödvändigt för att genomföra en lyckad vinterbetessäsong. Inom vintergruppens område flyttas hjorden runt till olika platser för längre eller kortare perioder. Där "kantbevakas" renarna för att hållas samlade tills en ny förflyttning är nödvändig. Arbetet sker i enlighet med renskötarnas kunskap och innevarande vinters förutsättningar. De "naturelement"<sup>2</sup> som finns i "landskapet"<sup>3</sup> påverkar hur renarna rör sig och det sätt på vilket renskötselns måste bedrivas. Man kan säga att renskötsel sker i växelverkan mellan vind, temperatur, nederbörd och landskapets utseende.

Renen förflyttar sig under betesgång. Den gör det för att hitta de betesresurser som är utspridda i landskapet. Betesresurserna är på grund av naturgivna och antropogena omständigheter mer eller mindre svårtillgängliga. Det är renskötarens uppgift att i förhållande till rådande förutsättningar flytta renarna till lämpliga platser. Därför är begreppet areal i gängse mening inte tillämpligt för att beskriva de områden som är nödvändiga för renskötsel. Områdena beskrivs bättre med de olika funktioner som landskapets olika delar tillhandahåller, vilka behövs för att upprätthålla en varaktig renskötsel.

---

<sup>1</sup> se [www.samer.se/1151](http://www.samer.se/1151)

<sup>2</sup> Naturelement: myrar, höjder sluttningar, älv- och bäckdalar, hedar, strandlinjer m.m.

<sup>3</sup> Landskapet: Uppkommer ur kombinationen av naturen och människan. Skogsbrukets olika åldersfaser från hygge till gammal mogen påverkar renskötselns funktion och förutsättningar, men också annan antropogen påverkan än skogsbruket måste hanteras vid renskötsel.



Sammanfattningsvis kan sägas att renskötseln, dels i norr och söder, men också på grund av landskapets utseende, verkar under helt olika förutsättningar. Man kan konstatera att heterogeniteten ibland kan vara så stor att två grannsamebyar har helt olika förutsättningar för sin verksamhet.

## 1.2 Allmänt om rennärlingslagstiftningen

Rennärlingslagen kan sägas vara en skötsellag, vars huvuduppgift är att reglera olika förhållanden i anslutning till rennärlingens bedrivande.<sup>4</sup> För att bättre förstå lagens struktur och det bakomliggande ändamålet med lagen kan det vara värt att ta vägen om den första renbeteslagen från 1886.<sup>5</sup> Ett viktigt syfte med 1886 års lag var att rättsligt reglera förhållandet mellan två konkurrerade närlingar, nämligen jordbruk och renskötsel. Under slutet av 1800-talet när lantbrukare etablerade sig allt längre upp i fjälldalarna blev det uppenbart att bönder och jordbrukare gjorde anspråk på samma markområden.<sup>6</sup> Situationen med konkurrens kring markområden mellan jord- och fjällskogsbruk å ena sidan och renskötsel å andra sidan är fortfarande aktuell.<sup>7</sup> Förutom att reglera *var* och *när* renskötsel fick utövas, alltså på vilka markområden och till vilka tider, rör de flesta bestämmelserna i lagen de olika parternas rättigheter och skyldigheter: 12 av inalles 26 paragrafer rör frågan om skada och rätt till ersättning vid skada.<sup>8</sup> Flertalet av dessa rör frågan om renskötselns skada på jordbruksmark, men åtminstone *en* bestämmelse rör frågan om skydd av renskötseln (17 § om samers rätt till ersättning ifall någon olovligen fäller eller misshandlar deras renar). Därefter innehåller lagen bestämmelser om samernas skyldigheter gentemot vissa myndigheter samt vissa myndigheters befogenheter i förhållande till samernas renskötsel. 1886-års lag innehåller således dels bestämmelser som rör samernas rättigheter till delar av territoriet, dels bestämmelser som rör förhållandet mellan samerna och offentliga myndigheter, dels bestämmelser som rör förhållanden mellan två parter. Lagen innehåller således bestämmelser av offentlighetsrättslig, förvaltningsrättslig och civilrättslig karaktär.

Denna ordning för den rättsliga regleringen av samernas renskötsel har lagstiftaren behållit när lagen efterhand har skrivits om vid tre tillfällen.<sup>9</sup> *Den nuvarande rennärlingslagen (RNL) bygger således på samma rättsliga överväganden och har i all huvudsak samma struktur som 1886 års*

---

<sup>4</sup> Prop. 1985/86:3 s. 58.

<sup>5</sup> Lag (1886:38) angående de svenska Lapparnes rätt till renbete i Sverige.

<sup>6</sup> För en vidare beskrivning se Torp, Eivind, The legal basis of Sami reindeer herding rights in Sweden, *Arctic Review on Law and Politics*, vol 4, 1/2013 pp. 42–60.

<sup>7</sup> Detta belysas av ett flertal rättsprocesser under senare år, exempelvis Härjedalsmålet, Rätansmålet och Nordmalingsmålet.

<sup>8</sup> För en vidare diskussion av detta se Torp, Eivind, *Renskötselrätten och rätten till naturresurserna – om rättslig reglering av mark- och resursanvändningen på renbetesmark i Sverige*, Tromsø 2008, s. 48 ff.

<sup>9</sup> 1898, 1928 och 1971.

lag.<sup>10</sup> I RNL är inslaget av förvaltningsrättslig reglering emellertid betydligt större än det var i den tidigare lagstiftningen: lagen innehåller idag 101 paragrafer.<sup>11</sup>

### 1.3 Rennäringens rättsliga skydd enligt vissa grundlagsbestämmelser

För att förstå det rättsliga skydd som rennäringen har enligt såväl nationell som internationell rätt kan inledningsvis anges att rennäringen utgör en central del av det samiska samhället och är en viktig del av det samiska kulturarvet. Rennäringen är därför av betydelse för hela det samiska folket eftersom dess kulturtraditioner i så hög grad är knutna till den. Med anledning härav omfattas rennäringen av det rättsliga skydd som den samiska befolkningen åtnjuter för att behålla och utveckla sin egen kultur och traditionella leverne. Renen är också privat egendom, vilket innebär att den omfattas av regler om egendomsskydd, vilket även rennäringen som sådan gör. Vidare är rennäringen ett allmänt intresse som staten har ett ansvar för.

Samerna är att anse som en ursprungsbefolkning i Sverige.<sup>12</sup> 1977 tillerkände Sveriges riksdag samerna statusen urfolk och sedan 2010 omnämns samerna härav särskilt i regeringsformen (1 kap 2 §). Förutom ett urfolk är samerna även en av Sveriges fem nationella minoriteter<sup>13</sup>. Nationella minoriteter skyddas av speciella rättigheter utifrån sin status som nationell minoritet. Urfolk har en speciell relation till land och vatten och är i behov av andra rättigheter än minoriteterna i övrigt för att utveckla sin identitet och kultur. Folkrättsligt går regelverket för urfolk därför längre än för övriga minoritetsgrupper i ett land. Det rättsliga skydd som angivna egenskaper aktualiserar ska beaktas vid bedömningen av det rättsliga skydd som rennäringen omfattas av.

Samernas rätt till renskötsel fastslås uttryckligen i regeringsformen 2 kap 17 § om näringsfrihet. Bestämmelsen anger att samernas rätt att bedriva renskötsel framgår av lag. Lagbestämmelsen är ett grundlagsskydd och synliggör existensen av samernas renskötselrätt. Bestämmelsen förstärks genom Europakonventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och Europadomstolens praxis.

Rennäringen är en erkänd del av samernas kultur och traditionella levnadssätt i Sverige. Grunden för detta synsätt framgår av regeringsformen 1 kap 2 §. Bestämmelsen innefattar bland mycket annat stöd till samerna i egenskap av ursprungsfolk samt till Sveriges nationella minoriteter varav samerna utgör en. I bestämmelsens femte stycke fastslås att "Samiska folkets och etniska, språkliga och religiösa minoriteters möjligheter att behålla och

<sup>10</sup> Bengtsson, Bertil, *Samerätt*, Stockholm 2004, s 38 och Torp, Eivind, The legal basis of Sami reindeer herding rights in Sweden, *Arctic Review on Law and Politics*, vol 4, 1/2013 pp. 42–60.

<sup>11</sup> Upphävda paragrafer ej medräknat.

<sup>12</sup> Se t.ex. prop. 1976/77:80 "om insatser för samerna"

<sup>13</sup> Se t.ex. prop. 1998/99:143 "Nationella minoriteter i Sverige"

utveckla ett eget kultur- och samfundsliv ska främjas.” I förarbetena till stadgandet uttalas att ordet ”kultur” i detta sammanhang ska ges en vidsträckt tolkning och även innefatta den renskötsel som är ett centralt inslag i samernas traditionella levnadssätt. Anledningen till att samerna särskilt omnämns i bestämmelsen är samernas erkända ställning som urfolk. Att Sveriges grundlag erkänner samerna som ett urfolk är av central betydelse i ett internationellt perspektiv. Det innebär att Sverige markerar samernas folkrättsliga status som folk, och inte endast som minoritet, och att denna status ges rättsligt skydd. Regeringsformen 1 kap 2 § är ett s.k. ”målsättningsstadgande” vilket ger uttryck för samhällets demokratiska strävanden. Bestämmelsen ger inga rättigheter för den enskilde utan ska ses som ett uttryck för vad Sverige vill uppnå och en programförklaring för samhällsverksamhetens inriktning. Bestämmelsen ska dock ge ledning vid tolkning av andra bestämmelser.

I regeringsformen 2 kap 12 § stadgas bl.a. att lag eller annan föreskrift inte får innebära att någon missgynnas därför att han eller hon tillhör en minoritet med hänsyn till etniskt ursprung. Det angivna diskrimineringskyddet utgör ett skydd för samerna som nationell minoritet och därigenom rennäringslaget som kulturbärare för det samiska folket.

Samernas rätt att bedriva renskötsel omfattas även av egendomsskyddet i regeringsformen 2 kap. 15 § och renen utgör också privat egendom. Bestämmelsen anknyter till nedan angivet stadgande i Europakonventionen (artikel 1 i tilläggsprotokoll till den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna)<sup>14</sup>. Inskränkning i egendomsrätten är undantagsvis tillåtet om det är i det allmännas intresse. Dock ska alltid en proportionalitetsbedömning göras vid varje intrång och vid intrång ska full kompensation utgå.

## 1.4 Nu gällande rennäringslag

Innan nu gällande rennäringslag fastställdes blev behovet av en ny renbeteslag utrett. Av direktiven framgår att regeringen ansåg att samhällsutvecklingen hade förändrat betingelserna för samernas renskötsel och att det därför fanns behov av rationaliseringsåtgärder och ändrade driftsformer inom renskötseln.<sup>15</sup> Utredningens huvudsakliga uppgift var således att utveckla ett förslag till ny lag som möjliggjorde en från statsmakternas sida önskad modernisering av renskötseln. Även om utredningens förslag i vissa delar blev ändrad i regeringens proposition<sup>16</sup> och genom jordbruksutskottets betänkande<sup>17</sup>, får det sägas att utredningens förslag tillmöteskom kraven om ett

<sup>14</sup> Europakonventionen utvecklas mer under p. 6.8.

<sup>15</sup> SOU 1968:16 s 36.

<sup>16</sup> Prop. 1971:51.

<sup>17</sup> JoU 1971:37.

moderniserat regelverk vilket gjorde det möjligt att genomföra flera rationaliseringsåtgärder inom traditionell renskötsel.

Utredningen hade, förutom direktiven från regeringen, att beakta vissa synpunkter i en särskilt skrivelse från JO.<sup>18</sup> JO hade uppmärksammat att den pågående samhällsutvecklingen på flera sätt utgjorde ett hot mot samernas renskötsel och efterfrågade regler som skulle innebära ett skydd för rennäringen. Av JO:s skrivelse framgår bland annat följande:

Industrieföretag utbygges eller tillkomma, nya kommunikationsleder genom hittills orörd mark anläggas, bostads- och fritidsbebyggelsen expanderar, turismen söker sig i ökad utsträckning till fjällvärlden o.s.v. Genom denna utveckling – som väl får antagas komma att i stegrad tempo fortsätta – aktualiseras på ett helt annat sätt än tidigare de spörsmål rörande samernas rätt att i möjligast mån bibehållas vid sitt hävdvunna näringsfång, som reglerats i 1928 års lag. Den frågan anmäler sig därför om denna reglering numera på ett ändamålsenligt sätt tillgodoser samernas rätt och intressen.<sup>19</sup>

JO:s poäng var att påpeka behovet av ”materiella regler efter vilka dessa intressekollisioner skola bedömas och av de allmänna grundsatser på vilka reglerna vila”.<sup>20</sup> Dessa aspekter kom emellertid i liten grad att beaktas i utredningen. I frågan om skydd mot markanvändning till skada för renskötsel konstaterade utredningen dock att följande:

en utveckling påbörjats som, om den får fortgå ohämmat, kan leda till att vidsträckta för renskötsel upplåtna marker förlorar sin användbarhet för detta ändamål.

Utredningen konstaterade i det sammanhanget att 1928 års lag inte innehöll någon bestämmelse som hindrade fastighetsägare eller brukare från att göra åtgärder som gjorde ett markområde improduktivt som renbetesmark. Mot denna bakgrund lämnades förslag om en ny bestämmelse som skulle förhindra att ägare eller brukare av mark där renskötselrätt förelåg att ändra utnyttjandet av marken. Avsikten med bestämmelsen var endast tänkt att förhindra mer ingripande ändringar i markanvändningen och på områden som var särskilt värdefulla för rennäringens utövare.<sup>21</sup>

Bestämmelsen – nuvarande 30 § i RNL – har emellertid inte fått den betydelse som utredningen hade trott att den skulle få.<sup>22</sup> För det första blev regeln försett med en rad begränsningar i syftet att den inte skulle utgöra ett hinder för samhällsutvecklingen: den gäller endast för året-runt-mark, endast där renskötsel faktiskt idkas, inte inom

---

<sup>18</sup> SOU 1968:16 s 36 – 37.

<sup>19</sup> SOU 1968:16 s 70.

<sup>20</sup> SOU 1968:16 s 70.

<sup>21</sup> SOU 1968:16 s 76.

<sup>22</sup> Utredningen antog att förslaget ”i princip” skulle hindra markägare från ändrad markanvändning som skulle skada renskötsel. Se SOU 1968:16 s 76.

detaljplanerat område, och inte i förhållande till åtgärder som prövas i särskilt ordning.<sup>23</sup> Därefter har det visat sig att lagen tillämpas mycket sällan. Den aktuella bestämmelsen kan därför inte sägas innebära ett generellt skydd av markområdena som är av betydelse för rennäringen.

### **Sammanfattning**

*Sammanfattningsvis kan konstateras, för det första att rennäringslagen inte utgör någon skyddslag utan har tillkommit i helt andra syften och, för det andra att lagen inte innehåller någon bestämmelse som innebär ett faktiskt skydd av renbetesmarkerna. Därefter kan det konstateras att JO:s påpekande beträffande behoven av bestämmelser som skulle innebära ett skydd av renbetesmarkerna, inte ledde till någon bestämmelse som kan anses motsvara vad JO hade efterfrågat.*

## **2 Bestämmelserna i 3 kap 5 § miljöbalken**

### **2.1 Allmänt om hushållningsbestämmelserna**

Ett viktigt mål vid införandet av Naturresurslagen var att införa så kallade hushållningsbestämmelser i lagstiftningen som rör användningen av den fysiska miljön. Syftet med denna typ av bestämmelser var, enligt lagstiftaren, att "främja en från ekologisk, social och samhällsekonomisk synpunkt god hushållning med marken, vattnet och den fysiska miljön i övrigt".<sup>24</sup> I utgångspunkten rör det sig således om allmänna och rätt så opreciserade mål för vad som anses vara en önskad samhällsutveckling. Begreppet *hushållning* innebär i detta sammanhang å ena sidan bestämmelser som avser att ge ett skydd mot exploatering av vissa naturresurser, å andra sidan bestämmelser som avser att ge ett skydd mot åtgärder som kan göra det svårare att exploatera vissa naturresurser.<sup>25</sup> Syftet med bestämmelserna är således inte entydigt att skydda de utpekade naturresurserna utan kan sägas vara utformade utifrån ett överordnat samhällsekonomisk perspektiv där det kan vara frågan om dels att spara vissa resurser, dels att nyttja vissa resurser.<sup>26</sup> I hushållningsbestämmelserna anges i paragraf för paragraf olika krav vad gäller hushållningen med de angivna resurserna. Detta innebär att den rättsliga karaktären i de olika bestämmelserna är mycket varierande.<sup>27</sup>

Kritik har riktats mot hushållningsbestämmelsernas lagtekniska utformning eftersom man vid tillämpning av bestämmelserna ska väga olika intressen mot varandra. Detta återspeglar

<sup>23</sup> Prop. 1971:51 s 169 – 170.

<sup>24</sup> Prop. 1985/86:3 s. 9–10.

<sup>25</sup> Jfr 3 kap. 6, 7 och 8 §§ MB.

<sup>26</sup> För en vidare diskussion se Bengtsson, Bertil, *Speciell fastighetsrätt – miljöbalken*, Uppsala 2007, s. 43 ff.

<sup>27</sup> Staffan Westerlund, *PBL NRL MKB Grunderna i plan- och marklagstiftningen*, Stockholm 1992, s 119.

att bestämmelsernas främsta syfte *inte* är att skydda miljön eller de naturresurser som i bestämmelserna framhålls som skyddsvärda.<sup>28</sup>

Hushållningsbestämmelserna, som senare utan ändringar har överförts till miljöbalken, tillhör de grundläggande materiella reglerna i miljölagstiftningen.<sup>29</sup> Bestämmelserna ska tillämpas bland annat i ärenden om olika miljötillstånd, vid planläggning och vid beslut enligt plan- och bygglagen.

## 2.2 Motivet för hushållningsbestämmelserna om samisk renskötsel

Hushållningsbestämmelserna utformades dels med fokus på *geografiska områden*,<sup>30</sup> dels med fokus på vissa *verksamheter*.<sup>31</sup> Bestämmelserna skulle därmed vara anpassade för många olika skyddsbehov.

Att samisk renskötsel identifierades som en näring som borde omfattas av miljöbalkens hushållningsbestämmelser har sin bakgrund i flera förhållanden. Under 1970 och 1980-talen hade flera offentliga myndigheter observerat att rennäringens markanspråk allt oftare hade fått träda tillbaka för andra markanvändningsintressen. Samhällsutvecklingen hade återkommande lett till att renskötseln förlorade renbetesmark och att flyttleder stängdes av.<sup>32</sup> Redan under början av 1970-talet hade regeringen konstaterat att samhällsutvecklingen hade lett till behovet av en tydligare nationell styrning av sättet på vilket naturresurser nyttjades.<sup>33</sup>

Utgångspunkten för tanken om fysisk riksplanering (FRP) var å ena sidan ett erkännande av behovet av långsiktig hushållning med vissa naturresurser och naturmiljöer, och å andra sidan ett konstaterande av naturtillgångarnas betydelse för den ekonomiska utvecklingen. FRP ansågs vara ett viktigt medel dels för att nå de välfärdspolitiska och regionalpolitiska målen och dels för att säkerställa en långsiktig hushållning med naturresurserna.<sup>34</sup> Behov av planering hade framförallt gjort sig påmint i genom ett ökande antal konflikter kring anspråk och nyttjande av naturtillgångarna. I sådana konflikter hade man från statsmaktens sida konstaterat att "de som önskat exploatera naturtillgångar i allmänhet haft lättare att hävda sina intressen än de parter som önskat bevara ett område oexploaterat".<sup>35</sup> FRP syftade till att starkare markera samhällets inflytande över hur naturtillgångarna skulle nyttjas. En bärande princip vid FRP var dels att kartlägga de önskemål som skilda verksamheter på lång sikt kunde komma att rikta mot mark- och vattentillgångar, dels att, i den mån det var

<sup>28</sup> Staffan Westerlund, *PBL NRL MKB Grunderna i plan- och marklagstiftningen*, Naturskyddsföreningen 1992, s 118.

<sup>29</sup> Jfr Michanek, Gabriel & Zetterberg, Charlotta, *Den svenska miljörätten*, Uppsala 2012, s. 136.

<sup>30</sup> Se 4 kap. MB.

<sup>31</sup> Se 3 kap. MB.

<sup>32</sup> Prop 1985/86:3 s 57.

<sup>33</sup> Prop. 1972:111 s. 15.

<sup>34</sup> Prop. 1972:111 bil 2 s. 9 – 10.

<sup>35</sup> Prop. 1972:111 bil 2 s 8.

motiverat av riksintresse, dra upp riktlinjer för hushållning med sådana naturresurser som var eller kunde väntas bli efterfrågade av skilda intressen.

Vad avser rennärigen konstaterade regeringen att "samerna enligt rennäringslagen [är] tillförsäkrade förstahandsrätten till utnyttjandet av främst markerna ovan odlingsgränsen och inom renbetesfjällen", och vidare att rennärigen, enligt utredningen Hushållning med mark och vatten, "därför [bör] ses som en restriktion mot annan markanvändning".<sup>36</sup> På vilket sätt rennärigen skulle tillgodoses inom FRP blev föremål för särskild utredning av Lantbruksstyrelsen i samråd med Statens planverk. Utredningen, som väl beskrev rennärigen alltmer utsatta situation vad avser markutnyttjandet, utmynnade i förslag till utgångspunkter för den fysiska riksplaneringen inom renskötselområdet.<sup>37</sup> I likhet med övergripande riktlinjer för FRP förutsattes förslagen inte få några rättsverkningar, men skulle ändå fungera som preciserad vägledning vid olika myndigheters beslut rörande aktuella naturtillgångar.<sup>38</sup> I utredningsuppdraget ingick även att beakta den då nya rennäringslagen (1971:437) och att precisera tolkningen av denna i förhållande till frågor rörande markanvändning och fysisk planering.<sup>39</sup> Utredningen konstaterade inledningsvis att regering och riksdag i ett flertal sammanhang hade behandlat frågor om rennärigen eller samernas situation efter att propositionen om FRP presenterades.<sup>40</sup> Utredningen citerade initialt, som utgångspunkt för sitt arbete, två av dessa, av riksdagen antagna propositioner.<sup>41</sup> I båda citaten slog riksdagen fast att renskötsel är en förutsättning för bevarande av den samiska kulturen. Ställningstagandet är principiellt viktigt i förhållandet mellan statsmakten och samerna. Detta innebar för staten att identifiera ett tydligare ansvar för statsmakterna visavis samerna enligt vissa grundläggande principer i den svenska rättsordningen.<sup>42</sup> Statsmakter ansågs enligt detta ha ett ansvar för att bevara förutsättningarna för en fortsatt samisk renskötsel och aktivt skydda renbetesmarkerna från intrång från konkurrerande intressen.

Förslagen som utredningen sedan presenterade innebar ett i planeringssammanhang preciserat skydd för renskötseln dels i förhållande till ny bebyggelse och dels i förhållande till olika myndigheters planprocess. Förslagen kan ses som en förlaga till naturresurslagens bestämmelser om riksintressen och den nationella motiveringen för dessa. I efterföljande utredningar om hushållning med mark och vatten preciserades rennärigen behov av skydd, till exempel i förhållande till ny lagstiftning.<sup>43</sup> I den departementspromemoria som utgjorde underlaget för NRL nämns rennärigen som en verksamhet vars "markbehov eller

---

<sup>36</sup> Prop. 1972:111 bil 2 s 142.

<sup>37</sup> Lantbruksstyrelsen och Statens planverk rapport 44 del 5, bil. 1, 1978.

<sup>38</sup> Lantbruksstyrelsen och Statens planverk rapport 44 del 5, 1978 s 39 – 40.

<sup>39</sup> Prop. 1975/76:1 s. 192, Lantbruksstyrelsen PM 1974-04-18, 360 H 72/74.

<sup>40</sup> Prop. 1971:51, JoU 1971:37, prop. 1975/76:209, prop. 1976/77:80.

<sup>41</sup> Prop. 1976/77:80 och JoU 1971:37.

<sup>42</sup> Jfr 1 kap 2 § RF.

<sup>43</sup> Se SOU 1979:54/55.

markanspråk i vissa områden kan ha sådan betydelse i ett nationellt perspektiv att staten bör ha det yttersta ansvaret för hur markanvändningen utvecklas".<sup>44</sup> Sett ur lagstiftarens perspektiv var det således nödvändigt att utveckla rättsregler som skulle skydda förutsättningarna för samernas framtida renskötsel. Utgångspunkten var alltså att statsmakterna hade ett ansvar att säkerställa att det i framtiden skulle finnas tillgänglig renbetesmark för att samerna skulle kunna fortsätta att bedriva renskötsel.

Bestämmelsen gavs slutligen följande utformning<sup>45</sup>:

Mark- och vattenområden som har betydelse för rennäringen eller yrkesfisket eller för vattenbruk ska så långt möjligt skyddas mot åtgärder som kan påtagligt försvåra näringarnas bedrivande.

Områden som är av riksintresse för rennäringen eller yrkesfisket ska skyddas mot åtgärder som avses i första stycket.

Som det viktigaste motivet för bestämmelsen anför lagstiftaren att renskötsel är en förutsättning för den samiska kulturen och att riksdagen i olika sammanhang hade uttalat att den samiska kulturens fortlevnad måste garanteras.<sup>46</sup> Lagstiftarens syfte är alltså att utforma bestämmelser som ska kunna garantera förutsättningarna för fortsatt samisk renskötsel i form av tillgängliga betesmarker. Detta framgår av lagstiftarens fortsatta resonemang då det klargörs att: "detta [ovannämnda garanti] innebär att det måste finnas grundläggande förutsättningar för rennäringen inom i princip varje sameby, nämligen en säker tillgång till sådana områden inom både året-runt-markerna och vinterbetesmarkerna som har avgörande betydelse för möjligheterna att bedriva renskötsel".<sup>47</sup> Detta kan exempelvis gälla flyttleder, kalvningsland, områden med viktigt betesland osv.

Sammanfattningsvis konstateras att "de viktigaste delarna av renskötselmarkerna bör därför ges ett starkt skydd mot exploatering".

## **2.3 Utformningen av hushållningsbestämmelserna om samisk renskötsel**

Lagstiftarens intention med bestämmelserna i 3 kap 5 § MB är att ge rennäringen, yrkesfisket och vattenbruken skydd visavis andra intressen, i lagtexten uttryckt som "åtgärder".

Syftet med bestämmelsen i första stycket är att områdena så långt möjligt ska skyddas mot sådana åtgärder som påtagligt kan försvåra näringarnas bedrivande. Bestämmelsen avser att

---

<sup>44</sup> Prop. 1985/86:3 s. 208 med hänvisning till Ds Bo 1984:3.

<sup>45</sup> Förutom 3 kap. 5 § innebär även 3 kap. 6 § ett viss skydd för rennäringen med tanke på att vissa naturområden i kombination med viss bebyggelse kan representera ett område med särskilda kulturvärden.

<sup>46</sup> Prop. 1985/86:3 s. 57.

<sup>47</sup> Prop. 1985/86:3 s. 57.



ge ett grundskydd för näringarna mot åtgärder i samhällsbyggandet och mot annan verksamhet som innebär oåterkalleliga ingrepp i de avsedda mark- eller vattenområdena eller som i andra avseende påtagligt försvårar näringarnas bedrivande.<sup>48</sup>

Beträffande tillämpningen av bestämmelserna i första stycket anförs följande:

Bestämmelserna innebär att en sökande i ett mål eller ärende som avser åtgärder med sådana negativa effekter [oåterkalleliga ingrepp] behöver redovisa utredning som klarlägger att praktiskt och ekonomiskt rimliga alternativ inte finns.<sup>49</sup>

Det innebär att skyddet enligt första stycket inte är tänkt att vara villkorslöst: ifall praktiskt eller ekonomiskt rimliga alternativ inte finns kan en åtgärd komma att tillåtas. Även om ett område är av betydelse för de aktuella näringarna, kan andra samhällsintressen alltså väga tyngre än behovet av skydd av området.

Vad som avses med formuleringen "så långt som möjligt" har, för rennäringens del, aldrig fullt ut preciserats. Rent allmänt syftar uttrycket till att ge utrymme för samhällsekonomiska hänsynstaganden, till exempel i förhållande till regionalpolitiska eller sysselsättningspolitiska intressen.<sup>50</sup> Med tanke på den praktiska tillämpningen av bestämmelsen i paragrafens första stycke kan man ställa sig följande fråga: vilken åtgärd i landets inlands- och fjällkommuner, kan sägas inte vara av regional- eller sysselsättningspolitiskt intresse? Det kan vara svårt att besvara frågan vilket samtidigt ger besked om den ytterst begränsade effekt som bestämmelsen kan tänkas ha. Rättsligt är bestämmelsen därför av mindre intresse och det får snarast anses vara ett exempel på den typ av svepande formuleringar som lagstiftaren kan ta till när man önskar att signalera god vilja men inte är beredd att göra förpliktande prioriteringar.<sup>51</sup>

Bestämmelsen i andra stycket är av en annan karaktär. I detta stycke har lagstiftaren gjort ett ställningstagande som innebär att vissa områden "ska" skyddas. Bestämmelsen kan antas ha en större rättslig potential än bestämmelsen i första stycket och har ansetts innebära ett absolut skydd mot skadlig markanvändning.<sup>52</sup> I propositionen ges exempel på områden som det är viktigt att skydda. Där heter det bland annat:

Skyddet ska ta sikte på sådana områden som det med hänsyn till skilda led i rennäringens utövande i olika samebyar är särskilt angeläget att skydda.<sup>53</sup>

---

<sup>48</sup> Prop. 1985/86:3 s. 160.

<sup>49</sup> Prop. 1985/86:3 s. 160–161.

<sup>50</sup> Prop. 1986/86:3 s. 155. Se även Bengtsson (2007) s. 47.

<sup>51</sup> Det har exempelvis ansetts att lagstiftaren genom att välja så diffusa begrepp bäddar för tolkningsproblem bristande förutsebarhet i den praktiska tillämpningen av bestämmelsen, se Michanek, Gabriel & Zetterberg, Charlotta, *Den svenska miljöretten*, Uppsala 2012, s. 143.

<sup>52</sup> Se Bengtsson (2007) s. 46 och 67.

<sup>53</sup> Prop. 1985/86:3 s. 161.

Därefter ges följande exempel:

Sådana områden kan omfatta t.ex. flyttningsleder, kalvningsland samt vissa områden med särskilt goda betesförhållanden.<sup>54</sup>

Det är alltså förutsättningarna som finns i den fysiska terrängen som är avgörande i fall ett område ges status som "riksintresseområde för rennäringen".<sup>55</sup> Syftet är att förutsättningarna för rennäringen ska bibehållas genom att ge de viktigaste områdena inom varje sameby ett särskilt skydd. Bestämmelserna avser att ge ett skydd för näringen mot åtgärder i samhällsbyggandet och i annan verksamhet som innebär oåterkalleliga ingrepp i de avsedda markområdena.

Vad gäller tillämpningen av bestämmelserna i andra stycket anförs följande:

Paragrafens andra stycke behandlar det skydd som bör ges åt områden som är av riksintresse för rennäringen eller yrkesfisket. Åtgärder som skulle påtagligt försvåra näringarnas bedrivande får inte tillåtas inom dessa områden.<sup>56</sup>

I fall en åtgärd bedöms att påtagligt försvåra näringarna är den alltså otillåten. Bestämmelsen får uppfattas således att skyddet under sådana förhållanden är villkorslöst. Den intressanta frågan blir alltså var gränsen för vad som ska anses påtagligt försvåra rennäringens bedrivande går. Det är i sammanhanget värt att notera att områden som är av riksintresse, ska skyddas mot åtgärder som enligt första stycket påtagligt kan försvåra näringens bedrivande. Det innebär att en ansökan om en åtgärd kan avslås ifall beslutsmyndigheten konstaterar att det föreligger en risk för att åtgärden påtagligt kommer att försvåra näringens bedrivande.

---

<sup>54</sup> Prop. 1985/86:3 s. 161.

<sup>55</sup> Skyddet av förutsättningarna för rennäringen är på inget sätt unikt: tillsvarende bestämmelser finns för jordbruk, skogsbruk, fiske och för anläggningar för industriell produktion, jfr 3 kap. 4,5 och 8 §§ MB.

<sup>56</sup> Prop. 1985/86:3 s. 161.

## Sammanfattning

Sammanfattningsvis kan det konstateras att bestämmelserna i 3 kap 5 § miljöbalken syftade till att sätta stopp för, eller åtminstone i betydlig grad minimera risken för, en samhällsutveckling som ansågs oönskad eftersom den innebar ett hot mot den samiska renskötselns fortsatta existens. Vidare att lagstiftarens syfte med de aktuella bestämmelserna var att dessa skulle utgöra en garanti för det samiska samhällets fortsatta fortlevnad som riksdagen hade fastställts som tydligt mål. Och slutligen att den lagtekniska utformning som lagstiftaren valde redan i utgångspunkten var ifrågasatt.

## 3 Hur fastställs riksintresset rennäring i nuvarande system?

### 3.1 Kriterier för bedömning av riksintressestatus

Renskötselns riksintresseanspråk utgör de områden som har högsta skyddsvärde utifrån varje samebys hela årscykel. Det gäller särskilt flyttleder och viktiga kalvningsland samt områden med särskilt goda betesförhållanden<sup>57</sup>. Bedömning av skyddsvärde ska utgå från de behov som gäller vid traditionell renskötsel drift och vid ett renantal motsvarande det för samebyn långsiktigt hållbara renantalet. Det är områden som har avgörande betydelse för möjligheterna att varaktigt bedriva renskötsel i en viss sameby som ska anses vara av riksintresse<sup>58</sup>.

Eftersom varje enskild samebys förutsättning för renskötsel varierar behöver olika kriteriers vikt i det enskilda fallet värderas utifrån kunskap om renskötsel. Detta ställer stora krav på den som utför arbetet.

Några kriterier som kan nämnas är: Grönbete, lavbete, mängd kalvningsland, ostördhet, uppsamlingsområden i lämplig omfattning i de årstidland där behovet föreligger, svåra passager i förhållande till flytt- och strövningsvägar, möjlighet till rast efter flyttled med mera.

---

<sup>57</sup> Prop. 1985/86:3

<sup>58</sup> Prop. 1985/86:3

### 3.2 Begreppsapparat

Första generationen av markanvändningsredovisningarna för renskötsel tillkom på grund av de krav på dokumentation av olika markanvändningsintressen som följde av plan- och bygglagen (PBL) samt naturresurslagen (NRL), vilka kom 1987. Lantbruksstyrelsen tillsatte den så kallade "Renplangruppen" en styr- och referensgrupp bestående av representanter från Boverket, Svenska Samernas Riksförbund (SSR), Kiruna kommun, lantbruksnämnderna och Lantbruksstyrelsen. Gruppen arbetade med planering och kartredovisning samt de begrepp som behövs för att redovisa rennäringens markanvändning. Arbetet var nödvändigt för att erhålla en så enhetlig redovisning mellan Lantbruksnämnderna som möjligt vad gäller begrepp och kategorier för redovisning av områden och deras funktion för renskötsel.

Renplangruppen arbetade också tidigt fram en teoretisk modell<sup>59</sup> som underlag för framtagande och avgränsning av rennäringens riksintresseanspråk. Denna grundade sig på en gemensam uppfattning som uppkommit till följd av gruppens och lantbruksnämndernas samarbete. Den av Renplangruppen föreslagna teoretiska modellen kom därför att gälla som Lantbruksstyrelsens egen.

Renplangruppen övergick under jordbruksverkets ledning till Renmarkgruppen med representanter för Jordbruksverket, länsstyrelserna, Naturvårdsverket, Boverket, SLU, SSR och Sametinget. Samverkansgruppen hade regelbundna möten två gånger per år. De kriterier och begrepp som används för bedömningar av riksintresseanspråk för rennäringen bygger på många års samverkan hos företrädare för olika myndigheter och SSR.

I samband med det fortsatta arbetet med renbruksplaner är det lämpligt att återupprätta en samarbetsgrupp för att utveckla ett arbete för renskötselns skydd som ligger i linje med Sveriges miljöpolitik.

### 3.3 Principer för beskrivning av områden utgörande riksintresseanspråk

Renskötsel är inte bara en "näring" det är också tätt knutet till det samiska folkets livsföring och kultur. Hur skötseln går till är en del av samisk traditionell kunskap. Det är en berättad kunskap där det samiska språket beskriver landskapet, väder och vind och de förutsättningar som detta skapar för renskötsel. De begrepp som ligger till grund för beskrivning av samisk markanvändning samt de kriterier som används vid framtagande av riksintresseanspråk är av nöden förenklingar av en, mer komplex verklighet. Ett exempel på detta är att markanvändningsdatabasen "iRENMARK" endast redovisar ett så kallat

---

<sup>59</sup>Lantbruksstyrelsen, Redovisningen av rennäringens riksintressen enligt naturresurslagen (1987:12)

normalår, som aldrig eller nästan aldrig förekommer. Det är emellertid denna databas som till stor del utgör underlag för att peka ut riksintresseanspråk. Med anledning av detta blir också de värdebeskrivningar som hör till riksintresset generaliserade och använder svepande uttryck som, bra bete, betesro, uppsamlingsområde med mera. Det är viktigt att inse att den enda som kan ge en korrekt beskrivning av riksintresseanspråkets förutsättningar är den som använder "området av riksintresse". Myndighetens uppgift är att ta till sig den kunskap som finns hos enskilda renskötare och samebyar för att genom riksintresseutpekandet kunna bevaka det allmänna intresset, vilket är att den samiska kulturens fortlevnad ska garanteras.<sup>60</sup> Detta ger ofta utomstående betraktare uppfattningen att Sametingets redovisade riksintresseanspråk representerar ett enskilt särintresse istället för ett genom lag utpekat allmänt intresse.

### 3.4 Processen vid utpekande och uppdatering av nya och befintliga områden

Uppdraget att peka ut riksintresse för renskötsel innebar i praktiken två konkreta uppdrag nämligen;

1. MB 3:5 1 st. Beskrivning av renskötsel som enskilt intresse. Detta görs med samebyarnas markanvändningsredovisningar, databasen "iRENMARK".
2. MB 3:5 2 st. Ge förslag till renskötselns allmänna intresse det vill säga områden av riksintresse. Dessa områden bygger på kunskap och information från databasen iRENMARK vilken representerar det enskilda intresset.

Inför framtagning eller uppdatering av riksintresseanspråk sker alltid en ajourhållning av databasen iRENMARK med avseende på de samebyar som omfattas av riksintresset. GIS-operatören använder sedan sin kunskap om renskötsel, databasen iRENMARK, uppgifter om teoretisk betestillgång samt GIS-skikten; betestrakter, kärnområden och nyckelområden, från samebyarnas renbruksplaner. Operatören som har ingående kunskaper om renskötsel använder sedan GIS-teknik för att hitta och avgränsa de områden som myndigheten bedömer vara av riksintresse. Efter detta sker ett samråd med berörd sameby. Orsaken till eventuella ändringar dokumenteras under förutsättning att ändringen kraftigt avviker från myndighetens bedömning.

Ett avstämningsmöte hålls med berörd länsstyrelse för att informellt resonera om respektive områdes förutsättning för renskötsel. Slutligen sker ett remissförfarande i enlighet med intentionerna i Förordning (1998:896) om hushållning med mark- och vattenområden m.m.

---

<sup>60</sup> Prop. 1985/86:3

### 3.5 Utvecklingen av kriterier och principer

Från 1987 fram till idag har främst sättet att lagra och redovisa renskötselns markanvändning utvecklats. I början fanns markanvändningen endast i form av analoga kartor vilka senare digitaliserades av de olika länen. År 1997 påbörjade renbeteskommissionen en sammanställning av dessa data i ett försök att skapa en så långt möjlig enhetlig utformad digital databas. Databasen övertogs av länsstyrelserna och var grunden för databasen ren2000. Ansvaret för data har senare övertagits av sametinget vilka renodlat och förfinat databasen till en sammanhängande rikstäckande geografisk databas över renskötselns markanvändning.

Syftet med riksintresse för renskötsel är att skydda den samiska kulturen. Därför utgår kriterierna från att varje sameby varaktigt ska kunna bedriva renskötsel på traditionellt sätt och i samma omfattning som tidigare. Dessa kriterier fastslogs redan i förarbeten till lagstiftningen och är allt jämt rådande. Det finns emellertid en inbyggd problematik i detta. Renskötsel bygger på ekologiskt hållbara principer och är därför beroende av ett sammanhållet naturlandskap. Den fragmentering som landskapet genomgår i allt snabbare takt gör det svårare och svårare att hitta och peka ut de anspråk som kan garantera den samiska kulturens överlevnad, så som var avsett. Ett kan emellertid konstateras, att ett fragmenterat landskap med störningar resulterar i att renen söker sin föda över större ytor, vilket påverkar utpekande och avgränsning av riksintresset med dess tillhörande värdebeskrivning.

## 4 Områden av riksintresse för rennäringen i planprocessen

### 4.1 Bakgrund

Innan vi kommer in på bestämmelsen om riksintressen ska bestämmelsen i 3 kap 5 § *första stycket* beröras mycket kort. Det är sällsynt att bestämmelsen åberopas vid domstolsprocesser. Det är också mycket sällsynt att bestämmelsen faktiskt tillämpas av domstolar. Formuleringen "så långt möjligt" har i de flesta sammanhang ansetts för oprecist för att utgöra skäl för ett visst utfall i ärenden där rennäringens intressen ska avvägas i förhållande till ett annat intresse. Under speciella förhållanden kan bestämmelsen ändå visa sig ha viss betydelse. En situation som kan tjäna som exempel på detta är den som beskrivs i ett rättsfall från Mark- och miljödomstolen vid Östersund tingsrätt.<sup>61</sup> Målet gällde en ansökan om att uppföra 8 vindkraftverk på vinterbetesmarken till en sameby i Jämtland. Det

---

<sup>61</sup> Mark- och miljödomstolen Östersunds tingsrätt M1944-13. Målet överklagades till Mark- och miljööverdomstolen men överklagan återkallades varför målet avskrevs, jfr MÖD M 9446-14.

aktuella området utgjorde inte riksintresse vare sig för rennärings- eller vindkraft. Domstolen konstaterade därvidlag att de rättsregler domstolen hade att beakta i ärendet var dels 3 kap 1 § MB som reglerar att mark- och vattenområden ska användas för det eller de ändamål för vilka områdena är mest lämpade med hänsyn till beskaffenhet och läge samt föreliggande behov, dels 3 kap 5 § första stycket. Därefter gör domstolen en genomgång av vilka förhållanden som råder i det aktuella området. Den aktuella samebyn berörs totalt av ca 1000 vindkraftverk varav flertalet inom vinterbetesmarkerna. Domstolen konstaterar vidare att samtliga av samebyns vinterbetesområden är eller kommer att bli påverkade av vindkraftverk samtidigt som den i målet aktuella etableringen rör ett betes- och uppsamlingsområde av strategisk betydelse för samebyn. De störningar som en vindkraftsetablering skulle innebära – ”sammantaget med övriga inverkansfaktorer” – ansågs leda till allvarliga svårigheter att fortsättningsvis bedriva renskötsel. Mot denna bakgrund fann domstolen att samebyns intresse av att långsiktigt kunna fortsätta med sin verksamhet skulle ges företräda för vindkraftens intresse.

Som redan har påpekats kan hushållningsbestämmelserna i MB dels innebära en skyldighet att skydda vissa naturresurser, dels innebära en rätt att exploatera vissa naturresurser. Såväl skyldigheten att skydda en naturresurs som rätten att exploatera en naturresurs säkerställs genom begreppet ”riksintresse”. I lagen ges ingen definition av vad ett riksintresse är. En legaldefinition av ett av lagens bärande institut saknas således.

Samtidigt är bestämmelserna om riksintressen tänkt ha dubbla funktioner: dels ska de utgöra ett instrument för planering för en långsiktig hållbar utveckling, dels ska de tillämpas vid konflikter mellan olika oförenliga anspråk. Detta har ställt stora krav på de myndigheter som ska tillämpa riksintressebestämmelserna. I förhållande till områden av riksintresse för rennärings- har det bland annat uppstått oklarheter kring frågor om vad riksintresset representerar och vem som kan företräda intresset. I det följande ska vi redovisa tre fall som på olika sätt visar oklarheter kring hur myndigheter bedömer områden av riksintresse för rennärings-. För att fullt ut förstå hur sådana oklarheter uppstår är det nödvändigt att redovisa ärendena på en detaljerad nivå.

## 4.2 Anläggande av en väg genom ett riksintresseområde

Under början av 1990-talet ansökte ägaren till fastigheten Härjedalen Tännäs Kyrkby 27:3, vilken är belägen i Härjedalsfjällen vid platsen Gunnars, hos fastighetsbildningsmyndigheten (FBM), Härjedalens lantmäteridistrikt om inrättande av en gemensamhetsanläggning avseende en 7,3 km lång väg från fastigheten till Ränningsvallen utmed allmänna vägen 311. Gunnars är belägen på ca 800 meters höjd, ca 18 km söder om Tännäs och ca 20 km öster om riksgränsen. Ca 500 meter väster om Gunnars går gränsen för Rogens naturreservat. Förutom ovannämnda fastighet finns 16 fritidsfastigheter vid Gunnars.

Av förrättningsprotokollet vid FBM framgår att förra ägaren av ovannämnda fastighet under 1970-talet hade begärt att få bygga väg.<sup>62</sup> Den gången lämnade lantbruksnämnden ansökan utan bifall. Fastighetsägaren besvärade sig ändå till regeringen, som även den lämnade hans besvär utan bifall.

I förrättningsprotokollet konstaterar FBM att "den tilltänkta vägen delvis [är] belägen inom Nr 58; område av särskilt värde för naturvården",<sup>63</sup> och i förhållande till rennäringsområdet berör "strategisk plats (flyttled med övernattnings- uppsamlingsområde – svår passage samt område kring renskötselområdet)", enligt lantbruksnämndens redovisning över rennäringsområdets riksintresseanspråk i området.<sup>64</sup>

Innan förrättningen genomfördes inhämtade FBM synpunkter från länsstyrelsen och Härjedalens kommun huruvida den föreslagna väganläggningen ansågs strida mot villkoren i 10 och 11 §§ Anläggningslagen (AL). AL omfattades inte av bestämmelserna i Naturresurslagen men innehåller däremot bestämmelser som anger skyldighet att göra följande lämplighetsbedömningar enligt 10 och 11 §§:

Inom områden som inte omfattas av detaljplan, får en gemensamhetsanläggning inte inrättas, om anläggningen skulle försvåra områdets ändamålsenliga användning, föranleda olämplig bebyggelse eller motverka lämplig planläggning av området. Gemensamhetsanläggning får ej inrättas, om olägenhet av någon betydelse uppkommer för allmänt intresse.

Första stycket gäller icke när anläggningen är till övervägande nytta från allmän synpunkt.

Länsstyrelsen konstaterade i sitt yttrande att en stor del av vägsträckningen utgjorde riksintresse för naturvården och rennäringsområdet och ansåg att den planerade vägen påtagligt skulle försvåra rennäringsområdets bedrivande samt påtagligt skada naturmiljön i området.<sup>65</sup> Byggnadsnämnden (och Kommunstyrelsen) i Härjedalens kommun konstaterade i sitt yttrande att länsstyrelsen hade avstyrkt ansökan med motiveringen "att den planerade vägen påtagligt skulle försvåra rennäringsområdets bedrivande", men ansåg å sin sida att den föreslagna anläggningen inte stred mot 10 och 11 §§ AL.<sup>66</sup>

Vid första förrättningssammanträdet representerades länsstyrelsen av enhetschefen för rennäringsenheten som framförde att området för den planerade vägen var av riksintresse både för rennäringsområdet, för naturvården och för det rörliga friluftslivet. Enligt länsstyrelsens

---

<sup>62</sup> Protokoll 1993-03-19, Fastighetsbildningsmyndigheten, Härjedalens lantmäteridistrikt, dnr Z1, 911268, akt nr 2361-97/86.

<sup>63</sup> Stora delar av Nr 58 utgörs av Rogens naturreservat.

<sup>64</sup> Utvecklingsplanering för Tännäs sameby, lantbruksnämnden i Jämtlands län, 1990-12-30.

<sup>65</sup> Yttrande Länsstyrelsen i Jämtlands län, dnr 352-5802-92.

<sup>66</sup> Byggnadsnämnden Härjedalens kommun, protokoll 1992-09-17, Bn nr 354.



bedömning skulle en eventuell väg representera en sådan olägenhet att det skulle omfattas av bestämmelserna i 10 och 11 §§ AL. Ordföranden i Tännäs sameby framförde vid samma tillfälle att "en väg i sig [är] ingen störning men den för med sig aktiviteter som är störande för rennäringen". Samebyn var helt emot vägen men yrkade, om vägen ändå skulle komma till stånd, att få delta i gemensamhetsanläggningen med andelstal 0.<sup>67</sup>

Till FBM's nästa sammanträde inkom samebyn med en särskild skrivelse där man preciserade att samebyns fortfarande bestred företags tillåtlighet, men i fall företaget ändå skulle komma till stånd vill man från samebyns sida yrka på ett antal villkor som ska föreskrivas.<sup>68</sup>

FBM biföll ansökan genom beslut 1993-06-04, och angav vad gäller 10 och 11 §§ AL följande:

Länsstyrelsen har avstyrkt vägbygget och bedömer att det påtagligt skulle försvåra rennäringen och påtagligt skada naturmiljön och anläggningen strider mot bestämmelser i naturresurslagen och 11 § AL. Byggnadsnämnden anser att anläggningen inte strider mot varken 10 eller 11 §§ AL under förutsättning att vägen ska användas för befintliga fastigheters behov och att vägboom ska anordnas. – Visserligen innebär vägbygget ett intrång men den innebär också att trafiken till den befintliga bebyggelsen styrs upp och begränsas till ett visst område. Sammantaget får det anses att det ökade intrång som den befintliga bebyggelsen kan förorsaka genom vägbygget jämfört med det intrång som redan finns idag inte är av sådan art att det skulle strida mot 10 och 11 §§ AL.

Länsstyrelsen i Jämtlands län besvärade sig inför Östersunds tingsrätt och yrkade att Fastighetsdomstolen skulle upphäva anläggningsbeslutet från FBM. Länsstyrelsen motiverade sitt överklagande på följande sätt:

Länsstyrelsen hävdar att anläggningsbeslutet inte är förenligt med bestämmelserna i 10-11 §§ anläggningslagen (AL) och 2 kap 5-6 §§ naturresurslagen (NRL). Gemensamhetsanläggning berör områden av riksintresse för rennäringen, naturvården och det rörliga friluftslivet. Den beslutade vägsträckningen går genom de centrala delarna av Tännäs Samebys åretruntmarker och i nära anslutning till driftscentrat i Brändåsen. Den berör ett uppsamlingsområde och ett flyttstråk där renarna drivs till och från detta driftcentrum. Om vägen byggs kommer den att i väsentlig grad försvåra rennäringens bedrivande i området.<sup>69</sup>

---

<sup>67</sup> Protokoll 1993-03-19, Fastighetsbildningsmyndigheten, Härjedalens lantmäteridistrikt, dnr Z1, 911268, aktnr. 2361-97/86.

<sup>68</sup> Aktbilaga G, Fastighetsbildningsmyndigheten, Härjedalens lantmäteridistrikt, dnr Z1, 911268, aktnr. 2361-97/86.

<sup>69</sup> Besvär 1993-07-01, Länsstyrelsen i Jämtlands län dnr 211-6811-93.

Även Tännäs sameby överklagade FBM's beslut med hänvisning till vad man tidigare anfört vid förhandlingarna hos FBM.<sup>70</sup> I ett yttrande över de inkomna överklagandena konstaterade motparternas ombud att samebyn i samband med FBM's anläggningsförrättning ansåg att "en väg i sig inte medför något hinder för rennäringen" och dessutom att "länsstyrelsens talan innehåller inga konkreta besked om att det [för rennäringen] verkligen kan uppstå menliga konsekvenser" av vägen.<sup>71</sup> Efter anmodan från Fastighetsdomstolen kompletterade länsstyrelsen sitt överklagande med ett mera detaljerat yttrande. I detta sammanhang skriver man vad gäller rennäringen följande:

Rennäringen (NRL 2 kap 5 § 1 st)

Som tidigare understrukits innebär vägen påverkan på rennäringens riksintresse. Trots de försiktighetsåtgärder som avses vidtas kommer vägen att påverka rennäringens intresse såväl direkt som indirekt. Som exempel på direkta konsekvenser kan nämnas fördyrade driftskostnader till följd av krav på ökad bevakning för att se till att renarna inte följer flyttstråket till driftscentrat i Brändåsen. Ett tidigare relativt fredat område tas i anspråk för trafik, permanent bebyggelse och ytterligare fritidsbebyggelse. Den kumulativa effekten av dylika intrång i tidigare oexploaterat renbetesområde måste beaktas. Rennäringsintresset sammanfaller här med andra samhällsintressen.<sup>72</sup>

I och med detta yttrande tycks länsstyrelsen ha övergett sin tidigare linje vad gäller att hävda att område är av riksintresse för rennäringen. Visserligen anförde man i texten att vägen berörde ett område av riksintresse för rennäringen, men hänvisade i sin rubrik till NRL 2 kap 5 § 1 st – ett lagrum som inte rörde riksintresse för rennäringen. Därutöver kan vi konstatera att länsstyrelsens resonemang inte var utvecklat till en nivå man rimligen kan förvänta i sammanhang där riksintressen anses hotade.

Även Svenska Samers Riksförbund lämnade in ett yttrande till domstolen. I yttrandet konstaterades att Tännäs samebys uppfattning var att "tillkomsten av vägen direkt och inte minst indirekt kommer att [ ] försvåra pågående markanvändning i form av renskötsel".<sup>73</sup> I yttrandet utvecklades inte hur, eller på vilket sätt, vägen skulle komma att försvåra renskötselns bedrivande. Däremot åberopades som muntlig bevisning förhör med ordförande i Tännäs sameby.

<sup>70</sup> Skrivelse 1993-07-16, från Tännäs sameby till Fastighetsdomstolen, Östersunds tingsrätt.

<sup>71</sup> Skrivelse 1994-01-10, från Advokatbolaget till Fastighetsdomstolen, Östersunds tingsrätt.

<sup>72</sup> Yttrande 1994-02-14, från Länsstyrelsen i Jämtlands län till Fastighetsdomstolen, Östersund tingsrätt, dnr 211-1595-94.

<sup>73</sup> Yttrande 1994-02-16, Svenska Samer Riksförbund SM3/93, Östersund tingsrätt, Fastighetsdomstolen, mål F 15/93 r 6.

Fastighetsdomstolen konstaterade i sin redogörelse för den överklagade förrättningen att vägen, enligt FBMs förrättningsprotokoll, rörde ett område av "strategisk plats" för rennärningen, att länsstyrelsen motsatte sig den planerade vägen eftersom man ansåg att den påtagligt skulle försvåra rennärningen bedrivande, att byggnadsnämnden hade tillstyrkt ansökan, och slutligen att Tännäs sameby hade anfört att "en väg i sig inte var någon störning, men att den skulle föra med sig aktiviteter som är störande för rennärningen."<sup>74</sup> Vad avsåg yrkanden konstaterade domstolen inledningsvis att länsstyrelsen hade yrkat att anläggningsbeslutet ska upphävas och vidare att Tännäs sameby i *första hand* hade yrkat undanröjande av FBMs beslut och i *andra hand* att ytterligare villkor föreskrivs i villkoren för anläggande av vägen. Domstolen konstaterade vidare att länsstyrelsen till utveckling av sin talan hade anfört att anläggningsbeslutet stred mot bestämmelserna i 10 och 11 §§ AL samt 2 kap 5 § 1 st, 2 kap 6 § och 3 kap 1-2 §§ NRL. Samebyn hade till utveckling av sin talan anfört att renskötselrätten, som enskild civilrättslig rättighet, kränks genom vägen tillkomst eftersom vägen innebar att samebyn vid flyttning och drivning skulle förlora kontrollen över hjorden och stora ekonomiska värden således stod på spel.

Den rubrik i form av en parentes som länsstyrelsen nyttjade i samband med sitt yttrande till Fastighetsdomstolen – Rennärningen (NRL 2 kap 5 § 1 st) – visade sig vara vägledande för domstolen vid dennas bedömning av påverkan på rennäringens intresset. I domstolens redovisning av skälen för sitt beslut hänvisade man till länsstyrelsens redovisning "att hela vägen ligger inom område av betydelse för rennärningen" och tillägger: "(2 kap 5 § 1 st, dock ej andra stycket, NRL)". Därefter anför domstolen att man saknar anledning att ifrågasätta riktigheten i dessa uppgifter och, "lägger dem därför till grund för den fortsatta bedömningen".<sup>75</sup>

Vad gällde vägens inverkan på rennärningen grundade domstolen sin bedömning dels på länsstyrelsens uppgifter, dels på samebyns uppgifter genom förhör av dess ordförande och dels domstolens iakttagelser vid syn.<sup>76</sup> I domsskälen diskuteras endast inverkan på det enskilda intresset – alltså den civilrättsliga aspekten av samernas renskötselrätt.<sup>77</sup> Efter att ha gått genom vilken inverkan vägen kan tänkas ha i förhållande till den nu pågående renskötelsen i området kom domstolen fram till att de påstådda skadeverkningsarna av vägen knappast kunde anses påtagligt försvåra för rennärningen. Domstolen gjorde ingen prövning i

<sup>74</sup> Östersund tingsrätt, Fastighetsdomstolen F 15/93 r 6.

<sup>75</sup> Utslag 1994-09-06, Fastighetsdomstolen, Östersunds tingsrätt UF 10, mål nr F 15/93 r 6.

<sup>76</sup> Att syn skulle genomföras var ett önskemål från motparten framförd av deras ombud. Jfr. skrivelse från Advokatbolaget 1994-01-10 till Fastighetsdomstolen, Östersund tingsrätt, UF 10, mål nr F 15/93 r 6.

<sup>77</sup> Länsstyrelsen hade i sitt överklagande yrkat att "ersättning för eventuell markupplåtelse ska beräknas så att det motsvarar det belopp som skulle utgå vid en upplåtelse av marken med stöd av rennärlagen. Det betyder att ersättningen ska utgå även för renbetesförlust och övriga olägenheter för renskötelsen och att denna ska delas lika mellan samefonden och Tännäs sameby". (Besvär 1993-07-10, Länsstyrelsen i Jämtlands län dnr 211-6811-93) Länsstyrelsen återkallade emellertid sitt besvär vad avser detta yrkande efter anmodan om specificerade uppgifter från Fastighetsdomstolen.

förhållande till NRL 2 kap 5 § 2 st. Fastighetsdomstolens samlade bedömning var, mot bakgrund av vad som ovan anförts, "dels att hinder mot vägen inte kan anses föreligga enligt 10 § AL och dels att olägenhet av någon betydelse inte uppkommer för allmänna intressen, i följd varav inte heller hinder möter mot vägen enligt 11 § AL."<sup>78</sup>

Länsstyrelsen överklagade Fastighetsdomstolens beslut i Hovrätten för Nedre Norrland. Tännäs sameby överklagade däremot inte Fastighetsdomstolens beslut. Trots att det enligt samebyn låg i byns långsiktiga intressen att vägen inte kom till stånd, avstod samebyn från att överklaga domstolens beslut med hänsyn till processkostnaderna och risken för nya kostnader vid eventuell prövning i Hovrätten.<sup>79</sup> Mot denna bakgrund slöt samebyn en överenskommelse med den fastighetsägare som ursprungligen ansökte om anläggande av vägen. Överenskommelsen innebär att fastighetsägaren upplät "avgiftsfritt rätt för Tännäs sameby att för renbete nyttja samtliga marker inom fastigheten" medan samebyn å sin sida "härmed accepterar den planerade vägen".<sup>80</sup> Mot bakgrund av överenskommelsen uppfattade samebyn sig inte som part vid ärendets prövning i Hovrätten och väddade att i domstolsförhandlingarna inte föras upp vare sig som sökande eller klagande, eftersom man hade "i sak ingen annan uppfattning än den som framgår av överenskommelsen".<sup>81</sup>

I länsstyrelsens yttrande till Hovrätten omnämns inte rennäringensintresset överhuvudtaget, även om man till utveckling av sin talan hänvisade till vad som hade anförts vid Fastighetsdomstolen.<sup>82</sup> Överklagande koncentrerades vid till frågan om naturvårdsintresset och skydd av värdefull naturmiljö. Hovrätten inhämtade yttrande från Boverket, som enligt 6 kap 3 § 2 st NRL hade den allmänna uppsikten över hushållning med naturresurserna. Enligt Hovrättens beslut borde Boverkets yttrande innehålla verkets ställningstagande till väganläggningens inverkan på natur- och kulturvärden dels inom det området genom vilket vägen ska gå fram, dels inom det obrutna fjällområdet väster om Gunnars. Ytrandet borde också innehålla de övriga synpunkter som Boverket ansåg att målet kunde ge upphov till.<sup>83</sup> Vad gällde rennäringen skrev Boverket i sitt yttrande följande:

---

<sup>78</sup> Utslag 1994-09-06, Fastighetsdomstolen Östersunds tingsrätt UF mål nr F 15/93 r 6.

<sup>79</sup> Yttrande 1994-02-14, Boverket, dnr B4011-4760/95. (Rättegångskostnaderna i Fastighetsdomstolen skulle delas solidariskt mellan samebyn och statsverket.)

<sup>80</sup> Överenskommelse 1995-10-25 mellan Tännäs sameby och fastighetsägare Kjell Larsson, Kyrkbyn 27:3 Tännäs socken. Hovrätten för Nedre Norrland, mål nr Ö 468/94 R 21.

<sup>81</sup> Skrivelse 1996-05-02, Svenska Samernas Riksförbund SM 8/89. Hovrätten för Nedre Norrland, mål Ö 468/94 R 21.

<sup>82</sup> Yttrande 1994-10-20, Länsstyrelsen i Jämtlands län, dnr 211-1595-94.

<sup>83</sup> Yttrande 1996-02-14, Boverket dnr B4011-4760/95.

I länsstyrelsens redovisning av riksintresse för rennärigen anges området som ett kärnområde som utgör kraftcentrum i samebyn. Området behöver skyddas därför att de[t] har en total kvalitet som har avgörande betydelse för möjligheterna att varaktigt bedriva renskötsel. I översiktsplanen för Härjedalens kommun anges området som strategiskt för renskötseln. Enligt uppgifter från Jordbruksverket har samernas synpunkter varit vägledande vid utpekande av riksintresse för rennärigen. Avtalet mellan ägaren till jordbruksfastigheten och samebyn visar att samerna värderat tillgången på bete högre än störningar från vägen. Vi vill därmed inte hävda att vägen, i vart fall inte på kort sikt, skulle medföra påtagligt skada på riksintresset. På lång sikt innebär sannolikt de samlade effekterna av ingreppet av denna typ att det blir svårare att bedriva renskötsel, vilket också framgår av den skrivelse från samebyn till fastighetsdomstolen som citeras ovan.

I sin uppsummering skrev Boverket:

När det gäller skador på riksintresset enligt 2 kap. NRL är det vår bedömning att vägen som enskild exploatering inte skulle medföra påtaglig skada. Om andra liknande ingrepp följer kan dock stora värden skadas.<sup>84</sup>

Hovrätten anförde att deras egen utredning av ärendet hade gett vid handen att den planerade vägen hade sin sträckning i ett område som ansågs vara av riksintresse för rennärigen, naturvården och det rörliga friluftslivet. Vad gäller den tilltänkta vägens inverkan på rennärigen fann hovrätten inte skäl att göra annan bedömning än fastighetsdomstolen;

därvid hovrätten även har beaktat vad Boverket anförde härom i sitt yttrande samt det förhållandet att Tännäs sameby, genom att inte överklaga fastighetsdomstolens utslag, godtagit anläggningsbeslutet och även träffat överenskommelse med [fastighetsägaren] i anledning av vägens byggande.<sup>85</sup>

Hovrätten fann att det inte förelåg hinder mot den beslutade väganläggningen. Överklagandet lämnades således utan bifall och deras beslut överklagades inte.

Sammanfattningsvis kan vi således konstatera att den ursprungliga beslutsmyndigheten (fastighetsbildningsmyndigheten) konstaterade att åtgärden berörde ett område av riksintresse för rennärigen utan att man genomförde någon granskning eller prövning av åtgärdens påverkan på riksintresse. Vidare kan det konstateras att länsstyrelsen i sin överklagan av beslutet inte åberopade riksintresse för rennärigen och att den berörda samebyn frånskrev sig partsansvar i den efterföljande domstolsförhandlingen.

<sup>84</sup> Yttrande 1996-02-14, Boverket dnr B4011-4760/95.

<sup>85</sup> Utslag 1997-09-29, Hovrätten för Nedre Norrland, mål Ö 468/94.

### 4.3 Anläggande av en fritidsanläggning på en flyttled

I augusti 1998 ansökte bolaget Danir utveckling AB hos Åre kommun om bygglov för att uppföra ett fritidshus om 170 kvm samt en förrådsbyggnad vid Storgärdesrun inom fastigheten Tvåradalen 1:1 i Åre. Ärendet föredrogs vid först för Miljö- och byggnadsnämnden varefter ansökan återremitterades för ytterligare samråd vad gällde byggnadernas lokalisering.<sup>86</sup> Representanter för såväl nämnden som från förvaltningen genomförde därefter platsbesiktning. Mot bakgrund av vad som framkom vid besiktningen beslöt nämnden 1998-09-03 att "godkänna det något ändrade läget" och att delegera till förvaltningschefen att bevilja bygglov när erforderliga granskningsyttranden förelåg.<sup>87</sup> Under hösten begärde byggherren att få tillstånd att börja med grundläggningen för byggnaden innan bygglov getts. Orsaken till önskemålet var att man önskade att köra upp byggmaterialet på snö under vintertid för att sedan kunde slutföra bygget under våren. Tillstånd för detta gavs av chefen för Miljö- och byggförvaltningen.<sup>88</sup>

Under januari 1999 kontaktades förvaltningschefen för Miljö- och byggförvaltningen av ordförande för Njaarke sameby med förfrågan om kommunen hade beviljat bygglov för ett hus som nu var under uppförande vid Storgärdesrun. Samebyn fick vid detta tillfälle – alltså efter att man själv hade sett det då halvfärdiga huset – information av kommunen om vilka planer för nybyggnationer som förelåg för området. Vid samma tillfälle informerade samebyn kommunen om att samebyn hade annan uppfattning vad gäller rennäringens riksintresse än vad som framgick av kommunens översiktsplan.<sup>89</sup> Mot denna bakgrund tog kommunen initiativet till ett möte mellan kommunen, samebyn samt länsstyrelsen. Vid mötet (1999-02-15) framkom att samebyn ansåg att kommunens underlag för beaktande av rennäringens intressen var felaktigt. Som ett konkret exempel på sådana felaktigheter visade samebyn till att deras flyttled i kommunens handlingar var fel ritad. Istället för att gå 500 meter från byggplatsen gick deras flyttled precis där byggnaderna hade förts upp. Det visade sig dessutom att kommunens översiktskarta över rennäringens riksintresse också avvek från den karta som var fastställd av lantbruksnämnden och av länsstyrelsen. Med hänsyn till att sådana omständigheter hade framkommit som enligt kommunen inte hade varit kända vid tidigare prövning, föreslog kommunen att alla berörda parter, inklusive byggherren, skulle företa syn på platsen, för att utröna om det "fanns möjligheter till en överenskommelse mellan de berörda parterna samebyn och markägaren".<sup>90</sup> Vid nästkommande sammanträde i Miljö- och byggnadsnämnden beslöts att återremittera ärendet och att återkalla delegationen till förvaltningschefen med avseende på beviljande av bygglov.<sup>91</sup> Bakgrunden för detta var att ärendet under tiden hade blivit långt mer komplicerat än nämnden tidigare hade trott.<sup>92</sup>

<sup>86</sup> Åre kommun, Miljö- och byggnadsnämnden 1998-09-03, dnr Bygg/1998.266

<sup>87</sup> Åre kommun, Miljö- och byggnadsnämnden 1998-09-03, dnr Bygg/1998.266.

<sup>88</sup> Åre kommun, referat 1999-05-26, dnr Bygg/1998.266.

<sup>89</sup> Åre kommun, PM 1999-05-26, dnr Bygg/1998.266.

<sup>90</sup> Åre kommun, PM 1999-05-26, dnr Bygg/1998.266.

<sup>91</sup> Åre kommun, Miljö- och byggnadsnämnden 1999-02-17, dnr Bygg/1998.266.

<sup>92</sup> Åre kommun, e-post 1999-05-25 från ordförande Miljö- och byggnadsnämnden till Pripps advokatkontor.

Vid synen (1999-03-08) träffades alla berörda parter och frågan om byggnadernas eventuella flyttning till mera lämpad plats diskuterades. Detta var enligt byggherren uteslutet. Vid synen framkom dessutom att byggherren hade påbörjat anläggandet av en väg tvärs över samebyns flyttled, inom i övrigt väglöst land. Kommunen förslög vid detta tillfälle att byggherren och samebyn borde försöka att komma fram till "någon typ av överenskommelse [ ] för att minska störningen till följd av det gentemot Kommunöversikten ändrade läget för renarnas flyttled".<sup>93</sup> Kommunen framhöll dessutom att man önskade att ta del av innehållet av en eventuell överenskommelse eftersom detta kunde påverka kommunens behandling av bygglovet. Direkt efter synen inkom länsstyrelsen med en skrivelse till kommunen. I skrivelsen påpekade länsstyrelsen att "områden av riksintresse för rennäring ska skyddas mot åtgärder som påtagligt försvårar näringens bedrivande" och att "den husgrund som påbörjats på Storgärdesrun låg på flyttled av riksintresse, enligt Lantbruksstyrelsen 90 06 21".<sup>94</sup> Kommunen genom stadsarkitekten besvarade skrivelsen från länsstyrelsen. Vad gäller rennäringensintressen skrev stadsarkitekten följande:

Av kommunens översiktsplan framgår att det aktuella området inte utgör ett område av riksintresse för rennäringen. Däremot kan man utläsa att den aktuella platsen ligger intill en flyttningsled för renar, som är av riksintresse för rennäringen.<sup>95</sup>

Stadsarkitektens bedömning av påverkan på rennäringensintresset grundade sig på uppgifter i översiktsplanen trots att han själv ansåg att den hade visat "sig vara otillräckligt och otydligt när det gäller rennäringens intresse".<sup>96</sup> Mot denna bakgrund föreslog stadsarkitekten ett samrådsmöte mellan kommun och länsstyrelsen, men man "vill dock avvakta resultatet i den diskussion som förevarit mellan markägaren och samebyn. Det vore ju bäst om de kom överens".

Innan Miljö- och byggnadsnämnden hade sitt nästa sammanträde hemställde man om samebyns skriftliga synpunkter.<sup>97</sup> Samebyn avstyrkte den delen av anläggningen som var belägen på Storgärdesrun<sup>98</sup>. Om denna skrev samebyn följande:

Anläggningen i fråga är tänkt att ligga på en fastställd flyttled. Rennäringslagen säger att sådana inte får stängas av. Rennäringen är ett riksintresse. Tillsynsmyndighet för riksintressen i länet är länsstyrelsen. Vi antar att

---

<sup>93</sup> Åre kommun, PM 1999-05-26, dnr. Bygg/1998.266.

<sup>94</sup> Länsstyrelsen i Jämtlands län, PM 1999-03-09 dnr 209-2138-99.

<sup>95</sup> Åre kommun, skrivelse 1999-03-18, dnr. Bygg/1998.266.

<sup>96</sup> Åre kommun, skrivelse 1999-03-18, dnr. Bygg/1998/255.

<sup>97</sup> Åre kommun, skrivelse 1999-03-30 dnr. Bygg/1998.265-266.

<sup>98</sup> Samebyn hade inget att erinra mot planerna om att uppföra en byggnad vid Kälpannsjön som inkluderades i samma bygglovsärende.

länsstyrelsen ingår i den remissrunda som skulle föregå det slutliga beslutet i denna fråga.<sup>99</sup>

Mot bakgrund att kommunens underlagsmaterial inte överensstämde med statens efterfrågade kommunen en sammanställning av synpunkter från Rennäringsenheten vid länsstyrelsen.<sup>100</sup> Svaret från länsstyrelsens rennäringsenhet blev emellertid mycket knappt. Det återges nedan i sin helhet:

Innan någon ytterligare synpunkt kan lämnas på ärendet förväntas själva ansökan på remiss till Länsstyrelsen, besiktning ske på barmark och något resultat av förhandlingarna mellan samebyn och sökande presenteras.<sup>101</sup>

Påföljande dag (1999-04-08) beslöt Miljö- och byggnadsnämnden att bevilja bygglov samtidigt som man uppdrog åt stadsarkitekten att sammanfatta nämndens synpunkter. Av sammanfattningen framgår att nämnden i sin första bedömning av ärendet inte ansåg att området var av riksintresse för rennäringsenheten, och att nämnden i sin slutliga behandling av ärendet ansåg att man kunde fatta beslut med stöd av översiktsplanen även i fall denna visat sig bristfällig eftersom länsstyrelsen inte hade anmärkt på planen.<sup>102</sup>

Samebyn överklagade kommunens beslut om bygglov och angav som motiv vad som anförts i deras tidigare yttrande. I övrigt hävdade samebyn att kommunen inte hade behandlat rennäringsenhetens intressen på rätt sätt eftersom "riksintresset rennärings tillsynsmyndighet inte givits möjlighet att delta i beslutsprocessen".<sup>103</sup> Den skriftväxling som följde av samebyns överklagande mellan å ena sidan samebyn och å andra sidan sökande genom deras ombud tillförde ganska lite vad gäller de grundläggande frågorna kring rennäringsenhetens riksintresse. Vad som däremot är av intresse är att den sökande och samebyn hela tiden förde parallella förhandlingar vid sidan om den offentliga hanteringen av ärendet. Åre kommun hade vid flera tillfällen uppmanat till detta och byggherren uttryckte vid ett flertal tillfällen sin vilja att träffa överenskommelser eller samarbetsavtal med samebyn. Så sent som en vecka innan samebyn skickade in sitt överklagande över byggnadsnämndens beslut hade man via ett ombud lämnat ett förslag till överenskommelse mellan samebyn och byggherren.<sup>104</sup> Förslaget som innehöll 9 punkter och omfattade en ersättning till samebyn om flera hundratusen kronor, skulle innebära att samebyn inte överklagade byggnadsnämndens beslut. I kommentaren till samebyns överklagande anförde byggherrens ombud bland annat följande:

<sup>99</sup> Njaarke sameby, yttrande 1999-04-07, Åre kommun, dnr Bygg/1998.265-266.

<sup>100</sup> Åre kommun, skrivelse 1999-04-01, dnr. Bygg/1998.266.

<sup>101</sup> Länsstyrelsen i Jämtlands län, yttrande 1999-04-01 dnr 209-2138-99.

<sup>102</sup> Åre kommun, beslutsmotivering Miljö- och byggnadsnämnden 1999-04-12.

<sup>103</sup> Njaarke sameby, överklagan 1999-05-03, Länsstyrelsen Jämtlands län dnr 202-3587-99.

<sup>104</sup> E-post 1999-04-22 från Petter Dunfjell till Dan Olofson, Yrkande 1999-07-08 Pripps advokatbyrå, bil 15, Länsstyrelsen Jämtlands län dnr 204-3604-99.



Den enda reella oklarhet mellan samebyn och bolaget, är att samebyn hemställer att bolaget utan tidsbegränsning ska årligen köpa tjänster av samebyn för 50 000 kr; bolaget var härvidlag berett att utge ett belopp om sammanlagt 2 500 kr per person och dag. Oenigheten rörande köp av tjänster kan inte anses vara av den karaktären att den är relevant för frågan om eventuella störningar från bolaget p g a fritidshuset på Storgärdesrun.<sup>105</sup>

Mot bakgrunden av samebyns överklagande genomförde länsstyrelsen platsbesiktning där samtliga berörda parter var representerade. Förutom vad som redan var känt i ärendet framkom att anläggande av väg i området borde ha föregåtts av samråd med länsstyrelsen eftersom den bedömdes vara ett arbetsföretag som "väsentligt ändrar naturmiljön" enligt 20 § NVL.<sup>106</sup>

Sökande yrkade att samebyns överklagande skulle avvisas, men detta avvisades av Länsstyrelsen med följande motivering:

Platsen för byggnadsföretaget ligger inom samebyns betesområde (hänglavskog och uppsamlings/övernattningsområde, 2 kap 5 § första stycket NRL) och byn måste därför tveklöst betraktas som sakägare. Renskötselrätten är en särskild rätt till fastighet som skyddas i 2 kap 18 § regeringsformen. Av detta följer att samebyn av nämnden borde ha getts tillfälle till yttrande med anledning av ansökningen om förhandsbesked/bygglov och vid sådant förhållande i förekommande fall borde ha haft möjlighet att överklaga beslut om positivt förhandsbesked.<sup>107</sup>

Mot denna bakgrund blev en central fråga att avklara i vad mån beslutet om förhandsbesked vunnit laga kraft eller ej. Om detta anför länsstyrelsen följande:

I avsaknad av skriftligt bevis eller annat tydligt klarläggande och mot bakgrund av föreliggande omständigheter finner Länsstyrelsen att samebyn inte genom kommunens försorg blivit underrättad om möjligheten att överklaga nämndens beslut om förhandsbesked. Av detta följer att det beslutet inte vunnit laga kraft. Det konstaterandet leder till den slutsatsen att beslutet om förhandsbesked inte fått bindande verkan vad gäller tillåtligheten av lokaliseringen av byggnadsföretaget, varför en sakprövning av beslutet om bygglov ska kunna ske.<sup>108</sup>

Vad gäller prövning av sakfrågan konstaterade Länsstyrelsen inledningsvis att kommunen hade tagit del av, och använd som sitt eget planeringsmaterial, tre olika kartdokument där rennäringens flyttled beskrivs på vad som förefaller vara ett korrekt sätt. Länsstyrelsens slutsats i detta avseende blev således följande:

<sup>105</sup> Yrkande 1999-07-08 Pripps advokatbyrå, Länsstyrelsen Jämtlands län dnr 204-3604-99.

<sup>106</sup> Minnesanteckningar 1999-06-08, Länsstyrelsen Jämtlands län dnr 204-3604-99.

<sup>107</sup> Beslut 1999-07-09, Länsstyrelsen Jämtlands län dnr 204-3604-99.

<sup>108</sup> Som ovan.

I det kartmaterial som lämnats över till kommunen finns redovisat att den aktuella byggnadsplatsen ligger inom riksintresseområde (flyttled) för rennärigen. Att kommunen i sin översiktsplan enbart med punktmarkering lagt in leden (riksintresseområdet) har inte befriat kommunen från skyldigheten att vid aktuell ansökan gå tillbaka till grunddokumentet för riksintresseredovisningen och kontrollera i vad mån byggnadsplatsen var planerad inom ett område av riksintresse.<sup>109</sup>

I sakfrågan kom Länsstyrelsen fram till att den aktuella exploateringen påtagligt skulle skada rennärigen intressen "som inte kan uppvägas av bolagets intressen att på just denna plats inom den ca 1200 hektar stora fastigheten bygga ett fritidshus. Länsstyrelsen hävdar att exploateringen till följd av sitt läge även påtagligt skadar turismens och friluftslivets intressen i området."<sup>110</sup> Till följd av denna bedömning kom Länsstyrelsen till den slutsatsen att samebyns överklagande skulle bifallas och beslutet om bygglov undanröjas.

Länsstyrelsens beslut överklagades till regeringen. I överklagandet yrkade sökanden i *första hand* att samebyns talan ska avvisas och i *andra hand* att samebyns talan ska ogillas.<sup>111</sup> Därefter inkom sökanden och samebyn in med gemensam skrivelse till regeringen vari samebyn i *första hand* återkallade sin talan mot Åre kommuns beslut och i *andra hand*, i fall samebyn inte kunde anses tillåten att återkalla sitt överklagande, medgav sökandes överklagande hos Regeringen.<sup>112</sup> Det framgår av skrivelsen att parterna har träffat en överenskommelse, men innehållet i denna redovisades ej. I skrivelsen heter det bland annat följande:

Det kan noteras att samebyn endast åberopade rennäringsintressen som grund för sitt överklagande av kommunens bygglovsbeslut. Ingen klagoberättigad myndighet eller sakägare har klagat på kommunens bygglovsbeslut eller positiva förhandsbesked enligt 8 kap 34 § plan- och bygglagen och därvidlag som grund för sin talan åberopat det rörliga friluftslivets intressen. Länsstyrelsen, som inte var part i ärendet utan uteslutande en beslutsinstans, måste anses ha varit lagligen förhindrat att grunda sitt beslut på denna, av ingen åberopade grunden.<sup>113</sup>

Regeringen upphävde, med bifall till överklagandet, länsstyrelsens beslut att undanröja Åre kommuns beslut avseende bygglov. Regeringen fann inledningsvis att det inte hade förelegat hinder för länsstyrelsen att pröva överklagandet från samebyn och anför därefter följande skäl för sitt beslut:

<sup>109</sup> Som ovan.

<sup>110</sup> Som ovan.

<sup>111</sup> Överklagande 1999-07-30 Pripps advokatbyrå, Miljödepartementet M1999/3427.

<sup>112</sup> Bilaga till skrivelse 1999-09-14 Pripps advokatbyrå, Miljödepartementet M1999/3427.

<sup>113</sup> Bilaga till skrivelse 1999-09-14 Pripps advokatbyrå, Miljödepartementet M1999/3427.

Regeringen konstaterar att länsstyrelsen upphävt miljö- och byggnämndens beslut med anledning av samebyns överklagande. Samebyn har hos regeringen anfört att den i första hand återkallar sin talan mot kommunens beslut i ärendet och att den i andra hand, om byn inte kan anses tillåten att återkalla överklagandet, medger bolagets överklagande hos regeringen.

Regeringen finner att länsstyrelsen beslut redan med hänsyn till vad samebyn anfört bör upphävas.<sup>114</sup>

### **Sammanfattning**

*I ärendet kan det sammanfattningsvis konstateras att plandokumentet som redovisade områden av riksintresse för rennäring var bristfälligt. Av än större intresse är det regeringen som sista beslutsnivå i ärendet upphävde länsstyrelsen beslut med hänvisning till samebyns yttrande och utan att tillämpa bestämmelserna om riksintresse.*

## **4.4 Småskalig landsbygdsturism på flyttled**

Den 3 december 1999 hade Länstidningen i Östersund följande huvudrubrik på sin första sida: "Nytt svartbygge i fjällvärlden"<sup>115</sup> Det som tidningen på detta sätt presenterade som en nyhet för allmänheten, tycktes också vara en nyhet för tillståndsgivande myndigheter. Förvaltningschefen vid Miljö- och byggförvaltningen i Åre kommun säger till tidningen att han, "fram till för en vecka sedan", var totalt omedveten om bygget.

Byggnationerna var enligt tidningsreportaget uppförda i ett vackert landskap, i en dalgång i direkt anslutning till en liten fjällsjö. Anläggningen består av tre nybyggnationer som ansluter till en 150 år gammal fäbod och består dels av en stuga om 32 kvm ämnad som matsal och konferenser, dels av en stor träkåta byggt enligt skogssamisk modell<sup>116</sup>, och dels av en stor bastuanläggning. I bastuanläggningen, som är byggd direkt på sjöstranden, ingår bland annat ett stort vedeldat utomhusbadkar i trä och en väl tilltagen veranda i direkt anslutning till vattnet. Ett syfte tycks vara att man ska kunna bedriva fiske sittande på verandan.

Av tidningsreportaget framgår att bygglov saknas för samtliga nybyggnationer och att bastuanläggningen kan beröras av strandskyddsbestämmelserna. Dessutom framgår det att den aktuella anläggningen är belägen inom Njaarke samebys vinterbetesmarker och att byggnaderna är uppförda på samebyns flyttled. Till detta förhållande hade de anläggningsansvariga följande kommentar: "Vi vill samarbeta med samebyn".<sup>117</sup>

<sup>114</sup> Regeringsbeslut 2000-02-10 nr 18, M1999/3427.

<sup>115</sup> Länstidningen i Östersund, 1999-12-03.

<sup>116</sup> Enligt ansvariga för anläggningen vanlig i trakterna kring Arvidsjaur.

<sup>117</sup> Länstidningen i Östersund, 1999-12-03.

Följande dag besiktade en byggnadsinspektör från Åre kommun byggnaderna och konstaterade då att bastun klart föll in under bestämmelserna om strandskydd samtidigt som han till lokaltidningen uttalade;

...sådana här gånger undrar man vad stockholmsbyråkraterna hade för tankar, när de lade ett generellt byggförbud för alla sjöar och småtjärnar. Vi borde ha större möjligheter att lokalt få ta egna beslut.<sup>118</sup>

En intressant detalj i sammanhanget var att hela anläggningen hade fått statliga bidrag om 331.000 kronor i så kallade bygdemedel. Ansvariga för den uppförda anläggningen anförde också detta som grund för att man inte ansökt om bygglov eftersom såväl Åre kommun som Länsstyrelsen kände till planerna om att uppföra anläggningen.<sup>119</sup>

Efter uppmärksamhet i media ansökte anläggningsansvariga om bygglov för inalles 18 mindre byggnader fördelade på tre olika fastigheter.<sup>120</sup> Bifogad ansökan om bygglov skickade de anläggningsansvariga ett brev till Miljö- och byggnadsnämnden där den tilltänkta turistverksamheten beskrevs. Kopia av brevet skickas till länsstyrelsen genom Rennäringsenheten och enheten för allmän juridik. Miljö- och byggnadsnämnden beslöt att återremittera ärendet i avvaktan på samebyns synpunkter,<sup>121</sup> varefter kommunen skickade ansökan till länsstyrelsens Planenhet/Rennäringsenhet med begäran om "granskning främst med avseende på riksintressen/rennäring".<sup>122</sup>

Vad gällde byggnationerna på en av fastigheterna (Krok) framförde Njaarke sameby, genom sin ordförande, bland annat följande i sitt yttrande till Åre kommun.

Området i fråga är ett kärnområde för samebyns renskötsel. Det är ett betesområde, uppsamlingsområde, övernattningsområde, passeringsområde med flyttleder samt ett uppbromsningsområde för renar på vandring mot mera fjällnära områden under vinterperioden, när vinterbetning sker längre mot söder. Detta innebär att området ska vara så fritt från störningar som möjligt. Bedrivande av verksamhet på en vildmarkscamp i området under den tiden [1 oktober – 30 april], anser vi inte kan göras, utan att allvarligt störa den betesro för renarna som behövs. Vad som behövs för att vi ska tillstyrka ansökan är någon sorts avtal, där drivarna av campen avstår från verksamhet, som är störande för renskötseln i område under den aktuella tiden. Stugorna 2 och 3 är mycket olämpligt placerade ur renskötselsynpunkt. Vi anser att samtliga stugor bör placeras vid Sätertjärn.<sup>123</sup>

<sup>118</sup> Länstidningen i Östersund, 1999-12-04.

<sup>119</sup> Länstidningen i Östersund, 1999-12-03.

<sup>120</sup> De flesta byggnaderna kallas kåtor och mäter 5x 5 meter. Åre kommun, Miljö- och byggnämnden dnr. 1999.421.

<sup>121</sup> Åre kommun, Miljö- och byggnadsnämnden 2000-02-17, dnr. bygg 2000.13.

<sup>122</sup> Åre kommun, remiss 2000-02-18, dnr. bygg 2000.14.

<sup>123</sup> Yttrande 2000-02-22, Miljö- och byggnadsnämnden Åre kommun, dnr. bygg 2000.13.

Med tanke på att Miljö- och byggnämnden i sin hantering av bygglovsärendet måste ta ställning till dispens från strandskyddsbestämmelserna (Miljöbalken kap 7 § 18) för inalles 11 byggnader gjorde stadsarkitekten i Åre kommun särskilt yttrande. Av stadsarkitektens yttrande framgår att "de sökta byggnaderna ska nyttjas under hela året", och, i förhållande till vad som är av särskilt intresse i detta sammanhang, följande.

Inom det aktuella området bedrivs renskötsel. Alla byggnader ligger inom område som angivits som riksintresse för rennäringen – viktigt vinterbete. Bringvallen berörs av flyttled. Kroksvalen ligger inom kalvnings- och övernattningsområde. Njaarke sameby tillstyrker bebyggelsen och redovisad verksamhet under barmarksperioden för Bringvallen ovanför vägen och för Kroksvalen, även om man anser att kåtorna där bör samlas vid Stor-Sättertjärn. Det är inte byggnaderna i sig, utan verksamheten under vintern, som utgör hinder för rennäringen. Det skapar t ex stora problem om det finns skoterspår vid Bringvallen när flyttleden genom området nyttjas. Bebyggelsen vid Korstjärn accepteras för helårsbruk om verksamheten bedrivs så att renskötseln inte störs. Detta gäller också för byggnaderna vid Stor-Sättertjärn.<sup>124</sup>

Det yttrande som kommunen senare erhåller från länsstyrelsen i Jämtlands län är ur flera aspekter intressant. De delar som är av intresse i detta sammanhang återges här i sin helhet.

De platser som är planerade för bebyggelse ligger inom riksintresse för rennäringen, inom s.k. kärnområden. Området nyttjas av Njaarke sameby som uppsamlingsområde/overnattningsområde under tiden 1 oktober – 30 april. Även flyttleder för renar går alldeles i närheten av de tänkte byggplatserna. Njaarke sameby har under hand bekräftat att det inte föreligger något hinder för den planerade bebyggelsen under förutsättning att bestämmelserna i 94 § p 1-3 rennäringslagen (SFS 1971:437) följs. Länsstyrelsen delar samebyns uppfattning och konstaterar att den verksamhet som avses bedrivas på vildmarkscamperna bör minimeras under de tider renskötseln förekommer i området.<sup>125</sup>

Att länsstyrelsen lyfte fram Rennäringslagen bestämmelser i 94 § p 1 – 3, vilka rör utdömmande av böter till den som stänger av flyttled, ofredar eller driver bort renar, har förmodligen sin bakgrund i att flera av de byggnader som man ansökte om bygglov för, planerades att uppföras på eller omedelbart intill samebyns flyttled.

Mot bakgrund av innehållet i ovan refererade yttranden beslöt Miljö- och byggnadsnämnden i Åre kommun att "med stöd av länsstyrelsens yttrande bevilja bygglov" i båda ärendena. För lovet skulle bland annat gälla "att verksamheten bedrivs i samarbete med Njaarke sameby och att ansträngningar ska göras för att minimera störningar för rennäringen".<sup>126</sup>

---

<sup>124</sup> Yttrande 2000-03-30, Miljö- och byggnadsnämnden Åre kommun, dnr. bygg 2000.13

<sup>125</sup> Yttrande 2000-03-29, Länsstyrelsen i Jämtlands län, dnr. 209-1683-00.

<sup>126</sup> Protokoll 2000-03-30, Miljö- och byggnadsnämnden Åre kommun, dnr. bygg 1999.421, 2000.13.

## Sammanfattning

*Sammanfattningsvis kan vi således konstatera att både kommunen och länsstyrelsen anser att bygglovsärendet berör områden som är av riksintresse för rennäringsen enligt Miljöbalken 3 kap 5 § 2 stycket utan att göra någon utredning eller faktisk bedömning av huruvida den nya anläggningen kan komma att påtagligt försvåra rennäringsens bedrivande. Miljö- och byggnadsnämnden beslut om att bevilja bygglov tas "med stöd av länsstyrelsens yttrande". Länsstyrelsen å sin sida hänvisar i sitt yttrande till att det enligt samebyn "inte föreligger något hinder för den planerade bebyggelsen". Samebyns yttrande – och agerande i övrigt – får således avgörande betydelse för utfallet hos beslutsgivande myndigheter.*

## 4.5 Slutsatser

De redovisade fallen har det gemensamt att rennäringsintresset har fått ge vika till förmån för annat intresse som har ansökt (eller avsett att ansöka) om tillstånd att exploatera markområdena i fråga. Därutöver finns det ytterligare två aspekter som de redovisade fallen har gemensamt och som är av intresse i detta sammanhang. Det ena rör ansvarig myndighets hantering av ärenden där riksintresset rennärings är involverad, och det andra rör myndigheter och domstolars motivering för utslag eller beslut i sådana ärenden.

Vad gäller det första fallet så illustrerar det väl båda dessa förhållanden. Det första man lägger märke till är diskrepansen mellan kommun och länsstyrelse i deras bedömningen av konsekvenserna av den aktuella väganläggningen. Därefter kan man notera länsstyrelsens inkonsekvens vid deras bedömning av eventuell påverkan på rennäringsintresset: Inför FBM anför man att området är av riksintresse för rennäringsen och att vägen påtagligt skulle försvåra näringens bedrivande. Inför fastighetsdomstolen höll länsstyrelsen fast vid sin bedömning att området var av riksintresse för rennäringsen, men hänvisade till annat lagrum (NRL 2 kap 5§ 1 st) samtidigt som man anförde att vägen innebär *påverkan* på rennärings riksintresse. I sitt överklagande inför Hovrätten tog länsstyrelsen överhuvudtaget inte upp rennäringsintresset. Därutöver är Hovrättens motivering för sitt utslag i ärendet av intresse. Hovrätten gjorde bedömningen att "den planerade vägen har sin sträckning i ett område som anses vara av riksintresse för rennäringsen, naturvärden och det rörliga friluftslivet".<sup>127</sup> Därefter motiverar Hovrätten sitt ställningstagande i förhållande till varje riksintresse och fortsätter:

Vad först gäller den tilltänkta vägens inverkan på rennäringsen finner hovrätten inte skäl att göra annan bedömning än fastighetsdomstolen, därvid hovrätten även har beaktat vad Boverket anförut härom i sitt yttrande samt det förhållandet att Tännäs sameby, genom att inte överklaga fastighetsdomstolens utslag, godtagit

<sup>127</sup> Hovrätten för nedre Norrland, utslag 1997-09-29, Ö468/94.

anläggningsbeslutet och även träffat överenskommelse med [fastighetsägaren] i anledning av vägens byggande.<sup>128</sup>

Vad gäller prövning av hur vida vägen skulle "påtagligt försvåra näringens bedrivande" gjorde hovrätten alltså samma bedömning som fastighetsdomstolen. Det intressanta i detta sammanhang är att samebyns agerande tycks ha påverkat hovrättens bedömning: att samebyn inte har överklagat fastighetsdomstolens beslut, samt, som det sägs, har godtagit anläggningsbeslutet, blev för hovrätten ett viktigt skäl i deras bedömning.

Fall nummer två är ett tydligt exempel på hur vissa kommuner inte når upp till den nivå vad gäller förvaltningsmässiga rutiner som PBL och MB förutsätter. Fallet demonstrerar dessutom hur ett riksintresse dels kan bli föremål för förhandling mellan två enskilda intressen, och slutligen kan upphävas mot ersättning i kontant betalning. Därmed hade ett område av riksintresse för rennäringen transformerats till ett civilrättsligt avtalsobjekt. Regeringens ställningstagande när den som sista instans hade att ta ställning i ärendet är också av stort intresse eftersom regeringens motivering för att upphäva länsstyrelsens beslut var att hänvisa till "vad samebyn anfört". Det var det enda skälet regeringen redovisade som grund för sitt ställningstagande.

I det tredje och sista fallet blev bygglagstiftningen åsidosätts genom ett så kallade svartbygge på ett område av riksintresse för rennäringen. Miljö- och byggnadsnämnden i Åre kommun motiverade sitt beslut om att i efterhand bevilja bygglov för byggnationerna genom att hänvisa till länsstyrelsens yttrande, som i sin tur grundade sitt ställningstagande på samebyns utlåtande.

Alla tre fallen har det förhållandet gemensamt att den beslutande myndigheten, vare sig det rör sig om domstol eller förvaltningsmyndighet, har motiverat sitt beslut utifrån berörd samebys ställningstagande. Utlåtande och agerande från en enskild sameby visar sig således bli vägledande för beslutsinstansernas ställningstagande i denna typ av ärenden. Visserligen ligger samtliga ärenden något bakåt i tiden men uppfattningen om att en berörd sameby har befogenhet att förhandla om olika former av kompensation är fortfarande utbrett inom den offentliga förvaltningen och inom delar av rättsväsendet.<sup>129</sup> Syftet med att införa bestämmelser om områden av riksintresse för rennäringen var emellertid ett helt annat än att åstadkomma kompensationer av civilrättslig karaktär. Lagstiftaren åsyftade genom bestämmelsen att skydda och tillvarata renskötselns *långsiktiga* intresse, medan myndigheter och domstolar motiverar sina beslut utifrån dess företrädares *nuvarande* intressen.

Så som bestämmelsen om riksintresset rennäring har kommit att tillämpas är rennäringens företrädare försatta i en svår situation eftersom de, såväl i planeringssammanhang som i domstolsförhandlingar, dels förväntas bedöma huruvida en planerad åtgärd påtagligt

<sup>128</sup> Hovrätten för nedre Norrland, utslag 1997-09-29, Ö468/94, s 10.

<sup>129</sup> Jfr exploatörens argumentation i mål nr 2319-2320-05, Kammarrätten i Sundsvall, 2007-04-05.

kommer att försvåra renskötselns framtida bedrivande, dels förväntas ta ställning till olika former av kompensatoriska åtgärder. Det senare kan röra sig om åtgärder för att förmildra negativa effekter av ett intrång men även vara frågan om ekonomiska uppgörelser till förmån för en sameby. Detta innebär för det första att tillämpningen av bestämmelsen kommer att undergräva själva syftet med bestämmelsen: att säkerställa att viktiga områden förblev orörda och fanns kvar för renskötsel. För det andra att ansvaret för att tillvarata samhällets intresse att ha kvar för renskötselns viktiga områden, överlämnas till enskilda individer som företräder berörd sameby.

## 5 Områden av riksintresse för rennäringen i domstolsprocess

För att få en uppfattning om de aktuella bestämmelsernas rättsliga verkan är man hänvisad till att granska hur bestämmelserna tillämpas i domstol. Det är framför allt bestämmelsen om områden av riksintresse för rennäringen, det vill säga 3 kap 5 § 2 stycket MB, som är av intresse mot bakgrund av att den bestämmelsen anger det starkaste skyddet för renskötseln. Nedan redovisas tre fall från Högsta Förvaltningsdomstolen (HFD) som innebär beslut enligt 3 kap. 5 § 2 st MB. Alla målen rör områden av riksintresse för rennäringen men där det motstående intresset inte har varit ett riksintresse. De redovisade fallen innebär således ett klagande av hur rättsregelns nyckelformulering ”åtgärder som kan påtagligt försvåra näringarnas bedrivande” ska tolkas enligt högsta rättsinstans.

I HFD prövades målen enligt lagen om rättsprövning av vissa regeringsbeslut.<sup>130</sup> Det innebär, förutom ren lagtolkning, även sådana frågor som faktabedömning och bevisvärdering samt frågan om beslutet strider mot kraven på saklighet, opartiskhet och allas likhet inför lagen. Prövningen omfattar också fel i förfarandet som kan ha påverkat utgången i ärendet. Om de tillämpade reglerna är så utformade så att det föreligger en viss handlingsfrihet vid beslutsfattandet, omfattar rättsprövningen frågan om beslutet ryms inom handlingsfriheten.<sup>131</sup> Ifall HFD skulle finna att regeringens beslut strider mot någon rättsregel på det sätt som sökanden har angett eller som klart framgår av omständigheterna, ska beslutet upphävas om det inte är uppenbart att felet saknar betydelse för avgörandet.<sup>132</sup>

Avslutningsvis följer i detta kapitel en granskning av regeringens tillämpning av 3 kap 10 § första stycket MB. Bestämmelsen stadgar att om ett område är av riksintresse för flera oförenliga ändamål ska företräde ges åt det eller de ändamål som på lämpligaste sätt främjar en långsiktig hushållning med marken, vattnet och den fysiska miljön i övrigt.

---

<sup>130</sup> Lagen (2006:304) om rättsprövning av vissa regeringsbeslut.

<sup>131</sup> Se prop. 1987/88:69 s. 23–25.

<sup>132</sup> Jfr 7 § lagen (2006:304) om rättsprövning av vissa regeringsbeslut.



## 5.1 Turismanläggning på flyttled

RÅ 2010 not. 6 rör frågan om etablering av en turismanläggning i ett naturområde som i övrigt är orörd och som är av riksintresse för rennäringsen. Etableringen av den turistiska verksamheten skulle ske med hjälp av två anläggningar: dels beviljades bygglov och dispens från strandskyddsbestämmelserna för nybyggnad av en vildmarkscamp bestående av tre träkåtor, en tältkåta och två uthus<sup>133</sup>, dels beviljades bygglov för nybyggnad av fyra uthyrningsstugor samt för tillbyggnad av vad som benämndes storstuga<sup>134</sup>. Båda anläggningarna skulle etableras vid strandkanten av Torneälven, 38 respektive ca 10 meter från strandlinjen. Syftet med anläggningarna var att skapa förutsättningar för ökad skoterturism i området genom att anläggningarna skulle bli besöksmål vid utflykter med snöskoter från en närliggande hotellanläggning. Det är värt att notera att länsstyrelsen i samband med kommunens beslut i det senare ärendet avstyrkte markupplåtelse och bygglov.<sup>135</sup>

Gabna sameby överklagade båda besluten med hänvisning till i huvudsak samma argument om att den planerade skoterverksamheten skulle innebära att samebyns huvudflyttled efter älvfåran skulle bli mycket svår att nyttja under de perioder som företaget planerade att bedriva verksamhet vid anläggningarna. Detta skulle i sin tur äventyra renskötseln i hela området. Samebyn anförde vidare att det senare beslutet rörde ett område som är av riksintresse för rennäringsen och att området borde detaljplaneras för att uppnå en ändamålsenlig markplanering innan enstaka bygglov beviljades. Turismföretaget gjorde i huvudsak gällande att det skulle gå att kombinera turistisk verksamhet och renskötsel i området.

Länsstyrelsen konstaterade vad gäller det första bygglovet att området hade betydelse för rennäringsen och att 3 kap 5 § 1 stycket MB därför skulle tillämpas i ärendet. Vad gäller det andra bygglovet konstaterade länsstyrelsen att det aktuella området av Jordbruksverket hade angetts vara ett område av riksintresse för rennäringsen och att 3 kap 5 § 2 stycket MB därför skulle tillämpas i ärendet. I båda ärendena konstaterade länsstyrelsen att byggnaderna i sig inte kunde anses påverka "användandet av flyttleden på ett sådant sätt att de kan anses påtagligt försvåra för rennäringsen".<sup>136</sup> Däremot ansåg länsstyrelsen "att den verksamhet som ska bedrivas i byggnaderna kan försvåra nyttjandet av flyttleden."<sup>137</sup> Mot den bakgrunden beslöt länsstyrelsen att ändra kommunens beslut på så sätt att respektive bygglov skulle förenas med villkor enligt bestämmelserna i 8 kap 26 § PBL om att

---

<sup>133</sup> Beslut 2002-12-05 miljö- och byggnämnden Kiruna kommun.

<sup>134</sup> Beslut 2003-10-16 miljö- och byggnämnden Kiruna kommun. Länsstyrelsen hade i yttrande till kommunen avstyrkt markupplåtelse och bygglov, se härom Länsstyrelsen i Norrbotten, dnr 403-24134-03, 2004-12-03.

<sup>135</sup> Länsstyrelsen i Norrbotten, dnr 403-24134-03, 2004-12-03.

<sup>136</sup> Länsstyrelsen i Norrbotten dnr 403-24134-03, 2004-12-03.

<sup>137</sup> Länsstyrelsen i Norrbotten dnr 403-24134-03, 2004-12-03 och dnr 403-1040-03, 2003-11-28.

verksamheten vid anläggningarna inte skulle få bedrivas under vissa perioder.<sup>138</sup> I ärendet som rörde ett område av riksintresse för rennäringen, var länsstyrelsen särskilt tydlig med att det aktuella villkoret var en förutsättning för att åtgärden skulle kunna anses tillåtlig.<sup>139</sup>

Samebyn överklagade länsstyrelsens beslut dels mot bakgrund av att man ifrågasatte giltigheten av de beslutade villkoren, dels för att man ansåg att det aktuella området borde detaljplanläggas. Länsrätten upphävde byggloven med hänvisning till "att de motstridiga markanvändningsintressena bort ha föranlett att bygglovsprövningen föregåtts av detaljplanläggning".<sup>140</sup> Kammarrätten, som genomförde såväl muntlig förhandling som syn i målet, avvisade detaljplankravet och konstaterade att områdena runt de aktuella bygglovsplatserna skulle anses ha avgörande betydelse för den berörde samebyns möjlighet att varaktigt bedriva renskötsel varför båda områdena skulle anses vara av riksintresse för rennäringen. Kammarrätten ställer sig därefter frågan om "ett uppförande av de aktuella byggnaderna påtagligt kan försvåra rennäringens bedrivande".<sup>141</sup> Kammarrätten framhåller att det av förarbetena framgår att även relativt begränsade åtgärder – som exempelvis få och små byggnader – påtagligt kan försvåra rennäringens bedrivande men att det krävs att de störningar som görs gällande har en viss konkretion och dessutom har ett relativt nära samband med den aktuella åtgärden för att påtaglighetsrekvisitet ska kunna anses vara uppfyllt. Även om det skulle godtas att renar störs av skotertrafik måste därför, enligt kammarrätten, visas att det finns ett samband mellan byggnaderna och en sådan störning. Enligt kammarrätten kompliceras detta med tanke på att det kring flyttleden kan förekomma annan aktivitet av liknande slag som inte har samband med byggnaderna i fråga. I sin slutliga bedömning tar kammarrätten stöd i det straffstadgande som finns i 94 § RNL vad gäller förbud mot åtgärder på och vid flyttled som innebär att renarnas framkomlighet hindras eller försvåras och anför därvidlag följande:

Vid bedömning av om de åtgärder som bygglovsansökningarna avser påtagligt försvårar rennäringens bedrivande är det rimligt att utgå från att detta förbud efterlevs.<sup>142</sup>

Mot denna bakgrund kom rätten fram till att "byggnaderna vare sig direkt eller indirekt kommer att påtagligt försvåra rennäringens bedrivande". Inför ärendets slutgiltiga avgörande inhämtade HFD yttrande från Boverket där man särskilt ville ha synpunkter på frågan om bygglovsprövningen borde ha föregåtts av en detaljplaneläggning. Boverket

<sup>138</sup> Länsstyrelsen i Norrbotten dnr 403-1040-03, 2003-11-28 och dnr 403-24134-03, 2004-12-03.

<sup>139</sup> Länsstyrelsen i Norrbotten dnr 403-24134-03.

<sup>140</sup> Länsrätten i Norrbotten mål nr 2455-03. Två ledamöter i länsrätten var skiljaktiga och ansåg att målet borde återförvisas till länsstyrelsen.

<sup>141</sup> Kammarrätten i Sundsvall mål nr 2319-2320-05, 2007-04-05.

<sup>142</sup> Kammarrätten lade till grund för sina bedömningar att Jordbruksverket hade angett att en flyttled för renar markeras med en bredd om 600 meter men att detta varierar beroende på terräng, väderförhållande och dylikt.

ansåg inte att beslutet om bygglov borde ha föregåtts av detaljplaneläggning.<sup>143</sup> HFD anslöt sig till Boverkets uppfattning och avtog överklagande. Som skäl för sitt avgörande anför HFD helt enkelt att man gör samma bedömning som kammarrätten.<sup>144</sup>

Det som är av intresse i ärendet är kammarrättens och HFD:s bedömning av begreppet åtgärd. I ärendet konkretiseras frågan om åtgärd genom ansökan om bygglov. Även om syftet med byggnaderna var att skapa en infrastruktur för skotersafaris och därmed möjliggöra en ökad skoterturism i området – vilket i sig skulle försvåra för rennäringens bedrivande – ansågs inte påtaglighetsrekvisitet ha uppnåtts. Skälen för detta var dels att det fanns annan skotertrafik i området, dels att turister på skotersafari antogs känna till och följa rennäringens bestämmelser.<sup>145</sup>

## 5.2 Gruvverksamhet på betesmark

I RÅ 2010 not. 31 har ett aktiebolag fått bearbetningskoncession för gruvverksamhet på ett område som beräknas omfatta 50 ha<sup>146</sup> och som är klassat som riksintresse för rennäringen på grund av områdets kvaliteter som uppsamlingsområde och betesresurser.<sup>147</sup> Den berörda samebyn har i samtliga beslutsinstanser motsatt sig att bearbetningskoncession ges med hänvisning till att området är av riksintresse för rennäringen och att renskötsel omöjliggörs ifall gruvverksamheten genomförs.<sup>148</sup> Alla beslutsinstanser har som grund för sina beslut bedömt att område är av riksintresse för rennäringen. Det som är av särskilt intresse i målet är att beslutsmyndigheterna har villkorat beslutet om bearbetningskoncession genom ett krav om att skydds- och kompensationsåtgärder ska genomföras i förhållande till rennäringen. I Bergsstatens beslut uttrycks detta på följande vis:

Koncessionsområdet ligger i ett område som är av riksintresse också för rennäringen, som rastbete och i direkt anslutning till en flyttled. En gruva i området kommer att medföra negativa konsekvenser för rennäringen. Med relevanta skyddsåtgärder, alternativa flyttvägar och kompensationsåtgärder kan dock intrånget inte anses vara av sådan betydelse att det utgör hinder mot att meddela bearbetningskoncession.<sup>149</sup>

Vidare anför Bergsstaten att det är möjligt att vidta åtgärder för att rennäringen inte ska påverkas på ett oacceptabelt sätt men att "frågor om ersättning för intrång prövas i samband med att mark anvisas för bearbetning såvida frivilliga överenskommelser inte träffats

<sup>143</sup> Boverket, yttrande 2009-01-28 dnr 10110-4388/2008.

<sup>144</sup> RÅ 2010 not. 6.

<sup>145</sup> Rent konkret gällde detta alltså kännedom om innehållet i 94 § RNL.

<sup>146</sup> Koncessionsområde omfattar ca 22 ha men gruvverksamhet beräknas omfatta 50 ha.

<sup>147</sup> Bergsstaten dnr 22-790-06, 2007-02-12.

<sup>148</sup> Jfr Bergsstaten dnr 22-790-06 (2007-02-12), Regeringen N2007/3228/FIN (2007-12-06), RÅ 2010 not. 31.

<sup>149</sup> Bergsstaten dnr 22-790-06 (2007-02-12).

dessförinnan.”<sup>150</sup> I det aktuella ärendet anförde Sametinget bl.a. att miljökonsekvensutredning, där frågor om kompensationsåtgärder och intrångsersättningar vanligen diskuteras, inte kunde godkännas eftersom den inte motsvarade nödvändiga kvalitetskrav.<sup>151</sup> I sin överklagan yrkade samebyn att beslutet om koncession skulle upphävas bl.a. med hänvisning till att området är av riksintresse för rennäringen.<sup>152</sup> Regeringen som var av samma uppfattning som Bergsstaten motiverade sitt beslut på följande sätt:

Med relevanta skydds- och kompensationsåtgärder som kan beslutas när hela gruvverksamhetens påverkan klarlagts bedöms koncessionen inte påtagligt försvåra rennäringens bedrivande.<sup>153</sup>

Enligt beslutet var kompensationsåtgärder alltså en förutsättning för att åtgärden skulle kunna genomföras utan att rennäringens bedrivande påtagligt försvårades. I sin överklagan till HFD anförde samebyn att beslutet om koncession var i strid med bestämmelserna i 3 kap 5 § MB med tanke på att en avvägning mellan olika intressen på så sätt som beslutsmyndigheterna hade gjort inte var förenligt med den aktuella bestämmelsen.<sup>154</sup> I sin prövning av målet konstaterade HFD att koncessionsområdet ligger i ett område som är av riksintresse för rennäringen. HFD ifrågasatte inte att koncession kunde medför negativa effekter för samebyn men ansåg inte ”att regeringens bedömning är sådan att beslutet skulle strida mot miljöbalken.”<sup>155</sup> Enligt HFD är den princip som regeringen lägger till grund för sitt beslutsfattande – att man vid bedömningen av huruvida en åtgärd påtagligt kan försvåra rennäringens bedrivande kan väga in effekten av framtida skydds- och kompensationsåtgärder – förenlig med bestämmelserna i 3 kap 5 § MB.

Mot den bakgrunden blir det av intresse att klargöra vilket rättsligt stöd som föreligger för att tillämpa den aktuella bestämmelsen på detta sättet. Som tidigare har påpekats framgår det av bestämmelsen att områden som är av riksintresse ska skyddas mot åtgärder som påtagligt kan försvåra näringens bedrivande. I det aktuella ärendet föreligger det inte bara

---

<sup>150</sup> Bergsstaten dnr 22-790-06 (2007-02-12).

<sup>151</sup> Regeringsbeslut N2007/3228/FIN (2007-12-06). Bergsstaten har tidigare konstaterat att miljökonsekvensbeskrivning vid gruvetableringar ofta har ”påtagliga brister vad gäller påverkan på renskötseln”, jfr *MKB för renskötsel vid gruvetableringar*, Jordbruksverket, 2005.

<sup>152</sup> Även Naturvårdsverket och Sametinget gjorde bedömningen att beslutet skulle upphävas, bl.a. med hänvisning till bestämmelserna om riksintresse, Regeringen N2007/3228/FIN (2007-12-06).

<sup>153</sup> Regeringen N2007/3228/FIN (2007-12-06).

<sup>154</sup> RÅ 2010 not. 31.

<sup>155</sup> RÅ 2010 not. 31. Ett annat förhållande av intresse är att regeringen i det aktuella ärendet hade fattat beslut utan att man gett samebyn möjlighet att yttra sig över inhämtade yttranden. Detta var enligt HFD inte grund för att upphäva regeringens beslut eftersom domstolen ansåg att det saknades grund för att anta att kommunikation med samebyn skulle ha lett till att ärendet skulle ha fått en annan utgång. Rent allmänt finns det stöd för att samebys ställning som sakägare i mål enligt 3 kap 5 § miljöbalken är svagare än vad som är fallet i tidigare refererade mål enligt 32 § RNL där HFD i flera fall har upphävt regeringens beslut med hänvisning till brist i kommunikationsskyldigheten.

en risk för att åtgärden kommer att påtagligt försvåra rennäringens bedrivande utan beslutsmyndigheterna har konstaterat att gruvanläggningen faktisk kommer att medför negativa effekter för rennäringen. Den avgörande frågan är emellertid huruvida åtgärden påtagligt kommer att försvåra rennäringens bedrivande. För att avklara påtalighetsrekvisitet ska förarbetena och sakförhållandena i ärendet granskas närmare. Av förarbetena framgår att bagatellartad påverkan inte omfattas av bestämmelsen. Med begreppet påtagligt åsyftas däremot sådana åtgärder "som kan ha en bestående negativ inverkan på det aktuella intresset".<sup>156</sup> En gruvanläggning i form av ett dagbrott (som det är tal om i det aktuella målet) kan inte bedömas på annat sätt än att det kommer att ha en bestående negativ inverkan på rennäringen eftersom det blir omöjligt för rennar att befinna sig i området. Under sådana förhållanden ska åtgärden inte tillåtas.<sup>157</sup> Möjligheten att kompensera det aktuella intresset med hjälp av särskilda stödåtgärder för att kunna fatta beslut om en åtgärd som utan stödåtgärdernas genomförande skulle vara otillåten, diskuteras överhuvudtaget inte i förarbetena. Det hade heller inte tjänat lagstiftarens intressen att diskutera möjligheterna till kompensatoriska åtgärder i förhållande till utpekade riksintressen eftersom det skulle upphäva syftet med bestämmelsen. Även om kompensatoriska åtgärder rent allmänt förekommer vid tillämpning av miljölagstiftningen är det svårt att hitta stöd för att den möjligheten föreligger i förhållande till bestämmelsen som har tillämpats i målet.

### 5.3 Fritidsanläggning på året-runt-mark

RÅ 2010 not. 62 gällde rättsprövning av ett beslut om att anta en detaljplan för 46 fritidshus i ett område som var av riksintresse för rennäringen. Området är en del av en dalgång upp mot kalfjället och utgörs av en sydvästlig sluttning med fjällbjörk. Markområdet blir tidigt snöfritt på våren och har klassats som riksintresseområde på grund av särskilt goda betesförhållanden.

Samebyn motsatt sig detaljplanen då man ansåg att anläggande av 46 fritidshus med tillhörande vägnät och gemensamhetsanläggningar skulle göra det omöjligt att bedriva renskötsel i området. Man anförde dessutom att detaljplanen stred mot det köpavtal som hade upprättats i samband med att staten (genom regeringsbeslut) något år tidigare hade sålt området till ett privat bolag.<sup>158</sup> Av avtalet framgår att "köparen får inte vidta åtgärder som medför avsevärd olägenhet för renskötseln".<sup>159</sup> Samebyn ansåg att villkoret för vad som

---

<sup>156</sup> Prop. 1985/86:3 s. 155.

<sup>157</sup> Prop. 1985/86:3 s. 161.

<sup>158</sup> Försäljningen genomfördes trots att området tidigare hade återköpts av staten just mot bakgrund av rennäringens behov: avvitrning i Härjedalen hade som bekant försatt renskötseln i en mycket besvärlig situation.

<sup>159</sup> Punkt 13 köpavtal, Statens fastighetsverk dnr 234-522/03.

kunde anses medföra "avsevärd olägenhet" skulle bli överträtt ifall detaljplanen genomfördes eftersom man ansåg det omöjligt att bedriva renskötsel inom en stugby.

Som skäl för att godkänna detaljplanen anförde regeringen att man inte ansåg det visat att samebyn bedrev renskötsel i det aktuella området.<sup>160</sup> Detta kan endast förklaras som ett sakfel från regeringens sida: alla tillgängliga dokument hos kommunala och statliga myndigheter visar att området nyttjas för renskötsel.<sup>161</sup> Därutöver var området av regerings egen expertmyndighet, Jordbruksverket, klassificerat som område av riksintresse för rennäringen vilket innebar att området var särskilt viktigt för renskötseln. Av köpekontraktet för det aktuella området – som något år innan hade fastställts av regeringen – framgår dessutom att den nya markägaren ska ta särskilda hänsyn till pågående renskötsel i området. I sitt yttrande till HFD i rättsprövningsärendet påpekade regeringen att deras beslut var grundat på det ställningstagande som hade gjorts i samband med 1973 års detaljplan, alltså 37 år tidigare. Regeringen anförde följande som sitt skäl för sitt ställningstagande:

Regeringens utgångspunkt vid prövningen av nu aktuell detaljplan var därför att det krävdes nya omständigheter som gav anledning att göra en ny bedömning vad gäller avvägning mellan nämnda intressen.<sup>162</sup>

Det ska i detta sammanhang påpekas att samebyn inte hade getts möjlighet att yttra sig i ärendet då regeringen beslöt om försäljning av det aktuella markområdet. Samebyn var således förhindrad att lämna synpunkter då frågan om detaljplanen i realiteten avgjordes. HFD yttrar sig inte om detta förhållande i sin dom.

I sin överklagan påpekade samebyn även att detaljplanen stred mot köpeavtalet för det aktuella området eftersom renskötselrätt, enligt kartor och i text i planen, endast förelåg på de områden som i planen hade rubricerats som "naturmark". Något beslut om upphävande av renskötselrätt enligt 26 § RNL hade inte fattats i målet. Samebyn ansåg att kommunens beslut om att anta detaljplanen stred mot dåvarande 5 kap. 2 § PBL eftersom planen inte tog hänsyn till befintliga fastighetsrättsliga förhållanden. Regeringen hade inför sitt beslut i målet begärt in ett särskilt yttrande från kommunen beträffande detta. Av kommunens yttrande framgår följande: "renar får bete på de områden som är betecknade som natur i planen".<sup>163</sup> Trots att kommunen klargjorde att renbete enligt planen endast var tillåten på en mindre del av planområdet kom regeringen fram till "att det inte framkommit att detaljplanen [ ] kan anses påverka eller hindra pågående markanvändning på fastigheten".<sup>164</sup> Samebyn ansåg att regeringens beslut stred mot nämnda bestämmelse och begärde att HFD

<sup>160</sup> Regeringsbeslut 2008-03-27, M2006/3970/F/P.

<sup>161</sup> Regeringen kommenterar inte att samebyn i alla inlagor har dokumenterat områdets betydelse för rennäringen.

<sup>162</sup> RÅ 2010 not. 62, aktbilaga 57.

<sup>163</sup> Aktbilaga 12, dnr M2006/3970/F/P.

<sup>164</sup> Regeringsbeslut 2008-03-27, dnr M2006/3970/F/P.

skulle inhämta yttrande från fastighetsägaren för att bringa klarhet i de fastighetsrättsliga oklarheter som planen innebar. HFD ansåg inte att regeringens beslut stred mot dåvarande 5 kap. 2 § PBL och ansåg vidare att det saknades skäl att inhämta yttrande från fastighetsägaren.

Samebyn ansåg dessutom att regeringens beslut stred mot dåvarande bestämmelser i 5 kap 18 § 3 st. 5 p. PBL där det ställdes krav om att miljökonsekvensbeskrivelse (MKB) skulle utfärdas ifall en detaljplan kunde antas medföra betydande miljöpåverkan.<sup>165</sup> I ärendet saknades MKB och regeringen ansåg inte att det behövdes.<sup>166</sup> HFD delade regeringens bedömning om att detaljplanen inte kunde anses medföra betydande miljöpåverkan. Att kommunen inte hade kommunicerat beslutet om detaljplanen enligt reglerna i 10 kap. 6 § kommunallagen ansåg HFD inte påverkade lagligheten av beslutet.<sup>167</sup>

Sammanfattningsvis bör det först noteras att de redovisade HFD-målen är så kallade notisfall. Justitierådens uppfattning är således att avgörandena inte bör uppfattas som vägledande eller bedömts vara av principiellt intresse. Det föreligger å andra sidan inga mål som rör områden av riksintresse för rennäringen där HFD har bedömt att frågan ska ha prejudikatvärde.<sup>168</sup> Vi får således – med nödvändiga reservationer vad gäller just detta förhållande – bedöma rättsläget utifrån de avgöranden som är tillgängliga.

I de redovisade målen har, efter de aktuella åtgärdernas genomförande, renskötsel i två fall blivit omöjligt inom de aktuella riksintresseområdena och i ett fall har den berörda flyttleden blivit mycket svår att använda. Mot den bakgrunden är det närliggande att ställa frågan om inte gränsen för vad som kan anses "påtagligt försvåra rennäringens bedrivande" har överskridits och om inte de aktuella åtgärderna skulle anses som otillåtna. I de aktuella målen har HFD i liten grad gjort uttalande om sin uppfattning om rättsläget på annat sätt än att man ansluter sig till regeringens eller kammarrättens bedömning.

I mål RÅ 2010 not. 6 gjorde kammarrätten en grundlig prövning av bestämmelserna i 3 kap 5 § 2 stycket MB. När målet prövades i HFD anslut sig HFD till den bedömning som kammarrätten hade gjort. Man kan, i fråga om hur en "åtgärd" kommer att bedömas av svenska domstolar i förhållande till bestämmelserna 3 kap 5 § MB, på goda grunder anta att

---

<sup>165</sup> HFD:s ställningstagande i denna fråga ger grund till närmare reflexioner kring vad som avses med begreppet miljöpåverkan.

<sup>166</sup> I samrådshandlingarna i planbeskrivningen gjordes beskrivningar av vissa miljökonsekvenser men inga av dessa rörde rennäringen.

<sup>167</sup> Domstolen hänvisade till RÅ 1975 ref. 118, jfr särskilt yttrande av regeringsrådet Petré.

<sup>168</sup> RÅ 2006 ref. 1 rör visserligen riksintressebestämmelserna men det är förfarandet kring hur handlingar har kommunicerats som ska anses ha prejudikatvärde i målet.

det kommer att ske utifrån en minimalistisk bedömning av vad begreppet "åtgärd" kan omfatta.<sup>169</sup>

I RÅ 2010 not. 31 gjorde regeringen bedömningen att beslutet om koncession för gruvverksamhet inte påtagligt skulle komma att försvåra rennäringens bedrivande under förutsättning att skydds- och kompensationsåtgärder genomförs. Den princip som regeringen genom sitt beslut introducerade för att kunna göra den aktuella åtgärden tillåtlig diskuteras inte av HFD. Däremot anförde HFD att man inte ansåg att regeringens beslut stred mot miljöbalken. I domsskälén påminner HFD om att ifall de tillämpade rättsreglerna är utformade så att det föreligger en viss handlingsfrihet vid beslutsfattande omfattar rättsprövningen om beslutet ryms inom handlingsfriheten.<sup>170</sup> Mot denna bakgrund är det närliggande att tänka sig att HFD anser att bestämmelserna i 3 kap 5 § MB är av den karaktären att regeringens princip ryms inom handlingsfriheten. Innan vi återkommer till den frågan ska vad som anförs i förarbetena om rättsprövning kortfattat refereras. Av propositionen som HFD refererar till i domsskälén framgår att rättsprövningen i utgångspunkt ska klargöra om det beslut som provas står i överensstämmelse med gällande rättsregel. Beträffande huruvida ett beslut ryms inom en myndighets handlingsfrihet anförs följande i propositionen:

Andra bestämmelser är utformade så att den administrativa prövningen kan utfalla på mer än ett sätt utan att något av besluten kan sägas strida mot bestämmelserna. Jag tänker närmast på det fallet att lagstiftaren, genom att ge en myndighet rätt att välja mellan flera lagligen tänkbara beslut, har överlätit åt myndigheten att forma en policy vid beslutsfattandet. Även bestämmelser av detta slag sätter dock ofta vissa gränser för myndighetens handlingsfrihet. I sådana fall bör den nya möjligheten till domstolsprövning omfatta frågan om beslutet ryms inom handlingsfriheten.<sup>171</sup>

Lagrådet nyttjade formulering: "befogenheter att välja mellan flera lagligen tänkbara alternativ" i sitt yttrande över förslaget.<sup>172</sup> Frågan är då huruvida den aktuella bestämmelsen kan tillämpas på ett sätt som ger regeringen befogenhet att välja mellan "flera lagligen tänkbara alternativ". Som redan nämnts är syfte med den aktuella bestämmelsen att ge särskilt viktiga områden för rennäringen ett skydd mot åtgärder i samhällsbyggandet som är oåterkalleliga eller som påtagligt försvårar rennäringens bedrivande. I förarbetena påminns om att även förhållandevis begränsade åtgärder kan avsevärt försvåra renskötseln

<sup>169</sup> Jfr mål nr M 2073-07, Östersunds tingsrätt där ett viltstängsel om 15 ha inte ansågs innebära avsevärd olägenhet för renskötseln även om domstolen gjorde bedömningen att åtgärden dels skulle göra området obrukbart för renskötsel, dels att ytterligare ett område (något större) möjligen skulle falla bort som betes- och trivselområde för rennäringen.

<sup>170</sup> HFD refererar i detta sammanhang till prop. 1987/88:69 s. 23–25.

<sup>171</sup> Prop. 1987/88:69 s. 24.

<sup>172</sup> Prop. 1987/88:69 s. 234.



bedrivande.<sup>173</sup> Möjligheten att en åtgärd kan anses tillätlig under förutsättning att kompensationsåtgärder genomförs nämns överhuvudtaget inte i förarbetena. Tvärs om är propositionen kategorisk beträffande vad som ska gälla för områdena av riksintresse och fastställer följande rättsliga utgångspunkt för beslut enligt bestämmelsen: åtgärder som påtagligt försvårar näringen bedrivande får inte tillåtas inom dessa områden.<sup>174</sup> Den situation som omtalas i propositionen om att en myndighet kan välja mellan flera lagligen tänkbara alternativ kan således inte sägas föreligga i förhållande till bestämmelserna i 3 kap. 5 § 2 stycket MB.

Utöver frågan om ett beslut ryms inom myndighetens handlingsutrymme framgår av förarbetena att rättsprövningen inte ska omfatta politiska lämplighetsfrågor i egentlig mening. Tanken är att domstolar "inte kan förutsättas göra bedömningar av utpräglat skönsmässig eller politisk karaktär".<sup>175</sup> Även om regeringen som politiskt organ ska kunna styra utvecklingen på vissa områden genom att pröva vissa förvaltningsärenden är det svårt att se att tillämpningen av 3 kap 5 § 2 stycket MB skulle kunna innefatta den typ av bedömningar som nämns i förarbetena.

Av handlingarna som ingår RÅ 2010 not. 62 framgår det att regeringen inte har prövat den ansökta åtgärden i förhållande bestämmelserna i 3 kap 5 § 2 st MB. Detta till trots för att regeringen i sitt beslutsunderlag hade inhämtat yttrande från Sametinget av vilket det framgår att området omfattas av bestämmelsen och att ansökan därför bör återförvisas.<sup>176</sup> HFD fann i sin prövning att målet huvudsakligen rörde två frågor: dels frågan om detaljplanen stred mot 3 kap 5 § MB, dels om en detaljplanen innebar en betydande miljöpåverkan och om en MKB därför borde ha upprättats. Vad gäller första punkten ansåg HFD att regeringen i det klandrade beslutet visserligen inte uttryckligen hänfört sig till 3 kap 5 § MB men att det av beslutet framgår att "detaljplanens påverkan på rennäringen har beaktats" och att regeringens beslut därför inte stred mot bestämmelsen. Det får i sammanhanget anses som besvärande för HFD att regeringen i sitt yttrande till domstolen klargör att man inte har prövat åtgärden i förhållande till den aktuella bestämmelsen eftersom man förutsatta att sådan prövning hade skett av länsstyrelsen enligt bestämmelserna i 12 kap. PBL.<sup>177</sup> Av kommunens yttrande till regeringen framgår att inte heller kommunen hade tillämpat bestämmelserna i 3 kap 5 § MB.<sup>178</sup> Vad närmast gäller den andra punkten får det antas att HFD anser att detaljplanen inte bedöms medföra en betydande miljöpåverkan trots att renskötselverksamhet numera inte kan bedrivas i området. En annan dom från HFD är utan tvekan av intresse i förhållande till nu aktuellt

---

<sup>173</sup> Prop. 1985/86:3 s. 161.

<sup>174</sup> Prop. 1985/86:3 s. 161.

<sup>175</sup> Prop. 1987/88:69 s. 24.

<sup>176</sup> Sametinget, yttrande 2007-02-27, aktbil 8.

<sup>177</sup> Regeringsbeslut 32, 2010-04-29, yttrande till Regeringsrätten.

<sup>178</sup> Härjedalens kommun, kommunstyrelsens yttrande 2007-06-13, aktbil 12.

mål: i ett rättsprövningsärende där regeringen skulle väga två intressen mot varandra där båda var riksintresse enligt bestämmelserna i 3 kap MB kom HFD fram till det ”mot bakgrund av att bestämmelsen reglerar motsättningar mellan särskilt prioriterade intressen måste en sådan avvägning tydligt redovisas”.<sup>179</sup> Även om domstolen anser att regeringens beslut i båda fallen ryms inom handlingsfrihet är det, enligt HFD, uppenbart av större rättslig betydelse att regeringens bedömning redovisas när två intressen står mot varandra där båda är riksintressen, än när två intressen står mot varandra men där endast ett är riksintresse. Sammanfattningsvis får anses vara en i juridiska hänseenden rätt så krävande uppgift att förstå HFD:s bedömning vad gäller det aktuella beslutets förenlighet med rättsordningen i förhållande till kraven om maktutövnings lagbundenhet.

#### 5.4 Avvägning mellan oförenliga riksintressen

Regeringen har i ett beslut daterat 2013-08-22<sup>180</sup> gjort en intresseavvägning enligt miljöbalken 3 kap 10 § första stycket. Bestämmelsen stadgar att om ett område är av riksintresse för flera oförenliga ändamål ska företräde ges åt det eller de ändamål som på lämpligaste sätt främjar en långsiktig hushållning med marken, vattnet och den fysiska miljön i övrigt.

Bakgrunden är följande. Bergsstaten beviljade den 23 juni 2010 IGE Nordic AB bearbetningskoncessioner inom Vapsten samebys betesområde. Området var av riksintresse för såväl mineralutvinning som för rennäring. Samebyn överklagade besluten till regeringen och yrkade att besluten skulle upphävas, vilket bolaget bestred. Regeringen avlog samebyns överklagande med anförande om att hinder mot verksamheten inte förelåg enligt 3 och 4 kap miljöbalken. Samebyn ansökte då hos Högsta förvaltningsdomstolen (HFD) om rättsprövning och yrkade att besluten skulle upphävas och återförvisas till regeringen för förnyad prövning. I en dom den 25 maj 2012<sup>181</sup> upphävde HFD regeringens beslut. I domen anförde HFD bl.a. att det i fråga om nu aktuellt område finns en konflikt mellan riksintressena att utvinna mineral och att bedriva rennäring, att dessa intressen måste anses vara oförenliga i den mening som avses i 3 kap 10 § miljöbalken och att det därför ska ske en avvägning för att bedöma vilket intresse som bäst främjar det mål för hushållning med mark som ställs upp i miljöbalken. HFD konstaterade vidare att någon sådan intresseavvägning inte gjorts i regeringens beslut, att beslutet därför stred mot bestämmelserna i 3 kap 10 § miljöbalken och att det inte var uppenbart att felet saknat betydelse för avgörandet.

Regeringen prövade härefter ärendet på nytt. I sak anförde samebyn bl.a. följande. Bergmästaren har gjort en felaktig intresseavvägning mellan riksintresset för värdefulla ämnen eller mineral och riksintresset för rennäringen. En gruva kan förväntas medföra allvarliga konsekvenser för rennäringen. Bl.a. kommer möjligheten att flytta med renar förbi

<sup>179</sup> HFD 2012 not. 27.

<sup>180</sup> Regeringsbeslut 2013-08-22, N2012/1637/FIN, N2012/2776/FIN och N2012/5726/FIN

<sup>181</sup> Målnr. 443-11

gruvområdet att omöjliggöras och området kommer inte heller att kunna nyttjas som betesområde. Området är samebyns enda betesområde under stora delar av året. Länsstyrelsen har överskattat möjligheten till skadereducerande åtgärder.

Bolaget anförde bl.a. följande. Riksintresset för mineralutvinning ska ges företräde framför riksintresset rennäringen. Aktuell fyndighet är unik med avseende på sitt innehåll och storlek. Den planerade gruvverksamheten kommer att ha mycket stor betydelse för den ekonomiska utvecklingen och sysselsättningen i kommunen. Det finns goda förutsättningar att genom skyddsåtgärder begränsa gruvverksamhetens störningar för samebyns rennäring i området.

I ett beslut den 22 augusti 2013<sup>182</sup> avslog regeringen samebyns överklagande och anförde bl.a. följande. Vid valet mellan att bevara naturresurser eller ta dem i anspråk ska en samhällsekonomisk bedömning göras av vilken åtgärd som är att föredra. Detta innebär att effekterna på sysselsättningen och den ekonomiska tillväxten ska tillmätas stor betydelse. Vid valet mellan de ekologiska och kulturella fördelar som rennäringen medför, och de högre samhällsekonomiska fördelar som en gruvverksamhet medför, ska företräde ges åt gruvnäringen.

I ärendet kan sammanfattningsvis konstateras att det lagskydd som riksintresseskyddade renbetesområden har enligt miljöbalken viker då riksintresse för annan verksamhet föreligger inom samma område och då den konkurrerande verksamheten är en tyngre samhällsekonomisk part, vilket det ofta är fråga om. Detta trots att den konkurrerande verksamheten hindrar den traditionella renskötselrätten med bl.a. naturbete och s.k. markflytt. En sådan rättstillämpning kan ifrågasättas mot bakgrund av att miljöbalkens bestämmelser om riksintresseskyddade områden särskilt tillkom för att skydda renbetesmarker från att exploateras av andra tyngre markanvändningsintressen såsom t.ex. gruvbrytning<sup>183</sup>. Angiven rättstillämpning kan också ifrågasättas mot bakgrund av internationell rätt,<sup>184</sup> som skyddar den traditionella rennäringen med bl.a. markflytt och naturbetande renar. Rennäringens behov av "särskilt viktiga områden av funktionell karaktär" har i detta ärende beaktats efter att kompensationsåtgärder föreslagits. En sådan tillämpning innebär att samernas traditionella levnadssätt inte beaktas, vilket är tvärtemot syftet med bestämmelserna i miljöbalken,<sup>185</sup> internationell rätt,<sup>186</sup> samt vad som anges i grundlagen<sup>187</sup>.

---

<sup>182</sup> Regeringsbeslut 2013-08-22, N2012/1637/FIN, N2012/2776/FIN och N2012/5726/FIN. Bergsstatens beslut 2004-06-30 Dnr 22-30-05

<sup>183</sup> Se prop. 1985/86:3 S. 157.f.

<sup>184</sup> Se kapitel 6 nedan ang. internationell rätt

<sup>185</sup> Se kap 2 ovan

<sup>186</sup> Se ang. internationell rätt nedan under kap. 6

<sup>187</sup> Se kap. 1.3 ovan

Det kan också ifrågasättas om aktuell rättstillämpning är i enlighet med det minoritetsskydd som fastslås i t.ex. Ramkonventionen<sup>188</sup> och som särskilt skyddar den samiska minoriteten mot exploatering från majoritetssamhället. Enligt angiven konvention ska samerna i egenskap av nationell minoritet ges möjlighet att bevara och utveckla sin kultur rennärigen. För att på nationell nivå skapa den jämlikhet som konventionen kräver mellan den samiska minoriteten och den svenska majoriteten krävs att det finns rättsliga förutsättningar som vid markkonflikter tar hänsyn till minoritetens ofta svagare samhällsekonomiska tillförsel.

## 6 Internationell rätt

### 6.1 Samernas status som urfolk och nationell minoritet

Som ovan anförts är samerna ett urfolk i Sverige och utgör även en nationell minoritet. Urfolk världen över skyddas idag av speciella rättigheter utifrån deras ställning som urfolk. Dessa rättigheter återfinns dels i internationella dokument och dels inom folkrättens sedvanerätt. Sedvanerätt innebär oskrivna regler som bygger på de "internationella aktörernas kontinuerliga praxis (sedvana)"<sup>189</sup>. Genom sin speciella relation till land och vatten är ett urfolk i behov av andra rättigheter än minoriteterna i övrigt för att utveckla sin identitet och kultur. Folkrättsligt går regelverket för urfolk därför längre än för övriga minoritetsgrupper i ett land.

### 6.2 FN:s konvention om mänskliga och politiska rättigheter

Samerna, dess livsstil och kultur åtnjuter ett folkrättsligt skydd genom Förenta nationernas konvention om mänskliga och politiska rättigheter (ICCPR), artikel 27. Konventionen stadgar en rätt för urfolken och minoriteter att kräva skydd av staten för sin livsstil.

I angiven artikel stadgas bl.a. att i de stater där det finns etniska, religiösa eller språkliga minoriteter, ska de som tillhör sådana minoriteter inte förvägras rätten att i gemenskap med andra medlemmar av sin grupp ha sitt eget kulturliv, bekänna sig till och utöva sin religion och använda sitt eget språk. Åtnjutande av de rättigheter som anges i ICCPR kan kräva positiva rättsliga skyddsåtgärder och åtgärder i övrigt för att försäkra effektivt deltagande av medlemmar av minoritetssamhällen i beslut som berör dem.<sup>190</sup> ICCPR undertecknades och ratificerades av Sverige år 1967 respektive 1971 samt trädde i kraft år 1976.

---

<sup>188</sup> Se nedan redogörelse för konventionen, p. 6.7

<sup>189</sup> <http://www.regeringen.se/sb/d/9193/a/100983> "Internationella överenskommelser och sedvanerätt"

<sup>190</sup> Se den allmänna kommentaren till ICCPR, nr 23 till ICCPR (General Comment No. 23: The rights of minorities (Art. 27): 08/04/94, ICCPR/C/21/Rev.1/Add.5)

FN:s kommitté för de mänskliga rättigheterna (MR-kommittén)<sup>191</sup> är ett internationellt övervakningsorgan för ICCPR med tolkningsauktoritet över konventionen (artikel 28). Genom dess tolkning av ICCPR bidrar Människorättskommittén till en dynamisk förståelse av konventionen. MR-kommittén har ställt upp tre huvudsakliga krav för att acceptera åtgärder rörande urfolk och minoriteter. Ett av dessa är att den traditionella näringen inte får bli tillintetgjord.<sup>192</sup> Enligt den praxis som MR kommittén har utvecklat, omfattar ICCPR även ett skydd för urfolken (och inte endast nationella minoriteter som den enligt ordalydelsen refererar till) och dess kultur. Med kultur ska enligt angiven praxis även avses traditionella näringar som t.ex. samernas renskötsel. Ett urfolks traditionella landområde och möjligheter att bedriva sin kulturellt betingade näringsform får aldrig inskränkas i sådan utsträckning att de lokalt påverkade individerna förlorar sin möjlighet att försörja sig genom sin traditionella näringsform. Detta innebär att ICCPR artikel 27 i princip skyddar varje enskild renskötarens rätt att bedriva en hållbar renskötsel. Då detta är ett absolut krav enligt ICCPR krävs det att det vid varje inskränkning utförs en utvärdering om hur stor påverkan blir för urfolket och folkets möjlighet att bedriva sin näringsform.<sup>193</sup>

ICCPR artikel 27 har accepterats som en internationell sedvanerättslig norm.<sup>194</sup> Samernas rennärning är en mänsklig rättighet med skydd av artikel 27 i ICCPR. Artikeln medför en *skyldighet* för staten att garantera att samerna inte fråntas rätten att utöva sin kultur, rennärningen *inom varje renskötelsesområde*. Detta innefattar en skyldighet att se till att lagstiftning och administrativ praxis gör det möjligt att förverkliga denna rättighet.<sup>195</sup> Konventionen påverkar således Sveriges nationella bestämmelser om hushållning med mark och vatten.

### 6.3 Konventionen om biologisk mångfald

1993 ratificerade Sverige "Konventionen om biologisk mångfald" (CBD)<sup>196</sup>. Enligt konventionen är staterna ansvariga för att bevara sin biologiska mångfald vilket även innefattar renar. Konventionen öppnades för anslutning 1992 i Rio de Janeiro vid den stora

---

<sup>191</sup> MR kommittén är FN:s råd för mänskliga rättigheter och har det övergripande ansvaret för mänskliga rättigheter inom FN. Rådet har existerat sedan 2006. Det ersatte den tidigare Människorättskommissionen som under de senaste 30 åren hade mandat att följa upp tillämpningen av de mänskliga rättigheterna och som utvecklade ett övervakningssystem av brott mot de mänskliga rättigheterna.

<sup>192</sup> Se bl.a. Bertil Bengtsson "Samerätt", s. 16.

<sup>193</sup> Se t.ex. de finska Länsmansmålen, Illmari Länsman et al v. Finland 511/1992, och Jouni E. Länsman et al v. Finland 671/1995.

<sup>194</sup> Se t.ex. "Anaya, Indigenous Peoples in International Law" (1996), s. 100

<sup>195</sup> Se de finska Länsmansmålen, Illmari Länsman et al v. Finland 511/1992, och Jouni E. Länsman et al v. Finland 671/1995. Jfr också art 2 i ICCPR.

<sup>196</sup> SÖ 1993:77

hållbarhetskonferensen. Riodeklarationen ålade alla stater att anta en verkningsfull och modern miljölagstiftning.<sup>197</sup> I konventionen betonas hållbar utveckling som en garanti för människors välbefinnande. Kärnfrågorna har varit från början att utveckla ett ekosystemperspektiv på användning av mark och vatten för att göra möjligt att få balans mellan bevarande och nyttjande av biologisk mångfald. Vid anslutningen har Sverige skrivit under att man:

Erkänner det nära och traditionella beroendet av biologiska resurser hos många ursprungliga och lokala samhällen med traditionell livsstil och önskvärdheten av att rättvist fördela nyttan från användandet av traditionella kunskaper, innovationer och sedvänjor av relevans för bevarandet av biologisk mångfald och det hållbara nyttjande av dess beståndsdelar.<sup>198</sup>

Frågor om fördelning av nyttan och av biologiska och genetiska resurser har och är dock centrala. CBD lyfter urfolks och lokala samhällens traditionella och lokala kunskap samt hållbart sedvanebruk som viktiga vägar för bevarande och hållbart nyttjande av biologisk mångfald i ett brett perspektiv. Särskilt gäller detta artiklarna 8j och 10c i CBD. För den samiska kulturen innebär det att konventionen ska genomföras med hänsyn tagen till alla rättigheter som den samiska kulturen med renskötseln har.

Konventionen innehåller bl.a. bestämmelser (artikel 8j) om att staterna ska respektera, bevara och bibehålla kunskaper, innovationer och sedvänjor hos urfolk och lokala samhällen med traditionella levnadssätt som är relevanta för bevarandet och det hållbara nyttjandet av biologisk mångfald, och främja en bredare tillämpning av dessa, med godkännande och deltagande av innehavarna av sådana kunskaper, innovationer och sedvänjor. Enligt konventionen (artikel 10c) ska staterna också skydda och uppmuntra sedvanligt nyttjande av biologiska resurser i enlighet med traditionella kulturella sedvänjor som är förenliga med kraven om bevarande och hållbart nyttjande.

**Artikel 8j:** Varje fördragsslutande part ska:

med förbehåll för dess nationella lagstiftning respektera, bevara och bibehålla kunskaper, innovationer och sedvänjor hos urfolk och lokala samhällen med traditionella livssätt som är relevanta för bevarandet och det hållbara nyttjandet av biologisk mångfald, och främja en bredare tillämpning av dessa, med godkännande och deltagande av innehavarna av sådana kunskaper, innovationer och sedvänjor, samt främja rättvis fördelning av nyttan som uppkommer vid utnyttjandet av sådana kunskaper, innovationer och sedvänjor.

Indikatorer för traditionell kunskap har tagits fram inom CBD. De handlar om status och trender av språkanvändning, förändring av markanvändning samt om trender vad avser

---

<sup>197</sup> Prop. 1997/98:45 s 164 Del 1

<sup>198</sup> Konvention om biologisk mångfald SÖ 1993:77, Inledning

traditionella yrken och sysselsättningar. I oktober 2010 på COP 10 i Nagoya antogs även indikator 2 och 3:

- 1) *“Status and trends of linguistic diversity and numbers of speakers of indigenous languages”*
- 2) *“Status and trends in land-use change and land tenure in the traditional territories of indigenous and local communities”*
- 3) *“Status and trends in the practice of traditional occupations”*

**Artikel 10c** är också ytterst relevant när det gäller traditionell nyttjande av naturen:

Skydda och uppmuntra sedvanligt nyttjande av biologiska resurser i enlighet med traditionella kulturella sedvänjor som är förenliga med kraven för bevarande och hållbart nyttjande.

CBD:s strategiska plan sträcker sig fram till 2020 och beskriver fem strategiska mål och tjugo delmål, Aichimålen. Inom det flexibla ramverket kan konventionens parter sätta upp sina egna delmål, med hänsyn till nationella prioriteringar och med tanke på hur de nationellt kan bidra till att uppnå de globala delmålen. Som underlag för utformningen av etappmål inom det svenska miljömålssystemet utgör Aichimålen och EU:s strategi för biologisk mångfald till år 2020<sup>199</sup> viktiga underlag. Stora delar av den strategiska planen är beroende av utvecklingen inom andra områden som att begränsa utsläppen av växthusgaser och göra markanvändningen hållbar. Biologisk mångfald är en förutsättning för ekosystemens förmåga att ge nytta i form av ekosystemtjänster. Insatserna för att nå etappmålet om betydelsen av biologisk mångfald och värdet av ekosystemtjänster bidrar även till att nå Aichimålen om medvetenhet om biologisk mångfald, integrering av värden, omställning av styrmedel, ekosystemtjänster säkrade, stärka ekosystemens resiliens, traditionell kunskap, bättre kunskap samt finansiering och resurser. Insatserna bidrar även till att nå de EU-gemensamma målen om att bevara och restaurera ekosystem och deras tjänster samt att bidra till att avvärja förlusten av biologisk mångfald globalt (EU-mål 2 och 6).

För Sveriges del berör konventionen samerna och rennäringen i allra högst grad och förpliktar Sverige att främja rennäringens bevarande och utveckling innefattande bevarandet av de grundläggande förutsättningarna för näringens bedrivande såsom land och vattenmiljöer. Konventionen har betydelse för Sveriges hushållning med mark och vatten eftersom den traditionella rennäringen är i behov av funktionella renbetesmarker. Samerna ska således tillförsäkras möjlighet att bedriva rennäring på traditionellt sätt. Detta innebär bl.a. att det inom varje sameby ska finnas förutsättningar för renflytt manuellt efter marken, istället för via fordon, samt att det ska finnas tillräcklig tillgång till naturbete åretrunt.

---

<sup>199</sup>KOM(2011) 244

## 6.4 International Labour Organization Convention nr 169

International Labour Organization (ILO) är ett av FN:s fackorgan, vilket har till uppgift att bevaka frågor som rör arbetsvillkor och diskriminering. Detta organ har även till uppgift att övervaka urfolks och stamfolks arbets- och livsvillkor. International Labour Organization, ILO, Convention nr 169 (ILO konventionen) om urbefolkningar i självstyrande länder, behandlar just urfolkens rättigheter och denna trädde i kraft 1991.

Sverige var med vid utarbetandet av ILO konventionen, men har inte ratificerat denna vilket däremot bl.a. Norge har gjort. Konventionen utgör dock bindande internationell sedvanerätt<sup>200</sup> och anses som en grundläggande princip för staternas förpliktelser mot urfolk. Eftersom innehållet av ILO konventionen uppfyller kriterierna för internationell sedvanerätt gäller den oberoende av om Sverige ratificerat denna eller ej. Att det finns internationella konventioner och deklARATIONER på ett område är också i sig en tydlig indikation på att en europeisk standard föreligger på området, vilket även gäller förekomsten av ILO konventioner.<sup>201</sup> Till skillnad från traktaträtten, som skapar förpliktelser enbart för parter som undertecknat ett visst avtal, är den internationella sedvanerätten bindande för alla stater oavsett om de undertecknat ett avtal som innehåller regeln i fråga eller inte.<sup>202</sup>

Urfolken ska enligt ILO konventionen ha möjlighet att kontrollera sina egna institutioner, levnadssätt och sin ekonomiska utveckling.<sup>203</sup> Konventionen erkänner urfolkens fulla sociala, kulturella och religiösa rätt. Enligt konventionen ska rätten till traditionella landområden respekteras och skyddas, vilket innefattar renbetesområdena. Bl.a. artikel 6 i ILO konventionen etablerar ett skydd för samerna som urfolk och minoritetsbefolkning. I konventionen fastslås att det är staternas skyldighet att skydda dessa folks traditioner och främja utvecklingen av urfolkens kulturer. Urfolken ska ges möjlighet att utöva och utveckla sin identitet, religion och sitt språk och de ska ha rätt att bedriva sina traditionella näringar,<sup>204</sup> vilket för samernas del är rennäringen. Konventionen tillförsäkrar urfolken och därigenom samerna de förutsättningar som är nödvändiga för att bevara grunden för deras kultur och traditionella verksamheter.

Renskötseln är en förutsättning för samernas kultur och utgör även en traditionell verksamhet. Funktionella renbetesmarker är i sin tur en förutsättning för att bedriva

---

<sup>200</sup> ILO 169 ligger innehållsmässigt nära tolkningen av bestämmelser i andra konventioner, till vilka Sverige anslutit sig, t.ex. ICCPR. Människorättskommittén har också gett uttryck för att ICCPR Artikel 27 återspeglar en internationell sedvanerättslig norm.

<sup>201</sup> Se t.ex. Bernitz, JT 2010-11 "Skydd för samernas grundläggande rättigheter-på väg mot en europeisk standard" s 573 ff. Se också "Reports of judgments and Decisions 2004-VIII, 27 juli 2004 p. 47

<sup>202</sup> Se t.ex. Anglo-Norwegian Fisheries case, 1951, ICJ Rep. 116, se också Shaw, Malcolm N., International Law, 5:e uppl., (2003), Cambridge University Press: Cambridge, s. 80

<sup>203</sup> ILO nr. 169, ingress.

<sup>204</sup> ILO nr. 169, ingress, artikel 23.



traditionell rennärning vilka genom konventionen har ett särskilt skydd mot intrång. Härigenom har konventionen betydelse för nationell hushållning med mark och vatten.

## 6.5 FN:s förklaring om urfolkens rättigheter

Den 13 september 2007 antog Förenta Staternas Generalförsamling "Förenta Staternas förklaring om urfolkens rättigheter" (urfolksdeklarationen). Urfolksdeklarationen etablerar ett skydd för urfolkens utövande och utvecklande av sina kulturer och traditioner. I urfolksdeklarationen betonas särskilt staternas ansvar för att urfolks kulturer ska skyddas och utvecklas.<sup>205</sup>

Urfolksdeklarationen är formellt inte juridiskt bindande. Relevanta artiklar i angiven konvention ligger dock innehållsmässigt nära tolkningen av andra konventioner till vilka Sverige anslutit sig till<sup>206</sup> och utgör även sedvanerättslig norm.<sup>207</sup> Se också resonemanget ovan angående sedvanerättsliga normer och att förekomsten av deklarerationer och konventioner inom ett område är en indikation på att en europeisk standard föreligger vilket staterna har att följa. Tolkning och tillämpning av svensk nationell rätt ska således tillämpas med beaktande av de rättigheter som fastslås i urfolksdeklarationen.

Av urfolksdeklarationen, artikel 29, framgår att urfolken är berättigade till bevarande och skydd av miljön och produktionsförmågan för mark, territorier och resurser som tillhör dem. Staterna ska åt urfolken upprätta och genomföra stödprogram för sådant bevarande och skydd utan diskriminering. Vidare framgår av urfolksdeklarationen artikel 38 bl.a. att staterna i samråd och samarbete med urfolken ska vidta lämpliga åtgärder för att förverkliga syftena med urfolksdeklarationens förklaring, däribland lagstiftningsåtgärder.

I egenskap av urfolk åtnjuter samerna och dess kultur och därigenom renskötseln det särskilda skydd som urfolksdeklarationen stadgar. Detta innebär att Sverige har att tillse att miljön i renskötselområdet är sådant att traditionell samisk rennärning kan fortleva och utvecklas. En sådan miljö förutsätter att funktionella renbetesmarker finns att tillgå inom varje renskötselområde. Härigenom påverkar konventionen den nationella hushållningen med mark och vatten.

## 6.6 Övriga konventioner

---

<sup>205</sup> United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples, Ingress, artikel 2, 11, 31.

<sup>206</sup> Se t.ex. ICCPR, artikel 27

<sup>207</sup> Enligt Människorättskommittén utgör ICCPR artikel 27 en sedvanerättslig norm

FN-konventionen "Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities" (1992) utgör ett skydd för samerna som nationell minoritet. I konventionens artikel 2.1 anges bl.a. att minoriteter ska ha rätt att utveckla sin kultur. Med anledning härav utgör även denna konvention ett skydd för samernas kultur där den traditionella rennäringen utgör en central del vilken kräver särskild skyddslagstiftning på nationell nivå.

Sverige har ratificerat Europarådets ramkonvention från 1995 om skydd för nationella minoriteter (Ramkonventionen).<sup>208</sup> Ramkonventionen innebär att anslutna stater ska främja de förutsättningar som är nödvändiga för att nationella minoriteter ska kunna bibehålla och utveckla sin kultur och bevara de väsentliga beståndsdelarna av sin identitet genom religion, språk, tradition och kulturarv.<sup>209</sup> De stater som ratificerar konventionen *åtar sig* att vidta lämpliga åtgärder inom det ekonomiska, sociala, politiska och kulturella livet i syfte att åstadkomma jämlikhet mellan minoritetsgrupper och majoritetsbefolkningen. När dessa åtgärder vidtas ska hänsyn tas till de nationella minoriteternas situation och behov.<sup>210</sup> Konventionen utgör ett skydd för samerna som nationell minoritet att utveckla sin kultur – rennäringen, vilken har behov av sammanhängande funktionella betesmarker. För att på nationell nivå skapa den jämlikhet som konventionen kräver mellan den samiska minoriteten och den svenska majoriteten krävs att samernas kulturella och traditionella rennäring särskilt skyddas mot exploatering från majoritetssamhället.

Rennäringen åtnjuter också ett skydd genom 1965 års konvention om avskaffandet av alla former av rasdiskriminering (CERD). Konventionens artikel 2.2 ålägger staterna att vidta särskilda och konkreta åtgärder på bl.a. det kulturella området för att åstadkomma tillfredsställande utveckling och skydd för vissa etniska grupper och individer som tillhör dem. Artikel 2.2 skyddar således samernas medbestämmande i frågor som rör dem och dess kulturella leverne vilket innefattar den traditionella rennäringen. Konventionen påverkar härmed nationella bestämmelser om hushållning med mark och vatten.

Sverige ratificerade den 1 maj 2011 den europeiska landskapskonventionen (European Landscape Convention<sup>211</sup>). Konventionens syfte är att landskapens mångfald av värden ska hanteras på ett hållbart sätt. Enligt konventionen ska landskapens kulturella värden bevaras. Renen och rennäringen är och har varit en avgörande faktor för såväl landskapet och den biologiska mångfalden inom Sveriges renskötselområden. Följaktligen finns det en naturlig

---

<sup>208</sup> Ikraft i Sverige juni 2000

<sup>209</sup> Prop. 2009/10:80 s. 191. Ramkonventionen återspeglas i svensk grundlag genom regeringsformen 1 kap 2 § 5 st. där det anges att minoriteternas möjligheter att behålla och utveckla ett eget kultur- och samfundsliv ska främjas.

<sup>210</sup> Ramkonvention om skydd för nationella minoriteter, artikel 4.

<sup>211</sup> Adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe on 19 July 2000 and opened for signature by its Member States in Florence on 20 October 2000

koppling mellan det som kan uppfattas som skyddsvärt utifrån naturvårdsintresse och renen. Renen har en stor betydelse för faunan och den biologiska mångfalden. En etablering som innebär en negativ påverkan på renskötseln kan således också innebära en negativ påverkan på den biologiska mångfalden och den samiska livsmiljön inom området.<sup>212</sup> Härigenom skyddar konventionen särskilt renskötselområdena från exploatering vilket i sin tur påverkar nationella bestämmelser om hushållning med mark och vatten.

För att stärka de samiska rättigheterna och därigenom rennäringen har en nordisk expertkommitté på uppdrag av regeringarna och Sametingen i Sverige, Norge och Finland utarbetat ett förslaget till en ny samekonvention, "Förslag till Nordisk samekonvention". Konventionen har till ändamål att bekräfta och stärka sådana rättigheter för det samiska folket att det bl.a. kan bevara och utveckla sin kultur, sina näringar och sitt samhällsliv. Konventionen ska upprätthålla och stärka existerande folkrättsliga normer för urfolks rättigheter.<sup>213</sup> Innehållet i konventionen är i linje med de rättigheter som samerna och rennäringen har enligt andra konventioner på området vilka angivits ovan. Tillkomsten av konventionen visar att behov föreligger att synliggöra samernas grundläggande rättigheter och även ytterligare uppmärksamma staterna om det rättsliga skydd som samerna och därigenom rennäringen åtnjuter. Även denna konvention påvisar att en Europeisk standard avseende samernas grundläggande rättigheter föreligger. Konventionen påvisar ytterligare att behov föreligger att stärka förutsättningarna för att bedriva rennäring genom att funktionella renbetesmarker säkras från intrång.

## 6.7 Rätten till egendom

### Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna

Rätten till egendom är en mänsklig rättighet. Artikel 1 i tilläggsprotokoll till den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) stadgar att varje fysisk eller juridisk person ska ha rätt till respekt för sin egendom. Ingen får berövas sin egendom annat än i det allmännas intresse och under de förutsättningar som anges i lag och i folkrättens allmänna grundsatser. Bestämmelsen inskränker dock inte en stats rätt att genomföra sådan lagstiftning som staten finner nödvändig för att reglera nyttjandet av egendom i överensstämmelse med det allmännas intresse.

---

<sup>212</sup> Se t.ex. rapport NV-04173-13. Renens betydelse för miljömålet "Storslagen fjällmiljö" har nyligen redovisats av Naturvårdsverket till regeringen. Där framgår bland annat att ett betespräglat fjällandskap är en av förutsättningarna för att miljömålet ska uppnås. För att detta ska uppnås pekar naturvårdsverket på behovet av att säkerställa att det finns tillräckligt med vinterbetesmarker.

<sup>213</sup> Se Förslag till Nordisk samekonvention t.ex artikel 1, 3 och 5.

Europakonventionen ställer krav på proportionalitet och förutsebarhet och en avvägning och balansering mellan motstående intressen måste då göras. Proportionalitetsprincipen är en generell tillämplig begränsningsregel när myndigheterna vidtar betungande beslut mot enskild. Principen används för att skydda enskildas intressen i förhållande till statens.<sup>214</sup> Principen innebär att det ifrågavarande ingreppet ska vara proportionerligt till det intresse som motiverar ingreppet.<sup>215</sup> Faktorer av betydelse vid bedömningen av om proportionalitetskravet i nämnda stadgande till skydd för äganderätten iakttagits är bl.a. de förutsättningar som funnits för ersättning, dvs. om det utgått rimlig kompensation för ingreppet, och i övrigt de omständigheter under vilka ingreppet skett.<sup>216</sup> Om staten genom dess politik tillåter en exploatering som äventyrar rennäringen som sådan i ett område kan ifrågasättas om detta agerande oavsett ersättningens storlek kan anses vara proportionellt och därmed förenligt med Europakonventionen. Det bör också i sammanhanget noteras att renen är privatägd egendom.

Sverige har gjort Europakonventionen och de tillhörande protokollen till en del av den interna rätten genom att inkorporera konventionen i svensk lag.<sup>217</sup> Inkorporeringen innebär att konventionens regler gjorts direkt tillämpliga i svensk lag. Egendomsskyddet fastslås också i regeringsformen 2 kap. 15 § vilken anknyter till ovan angivet stadgande i Europakonventionen.

### Rättighetsstadgan

Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, den s.k. rättighetsstadgan, innehåller också bestämmelser om mänskliga rättigheter.<sup>218</sup> Rättighetsstadgans artikel 2.1 innehåller ett skydd för minoriteter och förbjuder all diskriminering p.g.a. ras, etniskt eller socialt ursprung samt tillhörigheten till nationell minoritet. Enligt artikel 22 ska Unionen bl.a. respektera den kulturella mångfalden. Rättighetsstadgan innehåller samma skydd som Europakonventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, men är mer utvecklad. Stadgan är juridiskt bindande för Europeiska unionens medlemsstater, däribland Sverige. Rättighetsstadgan undertecknades 2007 och trädde ikraft 2009. Av vad som ovan anförts utgör rättighetsstadgan ett skydd för samerna och dess

<sup>214</sup> SOU 2010:29 "En ny förvaltningslag", s 169 ff.

<sup>215</sup> Om staten orsakar enskild skada ska kompensation utgå. Frågan om den enskilde kompenseras för ingreppet har väsentlig betydelse när man ska bedöma om ett ingrepp är proportionerligt till det intresse som motiverar ingreppet; avsikten är att uppnå en skälig balans mellan motstående intressen (Danelius, "Mänskliga rättigheter" (5 uppl. 1993) s. 250 ff., 253.)

<sup>216</sup> Se t.ex. James m.fl. mot Förenade Konungariket [ovan], p. 54, Holy Monasteries mot Grekland den 9 december 1994, p. 71, Brumărescu mot Rumänien I den 28 oktober 1999, p. 78 f., och Doğrusöz och Aslan mot Turkiet den 30 maj 2006, p. 28 f.

<sup>217</sup> Detta skedde i Sverige genom den s.k. inkorporeringslagen, lag (1994: 1219). Europakonventionen är inkorporerad som vanlig svensk lag men har genom ett särskilt tillägg i regeringsformen 2:19 givits en "kvasi-konstitutionell" ställning genom att ingen svensk lag får meddelas i strid med konventionen. Dess särställning markerades även i prop. 1993:94:117, *Inkorporering av Europakonventionen och andra fri- och rättighetsfrågor*.

<sup>218</sup> Offentliggjort i EUT C 303 2007, Celexnummer 12007P

traditionella kulturutövning rennäring vilket i sin tur förutsätter betesmarker och sammanhängande funktionella marker.

### ***Sammanfattning internationell rätt***

*Den samiska rätten till mark och vatten är en förutsättning för rennäringen och den samiska kulturen. Sammanfattningsvis förpliktar det rättsliga skydd som rennäringen åtnjuter enligt internationell rätt svenska staten att tillse att det finns reella förutsättningar för den samiska befolkningen att utöva och utveckla den traditionella kulturen, rennäringen. Angiven förpliktelse grundar sig dels på rennäringens egenskap av kulturbärare för den samiska befolkningen och dels på rennäringen i egenskap av egendomsrätt. För att uppfylla ovan angiven förpliktelse krävs en lagstiftning som tillförsäkrar att tillräckligt med betesmarker finns att tillgå, att renbetesmarker inte styckas upp och att särskilt viktiga marker och flyttleder skyddas mot intrång. Angiven rätt innebär också att samerna ska ha möjlighet att bedriva rennäring på traditionellt vis. Traditionell rennäring innebär att t.ex. flytt med renhjord efter mark utan lastbil och s.k. strövflytt<sup>219</sup> ska vara möjlig att genomföra samt att renarna ska kunna hållas på naturbete året runt istället för att fordras med framställt foder. Vidare innebär det minoritetsskydd som t.ex. framgår av Ramkonventionen att samernas kulturella och traditionella rennäring särskilt ska skyddas mot exploatering från majoritetssamhället.*

---

<sup>219</sup> Renar strövar själva allteftersom mot sitt mål.

## 7 Internationell rätt kontra nationell rätt

Uppfyller svensk rätt de krav som internationell rätt ställer för att samerna ska kunna utöva, bevara och utveckla sin kulturella rennäring? Mot bakgrund av ovan angiven redogörelse för det rättsliga skydd som rennäringen har (och härigenom renbetesmarkerna) ska frågeställningen försöka besvaras nedan.

Som framgår ovan har rennäringen ett långtgående juridiskt skydd enligt internationell rätt. Det skydd som rennäringen åtnjuter enligt folkrätten måste dock transformeras till den nationella rättsordningen genom lagstiftning för att bli direkt juridiskt genomdrivbara i nationell domstol och för att bli direkt tillämplbara på myndighetsnivå. Att svensk rätt ska tolkas i enlighet med internationell rätt och internationella överenskommelser är en annan sak.<sup>220</sup> Om internationella konventioner innehåller bestämmelser som det saknas motsvarighet till inom den svenska rättsordningen ska staten dock komplettera den nationella rätten.<sup>221</sup>

Samernas rätt att behålla och utveckla sin kultur fastslås också i svensk grundlag. 1 kap 2 § regeringsformen är dock endast ett målsättningsstadgande och således inte direkt bindande vid myndighetsutövning och domstolsprocesser. Regeringsformen 2 kap 17 § om näringsfrihet fastslår samernas rätt att bedriva rennäring och hänvisar härvid till annan lag.

Det konkreta verktyg på nationell nivå inom ramen för dagens myndighetsutövning som finns att tillgå i situationer när rennäringen i ett område påtagligt försvåras till följd av diverse exploateringar är bestämmelserna om för rennäringen riksintresseskyddade områden i miljöbalken. Enligt 3 kap 5 § miljöbalken stadgas ett skydd för rennäringen mot intrång genom en allmänt hållen ordalydelse om att betydelsefulla mark- och vattenområden ska skyddas mot åtgärder som kan "*påtagligt försvåra*" näringens bedrivande. Dylika formuleringar öppnar för en godtycklig tillämpning. Dessutom tillämpas inte angivet skydd i miljöbalken då riksintresse för annan verksamhet också föreligger inom samma område och då den konkurrerande verksamheten är en tyngre samhällsekonomisk part, vilket det ofta är fråga om. Detta trots att den konkurrerande verksamheten hindrar den traditionella renskötselrätten med bl.a. naturbete och s.k. markflytt.<sup>222</sup> Som framgår ovan urholkas det skydd som rennäringen åtnjuter enligt miljöbalken vid rättstillämpningen.<sup>223</sup> Härigenom tillgodoser miljöbalken inte det rättsliga skydd som rennäringen enligt grundlagen ska tillförsäkras och även åtnjuter enligt internationell rätt. Det kan dock tilläggas att

<sup>220</sup> Se t.ex. NJA 2004 s. 662, Bernitz U. & Kjellgren, Europarättens grunder, 4 uppl. s. 228 f.

<sup>221</sup> Se t.ex. Förenta nationernas konvention om mänskliga och politiska rättigheter, artikel 27, Förenta Staternas förklaring om urfolkens rättigheter, artikel 38, ILO Convention 169, artikel 23.1, etc. samt del 1 i denna utredning ang. Sveriges bundenhet till angivna konventioner och förklaringar, se också SOU 1970:100 "Internationella överenskommelser och svensk rätt" s 45

<sup>222</sup> Se p. 5.4 ovan

<sup>223</sup> Se t.ex. kap 2, 4 och 5 ovan.

bestämmelsen i miljöbalken 3 kap 5 § i vart fall har den effekten att rennäringen synliggörs genom att den omnämns.

Det skydd som rennäringen åtnjuter enligt folkrätten och grundlagen saknar således tillräcklig konkretisering i föreskrifter eller lagbestämmelser vilket gör att detta skydd riskerar att osynliggöras och därmed sakna effekt för den praktiska rättstillämpningen.<sup>224</sup> Överlag saknas således konkret författningsstöd att utifrån rennäringens skyddsbehov vidta åtgärder för *att säkerställa* att renbetesmarker finns att tillgå i tillräcklig utsträckning. T.ex. saknas tillämpbara regler som uppfyller de krav som ställs enligt Förenta nationernas konvention om mänskliga och politiska rättigheter, artikel 27, vilken i princip skyddar varje enskild renskötarens rätt att bedriva en hållbar traditionell renskötsel. Vidare saknas konkreta regelverk som tillförsäkrar att den traditionella renskötseln med markflytt och naturbetet etc. kan fortgå. Detta innebär enligt vad som ovan anförts en skyldighet för staten att komplettera den nationella rätten.

## 8 Nationella mål, planer och program

De nationella målen, planerna och programförklaringarna har betydelse för hushållningsbestämmelserna. Miljömålssystemet är den centrala, gemensamma plattformen för aktörer i det svenska miljöarbetet. Det svenska miljömålssystemet utgörs av ett generationsmål, sexton miljökvalitetsmål och tjugofyra etappmål. Den nationella strategin för hållbar utveckling som antagits av riksdagen är det s.k. "Generationsmålet" vilket är vägledande för miljöarbetet på alla nivåer i samhället. Vi människor ska lämna över ett samhälle där de stora miljöproblemen är lösta. Utgångspunkten är att vi människor inte får leva i dag på ett sätt som förstör våra barns eller framtida generationers möjlighet att leva ett gott liv. Att ekosystemen har återhämtat sig, eller är på väg att återhämta sig, att deras förmåga att långsiktigt generera ekosystemtjänster är säkrad, att den biologiska mångfalden samt att natur- och kulturmiljön bevaras, främjas och nyttjas hållbart är förankrat med att vi har en god hushållning med naturresurserna. Generationsmålet är ledande för inriktningen för samhällsomställningen som behövs om miljökvalitetsmålen ska uppnås inom en generation. Målet är också att arbetet med lösning på de svenska miljöproblemen inte ska genomföras på bekostnad av att andra länder ska ta hand om våra miljö- och hälsoproblem.<sup>225</sup> Regeringen vill utveckla möjligheten att bruka de naturresurser som finns inom de gröna näringarna och resurserna ska utnyttjas för att skapa tillväxt och arbetstillfällen i hela landet. Resurserna ska brukas med höga etiska krav och på ett långsiktigt hållbart sätt så att de inte förbrukas. Den övergripande visionen är att skapa förutsättningar att bruka utan att förbruka. Sametingets livsmiljöprogram Eallinbiras<sup>226</sup> bidrar till Generationsmålet och

<sup>224</sup> I sammanhanget är det dock viktigt att påpeka att statens rättspolitik inte får stå i strid med grundlagen, folkrätten och/eller övrig internationell rätt.

<sup>225</sup> Prop. 2009/10:155

<sup>226</sup> Sametingets livsmiljöprogram Eallinbiras. Antagen av Sametingets plenum 090219 § 11

visionen bruka utan att förbruka. Det samiska samhället har ett helhetsperspektiv och Sametingets övergripande mål är en livskraftig & hållbar samisk livsmiljö. Vi vill leva i ett livskraftigt Sápmi som är rotat i både en bärkraftig natur och i en levande samisk kultur. Människan och naturen har en långsiktig förmåga att förnya sig och hållbart vidareutvecklas även i tider av betydande förändringar. Både natur och kultur i Sápmi upplevs som berikande för omvärlden.

Miljöarbetet ska leda till visst tillstånd i den svenska miljön och miljö kvalitetsmålen beskriver detta. Miljö kvalitetsmålen preciseras också och förtydligar målen vilket används löpande i uppföljningsarbetet av målen. Miljö kvalitetsmålen följs upp och rapporteras varje år till regeringen och en fördjupad utvärdering görs en gång per mandatperiod. Respektive myndighet som ansvarar för miljö kvalitetsmålen ansvarar för uppföljningen av dem.

Av Sveriges sexton miljö kvalitetsmål finns det sju som har betydelse för den biologiska mångfalden, ekosystemtjänster<sup>227</sup> och hushållningsbestämmelserna.

- Levande sjöar och vattendrag
- Hav i balans samt levande kust och skärgård
- Myllrande våtmarker
- Levande skogar
- Ett rikt odlingslandskap
- Storslagen fjällmiljö
- Ett rikt djur- och växtliv

Ingen av dessa mål bedöms kunna nås till år 2020<sup>228</sup>. De flesta av målen har en negativ utveckling eller ingen tydlig riktning i miljön. Till de sju miljö kvalitetsmål som har betydelse för biologisk mångfald, ekosystemtjänster<sup>229</sup> och hushållningsbestämmelserna finns tio etappmål.

- Ekosystemtjänster och resiliens
- Betydelsen av den biologiska mångfaldens och värdet av ekosystemtjänster
- Helhetssyn på markanvändningen
- Skydd av landområden, sötvattenområden och marina områden
- Miljöhänsyn i skogsbruket
- Ett variationsrikt skogsbruk
- En dialogprocess i ett nationellt skogsprogram
- Hotade arter och naturtyper
- Invasiva främmande arter
- Kunskap om genetisk mångfald

---

<sup>227</sup> miljomal.se

<sup>228</sup> Miljö målen. Årlig uppföljning av Sveriges miljö kvalitetsmål och etappmål 2014. Rapport 6608. Naturvårdsverket

<sup>229</sup> miljomal.se



Regeringens etappmål är formulerade mot bakgrund av de internationella mål som uttrycks i Aichimålen<sup>230</sup> och EU:s strategi för biologisk mångfald<sup>231</sup>. Sverige har i och med ovanstående åtagit sig att stoppa utarmningen av biologisk mångfald och att det ska bli en parameter i beslutsfattandet. Målen är steg för att nå generationsmålet, miljökvalitetsmål och internationella mål. Det är ett tydliggörande om vad Sverige kan göra och var man bör sätta in insatser.

Kulturpolitikens mål är att främja ett levande kulturarv som bevaras, används och utvecklas. Dagens biologiska mångfald är i stor utsträckning ett resultat av det historiska bruket och den traditionella hävden av landskapen. I takt med att sådana kulturmiljöer försvinner, försvinner också ofta förutsättningarna för fortlevnaden av de arter som finns i kulturmiljöerna. Att främja bevarandet av kulturmiljöer och kunskapen om dessa är därför viktigt för att kunna nå målen för biologisk mångfald och ekosystemtjänster.

Kulturmiljöaspekten återfinns därför i ett stort antal av miljökvalitetsmålen. Målen innebär att det statliga kulturmiljöarbetet ska främja bland annat ett hållbart samhälle med en mångfald av kulturmiljöer och en helhetssyn på förvaltningen av landskapet som innebär att kulturmiljön tas tillvara i samhällsutvecklingen. Det biologiska kulturarvet bör hanteras gemensamt med politiken för biologisk mångfald och ekosystemtjänster. Det krävs förståelse, delaktighet och ansvarstagande för bevarande samt förvaltning av natur- och kulturresurser.<sup>232</sup> Under förutsättning att systemet med riksintressen fortsätter att användas ser Sametinget ett behov av att det införs ett särskilt riksintresse för samiska kulturmiljöer.

I propositionen Svenska miljömål - ett gemensamt uppdrag 2004/05:150<sup>233</sup> belystes vikten av lokal och traditionell kunskap för att uppfylla miljökvalitetsmålen. Man poängterade koppling mellan hållbar utveckling samt lokal och traditionell kunskap. Genom propositionen framhöll man övergripande mål:

- Människor har tillgång till natur- och kulturmiljöer med ett rikt växt- och djurliv, så att det bidrar till en god folkhälsa.
- Det biologiska kulturarvet förvaltas så att viktiga natur- och kulturvärden består.
- Samhället och dess medborgare har en bred kunskap om och förståelse för vikten av biologisk mångfald, traditionell och lokal kunskap om biologisk mångfald och dess nyttjande bevaras och används när så är lämpligt.

Genom propositionen Svenska miljömål: för ett effektivare miljöarbete<sup>234</sup> förtydligades det att man ansåg att många traditionella nyttjande former och metoder visat sig främja biologisk mångfald på lokal nivå och till att upprätthålla ekosystemens funktioner. Genom propositionens intentioner inrättade Centrum för biologisk mångfald i samråd med

---

<sup>230</sup> <http://www.cbd.int/sp/targets/>

<sup>231</sup> KOM(2011) 244

<sup>232</sup> Sammanställning av nationella mål, planer och program av betydelse för samhällsplanering. Rapport 2011:17. Boverket

<sup>233</sup> Prop. 2004/05:150

<sup>234</sup> Prop. 2009/10:155

Sametinget ett nationellt program för lokal och traditionell kunskap, NAPTEK. I programmet har det drivits forskningsprojekt baserat på traditionella kunskaper hos samer.

Sveriges internationella arbete styrs av strategier och etappmål. Strategierna föreslår åtgärder för att nå olika miljö kvalitetsmål. En av de beslutade strategierna i miljömålssystemet är En svensk strategi för biologisk mångfald och ekosystemtjänster<sup>235</sup>. I strategin har Sverige uttalat att de ska ha en ledande roll i erkännandet av traditionell kunskap och urfolkens rättigheter. Naturvårdsverket har tagit fram ett förslag till hur en handlingsplan för grön infrastruktur kan tas fram på regional nivå<sup>236</sup> och Miljömålsberedningen utreder en strategi för Långsiktigt hållbar markanvändning<sup>237</sup>. I både förslaget för grön infrastruktur och strategin för markanvändning lyfts vikten av helhetsperspektiv, sektorövergripande synsätt samt samverkan. Trots det nämns inte renskötseln, som bedrivs på 50 % av Sveriges yta, vilket tillintetgör den samiska kulturen och de traditionella kunskaperna. I Naturvårdsverkets förslag till en strategi för miljö kvalitetsmålet Storslagen fjällmiljö<sup>238</sup> framgår det att de samiska traditionella kunskaperna och renskötselns framtid är avgörande för att nå miljö kvalitetsmålet. I strategin lyfts också vikten av sammanhängande betesmarker och att samebyar som har betesområden i fjällregionen är beroende av fungerande betesförhållanden i vinterbetesmarker i skogs- och kustlandet. Renen är det enskilt viktigaste betesdjuret i fjällen. För att kunna bevara fjällområdets värden för renskötseln och bibehålla områdets karaktär av betespräglad, storslaget landskap med vidsträckt sammanhängande områden behöver renen kunna följa sin årscykel och vandra mellan betesmarkerna från fjäll till kust. Även om miljö kvalitetsmålet syftar till att bibehålla karaktären av betespräglad landskap i fjällen måste åtgärderna i arbetet med etappmål innefatta förutsättningar för berörda fjäll- och skogs samebyars hela renskötsel, inklusive betes- och flyttningsförhållanden i kust- och skogsland nedanför fjällen. För att nå bästa resultat ska förvaltning av renskötsel ske med ett brett landskapsperspektiv som inte bara ser till fjällområdet. Mervärdet i att nå miljö kvalitetsmålet Storslagen fjällmiljö är att renen, renskötseln och den samiska kulturen bidrar till att nå regeringens vision bruka utan att förbruka, andra miljö kvalitetsmål, upplevelsevärden, biologisk mångfald och ekosystemtjänster. Med bakgrund av ovanstående resonemang skulle samhällsintresset sammanhängande landskap kunna omfattas av bestämmelserna om riksintresse.

---

<sup>235</sup> Prop. 2013/14:141

<sup>236</sup> Förslag till hur en handlingsplan för grön infrastruktur kan tas fram på regional nivå. NV-03367-13

<sup>237</sup> SOU 2013:43

<sup>238</sup> Förslag till en strategi för miljö kvalitetsmålet Storslagen fjällmiljö. NV-04173-13.

### **Sammanfattning nationella mål, planer och program**

*Generationsmålet och miljö kvalitetsmålen utgör grunden för den nationella miljöpolitiken.<sup>239</sup> Målen är även styrande för Sveriges agerande inom EU och i internationella sammanhang. Den årliga uppföljningen av Sveriges miljö kvalitetsmål och etappmål<sup>240</sup> visar att 14 av 16 miljö kvalitetsmål inte kommer att nås. I uppföljningen konstateras att många lagar och andra styrmedel inte är tillräckligt skarpa för att vi ska kunna nå miljö kvalitetsmålen. Det krävs tydligare prioriteringar och bättre samordning mellan miljö kvalitetsmål och andra samhällsmål samt långsiktiga politiska beslut och betydande satsningar från samhällets sida. Biologiskt kulturarv och biologisk mångfald måste ges en central roll i de politiska processerna. Visionen bruka utan att förbruka, Generationsmålet och miljö kvalitetsmålen måste bli en grund i systemet för hushållning med mark och vatten. De behöver få en starkare ställning och borde ha en mer vägledande funktion i tillämpningen av miljö balkens hänsynsregler och hushållningsbestämmelser. Biologisk mångfald och kulturarv, ekosystemtjänster samt ekosystemens resiliens är bra utgångspunkter för att hantera bland annat fragmenteringsproblematiken som råder. Det borde vara en utgångspunkt vid prövning av miljö balkens miljöfarliga verksamheter. För att uppnå långsiktigt god hushållning med naturresurser krävs att Sverige uppfyller miljö kvalitetsmålen samt lever upp till de internationella konventioner som man åtagit sig. Beslutsfattarna behöver förstå betydelsen av det omgivande landskapet och kopplingen att allt har ett samband och påverkas av varandra, exempelvis är inte kultur frånskilt de ekologiska- och sociala perspektiven. De samiska traditionella kunskaperna och renskötseln är centrala i förvaltningen av vårt landskap och måste därför finnas med redan vid planeringsskedet hos alla aktörer i samhället.*

---

<sup>239</sup> miljomal.se

<sup>240</sup> Miljömålen. Årlig uppföljning av Sveriges miljö kvalitetsmål och etappmål 2014. Rapport 6608. Naturvårdsverket

## 9 Behovet av tydligare rättsregler

När samerna bedriver rennärning utövar de sin kultur och traditionella levnadssätt. Samernas rätt att utöva sin kultur och traditionella levnadssätt är grundlagsskyddad i Sverige och har även internationellt ett långtgående rättsligt skydd. Detta skydd saknar dock förankring genom konkreta verktyg på myndighetsnivå. Denna brist är otillfredsställande och nödvändiggör en justering eller komplettering av det svenska rättssystemet så att angivet skydd respekteras och synliggörs. En sådan lagstiftningsåtgärd måste för att uppfylla sitt mål utgå från ett rennäringssperspektiv och tillhandahålla konkreta verktyg att vidta när rennärningen äventyras eller riskerar att inskränkas genom diverse exploateringar. Idag beskrivs rennäringens skyddsbehov i nationell lagstiftning endast genom allmänt hållna ordalag och rättstillämpningen riskerar därmed att bli godtycklig. Mätbara parametrar saknas såväl i lagstiftning som i övrigt för vad rennärningen kan tåla innan den påtagligt försvåras, skadas eller t.o.m. när kollapsskede inträder. Rättspraxis har inte klargjort denna brist.

Vidare saknas mera konkreta bestämmelser som tillförsäkrar att det allmänna tar ansvar för det allmänna intresset rennärningen. Därmed riskerar rennäringssintresset att bli en fråga för enskilda näringsutövare att bevaka, dels för sin egen sak och dels för det allmännas räkning. Det allmännas ansvar gentemot rennärningen överförs således på enskilda subjekt att hantera och lösa vilket i sin tur äventyrar det allmänna intresset rennärningen. Ett sådant förfarande lägger också en orimlig börda på den enskilda näringsutövaren. Härutöver saknas vid markkonflikter konkreta lagregler som tillförsäkrar att jämlikhet föreligger mellan den samiska minoritetens kulturutövning och den svenska majoritetens exploateringsintressen.

Fragmenteringen av landskapet påverkar renskötseln hårt och därmed också den samiska kulturen, den biologiska mångfalden och ekosystemens resiliens. Många mål är anpassade för ekonomisk målstyrning vilket leder till att ekonomi går före miljöhänsyn hos olika aktörer samt att konflikter mellan miljöhänsyn och andra samhällsintressen uppstår. Sveriges agerande måste förändras och inte enbart tillse kortsiktiga ekonomiska vinster, utan istället se de långsiktiga bevarande- och utvecklingsvärdena som finns i vårt landskap. Lagstiftningen är inte tillräckligt tydlig för att Sverige ska nå miljö kvalitetsmålen och uppfylla internationella konventioner.

Avsaknad av tillämpbara rättsliga verktyg på myndighetsnivå som garanterar att det nationella- och internationella rättsliga skydd som samerna åtnjuter för sin kultur- och näringsutövning tillgodoses föranleder att detta skydd inte synliggörs och därmed inte heller tillämpas. Tydligare riktlinjer genom konkreta föreskrifter för verkställande myndighet att förhålla sig till vid exploateringsförfaranden inom renskötselområden skulle bidra till en bättre förutsägbarhet i systemet och därmed motverka inkonsekvens i rättstillämpningen. Tydligare rättsregler förebygger också en godtycklig maktutövning vilket i sin tur leder till en säkrare rättstillämpning. Rättsregler som förhindrar att rättstillämpningen blir sådan att

det skydd som rennäringen är berättigad till (och i behov av) inte beaktas, skulle också medverka till att Sverige bättre skulle leva upp till sina nationella och internationella åtaganden att bevara samernas traditionella kulturutövning, rennäringen.

Ett tydligare regelverk där rennäringens rättsliga skydd ges ett tydligare innehåll och konkretisering skulle vidare bidra till att förkorta myndigheternas handläggningstider vid div. exploateringsförfaranden. Långa handläggningstider missgynnar såväl sökande exploatör som aktuell sameby. Handläggningstiderna riskerar också att förlängas genom att berörd sameby kan nödgas gå till internationella domstolar för att återopa sin rätt. Ett otydligt regelverk och långa handläggningstider innebär också merarbete och ökade kostnader för alla inblandade parter.

Avslutningsvis kan konstateras att reellt behov finns för att genom lagstiftningsåtgärder stärka rennäringens fortlevnad och för att svensk rätt ska korrespondera med internationell rätt. Systemet med riksintressen motsvarar inte detta behov. Behoven och kraven har betydelse för systemet angående hushållning med mark och vatten.

## 10 Sammanfattning

Samisk renskötsel vilar på traditionell kunskap. Genom behovet att kunna anpassa renskötseln till geografi, väder och innevarande års rådande förhållande blir renskötselns förutsättningar både svåra att beskriva och svåra att inkludera i planarbete. Goda kunskaper om renskötsel är en förutsättning för att tillvarata renskötselns behov.

1993 ratificerade Sverige "Konventionen om biologisk mångfald" (CBD). Enligt konventionen är staterna ansvariga för att bevara sin biologiska mångfald vilket även innefattar renar. Kärnfrågorna har varit från början att utveckla ett ekosystemperspektiv på användning av mark och vatten för att göra möjligt att få balans mellan bevarande och nyttjande av biologisk mångfald. Vid anslutningen har Sverige skrivit under att man "erkänner det nära och traditionella beroendet av biologiska resurser hos många ursprungliga och lokala samhällen med traditionell livsstil och önskvärdheten av att rättvist fördela nyttan från användandet av traditionella kunskaper, innovationer och sedvänjor av relevans för bevarandet av biologisk mångfald och det hållbara nyttjande av dess beståndsdelar". CBD lyfter urfolks och lokala samhällens traditionella och lokala kunskap samt hållbart sedvanebruk som viktiga vägar för bevarande och hållbart nyttjande av biologisk mångfald i ett brett perspektiv. Särskilt gäller detta artiklarna 8j och 10c i CBD. För den samiska kulturen innebär det att konventionen ska genomföras med hänsyn tagen till alla rättigheter som den samiska kulturen med renskötseln har.

Samernas rätt att utöva sin kultur och traditionella levnadssätt är grundlagsskyddad i Sverige och har även internationellt ett långtgående rättsligt skydd. Detta skydd saknar dock förankring genom konkreta nationella lagregler.

Rennäringslagen utgör inte något rättsligt skydd för renskötseln utan har tillkommit i helt andra syften. Motivet vid införandet av hushållningsbestämmelserna med mark och vatten (nuvarande 3 kap 5 § MB) var för renskötselns del att garantera förutsättningarna för fortsatt samisk renskötsel i form av tillgång till renbetesmarker. Bestämmelsen skulle förhindra en samhällsutveckling som kunde hota det samiska samhällets fortlevnad. Bestämmelsen är en direkt följd av flera riksdagsbeslut om skydd av den samiska kulturen i Sverige. Lagregeln har dock inte tillämpats i enlighet med angivet motiv. T.ex. prövar inte alltid tillämpande myndighet om ansökta åtgärder inom riksintresseskyddade renbetesområden påtagligt försvårar rennäringens bedrivande. Den allmänt hållna ordalydelsen "påtagligt försvåras" föranleder också en godtycklig rättstillämpning vilket har föranlett att tillämpande organ inte har ansett att rennäringen påtagligt försvåras trots att åtgärden i flera fall inneburit att flyttleder stängts av och att renskötsel i efterhand inte kan bedrivas inom riksintresseskyddade områden. Det skydd som renbetesmarker har enligt angiven lagbestämmelse "viker" dessutom för konkurrerande verksamhet som är av tyngre samhällsekonomiskt intresse, vilket det ofta är fråga om. Detta trots att den konkurrerande verksamheten hindrar traditionell renskötsel. Vidare bedöms det skydd som renskötseln erhåller enligt angiven bestämmelse *efter* att kompensationsåtgärder föreslagits, ofta innefattande flytt med fordon etc. vilket innebär att den traditionella renskötseln med bl.a. markflytt riskerar att upphöra. En sådan tillämpning är inte i överensstämmelse med syftet med bestämmelsen och står dessutom i strid med folkrätten.

Härutöver saknas i nationell lagstiftning mera konkreta bestämmelser som tillförsäkrar att det allmänna tar ansvar för det allmänna intresset rennäringen. Den nationella lagstiftningen är inte heller tillräckligt tydlig för att Sverige ska nå uppsatta miljökvalitetsmål och uppfylla internationella konventioner.

Reellt behov finns således för att genom lagstiftningsåtgärder stärka rennäringens fortlevnad och för att svensk rätt ska korrespondera med internationell rätt. Systemet med riksintressen motsvarar inte detta behov. Behoven och kraven har betydelse för systemet angående hushållning med mark och vatten.