

2019-09-19 Ärendenr:
NV-07867-16

Naturvårdsverkets vägledning för att bilda naturreservat inom renskötselområdet

Denna vägledning syftar till att beskriva processen för att beakta samiska rättigheter vid bildande av naturreservat inom renskötselområdet. Den utgör ett komplement till Naturvårdsverkets webbvägledning ”Process att bilda naturreservat”. Vägledningen riktar sig till alla länsstyrelser och kommuner som verkar inom det geografiska område som i 3 § rennäringslagen benämns ”renskötselområdet”.

I rapportens vägledningsdel beskrivs en process för arbetet med bildande av naturreservat i renskötselområdet. Här beskrivs också tillvägagångssätt i de fall då ett behov av reglering av aktiviteter som omfattas av renskötselrätten genom avtal eller föreskrifter uppkommer.

I rapportens bakgrundsdel beskrivs översiktligt de lagar och övriga förutsättningar som kopplar till samiska rättigheter, renskötselrätten samt områdesskydd och som är viktiga för slutsatserna i vägledningen. Här redovisas också resultatet av intervjuer som utfördes under vintern 2018/19 gällande hur samråd sker idag i samband med bildande av naturreservat i renskötselområdet och den miljöhänsyn som tas i samband med brukandet av renskötselrätten.

Förhoppningen är att denna vägledning kan bidra till ökad rättssäkerhet och tydliga samrådsprocesser vid inrättandet av framtida naturreservat inom renskötselområdet. Vägledningens slutsatser kommer även att arbetas in i Naturvårdsverkets process för bildandet av nationalparker.

Innehåll

1	VÄGLEDNING	5
1.1	Särskilda hänsyn vid bildande av naturreservat i renskötselområdet	5
1.2	Intressenter vid bildande av naturreservat	6
1.3	Processbeskrivning vid bildande av naturreservat	11
1.4	När renskötselrätten inte behöver regleras	14
1.5	Reglering via avtal	15
1.6	Reglering via reservatsföreskrifter	17
1.7	Ersättning vid reglering av aktiviteter som omfattas av renskötselrätten	20
2	BAKGRUND	25
2.1	Allmänt och enskilt intresse	25
2.2	Renskötselområdets geografiska utbredning	28
2.3	Bestämmelser som reglerar miljöansvar	30
2.4	Rätten till inflytande i samband med inrättandet av naturreservat	33
2.5	Dagens reglering av renskötselrätten i naturreservat	35
3	KÄLLFÖRTECKNING	36

1 Vägledning

1.1 Särskilda hänsyn vid bildande av naturreservat i renskötselområdet

Det allmänna, det vill säga alla myndigheter, har ett ansvar för att *aktivt främja förutsättningarna för att det samiska folket ska kunna bevara och utveckla sin kultur och sitt samfundsliv*¹. Tidigt i processen vid bildande av naturreservat inom renskötselområdet ska beslutsmyndigheten ge samer, i egenskap av minoritet och urfolk, möjlighet till inflytande i frågor som berör dem och så långt det är möjligt samråda med dem i sådana frågor.^{2,3} Sådana samråd ska ske genom att förvaltningsmyndigheten för en strukturerad dialog med de nationella minoriteterna i syfte att kunna beakta deras synpunkter och behov i myndighetens beslutsfattande.⁴

Renskötselrätten är dessutom en civil rättighet och dess utövande är skyddat i grundlagen⁵. Att bilda naturreservat kan i renskötselområdet anses ha en sådan betydande påverkan på renskötseln och i förlängningen det samiska folkets möjlighet att utöva sin kultur och samfundsliv att de ska ges rätt till inflytande i reservatsbildningsprocessen. Ansvarig myndighet bör i ett tidigt skede överväga om det finns konkreta behov att reglera renskötselrätten eller om renskötsel utan reglering kan fortsätta bedrivas i naturreservatet. För att i ett naturreservat kunna reglera aktiviteter som omfattas av renskötselrätten eller upphäva den måste det finnas angelägna allmänna intressen som motiverar detta⁶.

Ansvarig myndighet som avser att fatta beslut om naturreservat bör sträva efter att hitta lösningar och att komma överens med de samiska intressenterna på ett sätt som tillgodoser både det allmänna intresset av att främja samisk kultur, samfundsliv och renskötsel och det enskilda intresset av renskötsel samtidigt som syftet med områdesskyddet kan uppnås. Om myndigheten kommer fram till att någon form av reglering av aktiviteter som omfattas av renskötselrätten behövs bör man därför i samråd med samiska intressenter komma fram till bästa möjliga lösning för parterna. Samernas traditionella kunskap ska så långt möjligt tas tillvara i arbetet med skydd av områden⁷.

¹ Lag (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetsspråk.

² 5 § första stycket lagen (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetsspråk.

³ Prop. 2008/09:158, Från erkännande till egenmakt – regeringens strategi för de nationella minoriteterna, s. 69–70.

⁴ 5 § andra stycket lagen (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetsspråk.

⁵ 2 kap. 15–17 §§ regeringsformen.

⁶ 7 kap. 5 § andra stycket, 7 kap. 25 § miljöbalken och 2 kap. 15 § regeringsformen.

⁷ Konventionen för biologisk mångfald (CBD), artikel 8 j och 10 c.

Myndighetens beslutsprocess bör präglas av öppenhet och transparens, vilket innebär att myndigheten genom hela processen är tydlig med intentioner och syfte, men också är mottaglig för synpunkter och öppen för förändringar under processens gång. Myndigheten bör också noggrant dokumentera resultaten av de samråd som äger rum så att fler kan ta del av vad som framkom och beslutades.

När det gäller att bedöma inom vilket geografiskt område samråd med samer är nödvändigt bör myndigheten vända sig till Sametinget. Flera samebyar kan finnas inom området för ett planerat naturreservat och i vissa fall är flera samebyar aktiva i samma område⁸. Råder tveksamhet i det enskilda fallet är det alltid bättre att ge möjlighet till samråd. Inom de områden som omfattas av renskötselns året-runt-marker har renskötseln en extra stark ställning, vilket gör att kravet på samråd med samer är särskilt tydligt här.

1.2 Intressenter vid bildande av naturreservat

1.2.1 Allmänt om samråd med samiska aktörer

Reglering av och påverkan på samisk markanvändning, som till exempel renskötsel, är typiskt sett en fråga som berör samerna i egenskap av urfolk och nationell minoritet. Samebyar som berörs av planerade naturreservat är att betrakta som sakägare och därmed ska samråd med berörd sameby alltid genomföras. Men också representanter för det samiska folket, alltså även samer som inte är medlemmar i en sameby, bör ges möjlighet att delta i samråd om beslutet innebär reglering av eller annan påverkan på samisk markanvändning i området.

Syftet med samråd är att skapa en balans mellan majoritetsbefolkningen och samerna i egenskap av minoritet, så att samernas intressen och behov på ett tydligare sätt ska kunna beaktas i myndighetens beslutsunderlag. På vilket sätt myndigheter samråder med representanter för nationella minoriteter är viktigt. Det avgörande är att samråden är ett tillfälle då de nationella minoriteternas synpunkter fångas in och beaktas. Fungerande samråd, som innebär ett erfarenhetsutbyte och förankring av olika synsätt, kan motverka konflikter i lokalsamhället och ge de nationella minoriteterna insyn i frågor som berör dem⁹.

För att samernas synpunkter verkligen ska kunna beaktas i myndigheternas beslutsfattande bör samråd ske i ett skede där det fortfarande är möjligt att påverka ett kommande beslut. Det föreligger även en skyldighet för myndigheter att skapa

⁸ Se 6 § tredje stycket rennäringslagen.

⁹ Prop. 2008/09:158 s. 68–70. Därutöver utreder regeringen för närvarande hur det samiska folket ska kunna involveras formaliserat i processen inför beslut i frågor som berör samiska förhållanden, genom införande av en s.k. konsultationsordning mellan statliga myndigheter och samerna.

former för samråd som gynnar ett ömsesidigt, jämbördigt och förtroendefullt meningsutbyte. Vidare bör myndigheterna ha en planering för samråden där det behöver vara tydligt vad syftet med samrådet är, vad som förväntas av deltagarna och att dessa i god tid behöver få del av underlag till samråden för att kunna delta på jämlika villkor.¹⁰

Processuellt räcker det alltså inte att informera samiska aktörer såsom Sametinget eller berörda samebyar om beslut som kan påverka renskötseln. Inte heller är det tillräckligt att enbart skicka ett förslag på remiss. För att beslutsmyndigheten, det vill säga kommun eller länsstyrelse, kan anses ha uppfyllt sin skyldighet att ge samerna möjlighet till inflytande i frågor som berör dem, ska myndigheten sträva efter att dessa ska ha haft reell möjlighet att påverka innan beslut fattas. Detta bör som framgår ovan ske genom att i ett tidigt skede bjuda in till samråd kring bildande av naturreservat.

Sammantaget bör ansvarig myndighet sträva efter att hitta lösningar och att komma överens med de samiska intressenterna på ett sätt som tillgodoser både det allmänna intresset av att främja samisk kultur, samfundsliv och renskötsel och det enskilda intresset av renskötsel samtidigt som syftet med områdesskyddet kan uppnås.

1.2.2 Samverkan med Sametinget

För att leva upp till kraven på att främja förutsättningarna för samisk kultur och samfundsliv¹¹, ge samerna möjlighet till inflytande och för att ta tillvara de fördelar som kan uppnås bör beslutsmyndigheten samverka med Sametinget vid bildande av naturreservat i renskötselområdet. En av Sametingets uppgifter är att medverka i samhällsplaneringen och bevaka att samiska behov beaktas, däribland rennäringens intressen vid nyttjande av mark och vatten¹². Även ur detta perspektiv är det naturligt att samverka med Sametinget vid bildande av naturreservat i renskötselområdet.

Att myndigheter ska verka för att genom samarbete ta till vara de fördelar som kan vinnas för enskilda samt för staten som helhet¹³ och dessutom alltid ska samverka med andra myndigheter¹⁴ talar också för att beslutsmyndigheten bör samverka med Sametinget vid bildande av naturreservat i renskötselområdet.

För att samverkan ska fungera smidigt och ändamålsenligt för parterna bör beslutsmyndigheten komma överens med Sametinget om i vilka ärenden

¹⁰ Prop. 2017/18:199 En starkt minoritetspolitik, s. 93.

¹¹ Lag (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetsspråk.

¹² Sametingslagen 2 kap. 1 § p. 5.

¹³ 6 § myndighetsförordningen (2007:515).

¹⁴ 8 § Förvaltningslagen.

samverkan bör äga rum. Man bör även komma överens om i vilket skede samverkan ska ske samt dess former.

Något formellt krav på samråd med eller remiss till Sametinget vid bildande av naturreservat finns inte i miljöbalken eller förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. När nationalparksföreskrifter ska beslutas finns dock numera ett krav på att inhämta yttrande från Sametinget, om föreskrifterna kan antas ha betydelse för rennäringen eller samisk kultur¹⁵. Det är rimligt att beslutsmyndigheten bör ge Sametinget möjlighet att formellt yttra sig även över förslag på beslut gällande naturreservat som kan antas ha nämnda betydelse för rennäring eller samisk kultur.

I det fall beslutsmyndigheten överväger att reglera aktiviteter som omfattas av renskötselrätt med avtal, se avsnitt 1.5, bör samråd ske med Sametinget. Ansvarig myndighet bör då efterfråga Sametingets bedömning av eventuell påverkan på det allmänna intresset av att främja samisk kultur, samfundsliv och renskötsel.

1.2.3 Samråd med berörda samebyar

Det är viktigt att processen för att bilda naturreservat är öppen och transparent så att den beslutande myndigheten ger berörda samebyar och andra sakägare möjlighet till delaktighet. Detta innebär att dessa initialt bör få information om området, ges möjlighet att förstå syftet med att skydda området och vilken reglering av användningen av mark- och vattenområden som myndigheten föreslår. De bör också få information om vilka åtgärder som kan bli aktuella, till exempel anläggande av vandringsled, borttagande av vandringshinder för fisk och naturvårdsbränning.

Därefter bör samebyn ges möjlighet att lämna synpunkter på avgränsning, syfte, föreskrifter, skötsel med mera. Samrådet inklusive samebyns och övriga sakägares synpunkter bör dokumenteras. Synpunkterna bör så långt möjligt beaktas förutsatt att det övergripande syftet med områdesskyddet fortfarande kan tillgodoses.

För att samebyn ska ges goda möjligheter till delaktighet och möjlighet att påverka bör beslutsmyndigheten planera genomförandet av samrådet tillsammans med samebyn. Samrådet kan då genomföras under de tider på året då det passar bäst för samebyn.

För att underlätta samråden för berörda samebyar bör ansvarig myndighet överväga att samordna hanteringen av nya naturreservat inom respektive sameby, särskilt om flera naturreservat planeras på samma samebys marker. Om det är möjligt kan två eller flera länsstyrelser samordna samråden om en och samma sameby berörs av bildande av nya naturreservat i flera län samtidigt.

¹⁵ 4 § andra stycket nationalparksförordningen

Möjlighet till samråd bör även ges där renskötselrätt saknas men där renskötsel bedrivs med stöd av civilrättsliga avtal. Möjlighet till samråd ska också ges till norska reindriftslag som har rätt till bete i Sverige om dessa finns i området¹⁶.

I vissa fall kan det vara oklart om renskötselrätt på en plats föreligger. Det kan till exempel gälla för en sameby i utkanten av renskötselområdet eller om ett norskt reindriftslag har renskötselrätt på ett visst område i Sverige. I dessa fall bör beslutsmyndigheten ge alla som skulle kunna vara berörda möjlighet till samråd. Det är inte beslutsmyndighetens uppgift att avgöra om renskötselrätt föreligger eller inte och i så fall vem som har renskötselrätten på ett visst område och det är inte heller beslutsmyndigheten som kan avgöra om samråd i ett visst fall behövs eller inte. Det är bara berörd sameby som kan bedöma hur bildandet av ett naturreservat berör dem.

Samebyar som har renskötselrätt på mark som berörs av ett planerat naturreservat ska behandlas som sakägare och har därmed också utöver samrådsprocessen rätt att formellt yttra sig över förslag till beslut som reglerar eller på annat sätt påverkar renskötselrätten¹⁷.

1.2.4 Samråd med övriga samiska aktörer

Det kan finnas personer som har rättigheter i ett område utöver medlemmar i en sameby. Dessa rättigheter bör man kunna få kännedom om genom en fastighetsutredning¹⁸ som görs inom reservatsbildningsprocessen. I den identifieras ägare och andra med intressen och rättigheter i berörda fastigheter. Därutöver kan beslutsmyndigheten genomföra en kungörelsedelgivning i samband med remiss av förslaget till beslut. På så sätt kan myndigheten försäkra sig om att alla som kan ha rättigheter ges möjlighet att yttra sig och påverka processen och utformningen av naturreservatet.

Det kan även vara lämpligt att samråda med samiska organisationer som exempelvis sameföreningar även om dessa inte har några rättigheter inom det planerade naturreservatet, eftersom bildande av naturreservat i renskötselområdet berör samerna som minoritet och urfolk. Myndigheterna kan även överväga att kalla Svenska samernas riksförbund (SSR) till samråd som representant för såväl samebyar som sameföreningar. Om det planerade naturreservatet berör östligaste delen av Norrbottens län där koncessionsrenskötsel bedrivs, bör man överväga att kalla Koncessionssamebyarnas intresseförening som representant för koncessionssamebyarna till samråd.

¹⁶ I skrivande stund med stöd av Lappkodicillen

¹⁷ 24 § förordningen om områdesskydd enligt miljöbalken m.m.

¹⁸ Fastighetsutredning vid områdesskydd enligt miljöbalken. Naturvårdsverkets vägledning om fastighetsutredning: <http://www.naturvardsverket.se/upload/stod-i-miljoarbetet/vagledning/skyddade-omraden/process-naturreservat/forberedelser/forberedelser-vagledning-fastighetsutredning.pdf>

1.2.5 Remissförfarande

När ett förslag till beslut om naturreservat tagits fram ska kommunen eller länsstyrelsen förelägga berörda samebyar i egenskap av sakägare att yttra sig över förslaget¹⁹. Sametinget bör alltid, som företrädare för det allmänna samiska intresset, få förslag till reservatsbeslut inom renskötselområdet på remiss. Dessutom bör eventuella samiska organisationer som kan ha intresse av frågan, vare sig de har deltagit tidigare i processen eller inte, också få förslaget på remiss.

1.2.6 Samråd om förvaltning av naturreservat

När ett naturreservat är bildat avslutas den processen och förvaltningen av naturreservatet börjar. Detta innebär att de beslutade skötsel- och förvaltningsåtgärderna genomförs. Beslutet om naturreservat inklusive skötselplanen är grunden för förvaltningen av området. Beroende på hur förvaltningen av området ser ut och hur samrådet med berörda samiska aktörer skedde i samband med bildandet kan behovet av samråd i samband med förvaltning se olika ut.

I normalfallet bör dock ett eventuellt behov av samråd vid förvaltningsåtgärder kunna begränsas till enbart berörd sameby. Alla principiella frågor kring naturreservatets innehåll och förvaltning bör vara avklarade i samband med bildandet varför samråd med Sametinget och samiska organisationer inte bör behövas. Av beslutet ska även framgå vilka åtgärder som ingår i förvaltningen och var dessa åtgärder är planerade. Samråd gällande åtgärder bör därmed kunna rikta in sig på när och hur dessa kan genomföras.

I samband med samrådet i bildandeprocessen bör beslutsmyndigheten komma överens med berörd sameby om vilket behov av samråd som finns vid genomförandet av skötsel- och förvaltningsåtgärder. Vid genomförande av mindre åtgärder som inte har någon påverkan på renskötseln bör till exempel inte samråd behövas. Är det större och mer ingripande åtgärder såsom naturvårdsbränning eller byggande av större anläggningar är det dock rimligt att samråd hålls inför genomförandet.

Även för förvaltningsåtgärder bör beslutsmyndigheten sträva efter att samordna samråden för flera områden och för åtgärder som planeras för de närmaste åren, för att begränsa antalet samråd.

¹⁹ 24 § förordningen om områdesskydd enligt miljöbalken m.m.

1.3 Processbeskrivning vid bildande av naturreservat

I detta avsnitt beskrivs processen efter att myndigheten har tagit ställning till att inleda ett arbete med att bilda ett naturreservat inom renskötselområdet.

1.3.1 Inledande analys och preliminär intresseavvägning

Syftet med att inrätta ett naturreservat kan variera, men de flesta naturreservat har som syfte att ge långsiktigt skydd åt olika typer av värdefull natur. Ett syfte kan också vara att tillgodose behov av områden för friluftslivet. Ibland är syftet att både bevara värdefull natur och tillgodose områden för friluftslivet²⁰.

Det är viktigt att myndigheten utgår från det planerade naturreservatets prioriterade bevarandevärden vid utformning av syfte och förslag till föreskrifter. Endast åtgärder som påverkar områdets prioriterade bevarandevärden bör regleras²¹. Det är därför inte självklart att all negativ påverkan på naturen i ett planerat naturreservat behöver regleras med avtal eller föreskrifter.

Om ansvarig myndighet överväger någon reglering av samiska rättigheter bör myndigheten i det inledande skedet av reservatsbildningen göra en ”preliminär” intresseavvägning för att bedöma om den reglering som övervägs står i proportion till syftet för det skyddade området. Man ska då också bedöma om de innebär en lämplig avvägning mellan enskilda och allmänna intressen. Regleringen för berörda, inklusive den berörda samebyn, får inte bli mer omfattande än vad som behövs för att tillgodose *syftet* med skyddet²².

Den ansvariga myndigheten ska även göra en intresseavvägning gentemot motstående allmänna intressen²³. Motstående allmänna intressen inkluderar intresset av att främja samisk kultur, samfundsliv och renskötsel samt riksintresset rennärning. I Naturvårdsverkets vägledning om bildande av naturreservat finns vägledning om hur man gör intresseavvägningar²⁴.

1.3.2 Bedömning av om reglering behöver ske

Efter den preliminära intresseavvägningen bör samråd ske med berörd sameby. Vid samrådet bör aktiviteter som sker med stöd av renskötselrätten och som bedöms påverka möjligheten att tillgodose områdesskyddets syfte gås igenom. Genomgången bör både gälla aktiviteter som bidrar till att tillgodose syftet och

²⁰ 7 kap. 4 § miljöbalken.

²¹ <http://www.naturvardsverket.se/upload/stod-i-miljoarbetet/vagledning/skyddade-omraden/process-naturreservat/beslut/beslut-om-bildande-naturreservat.pdf>, sid 15.

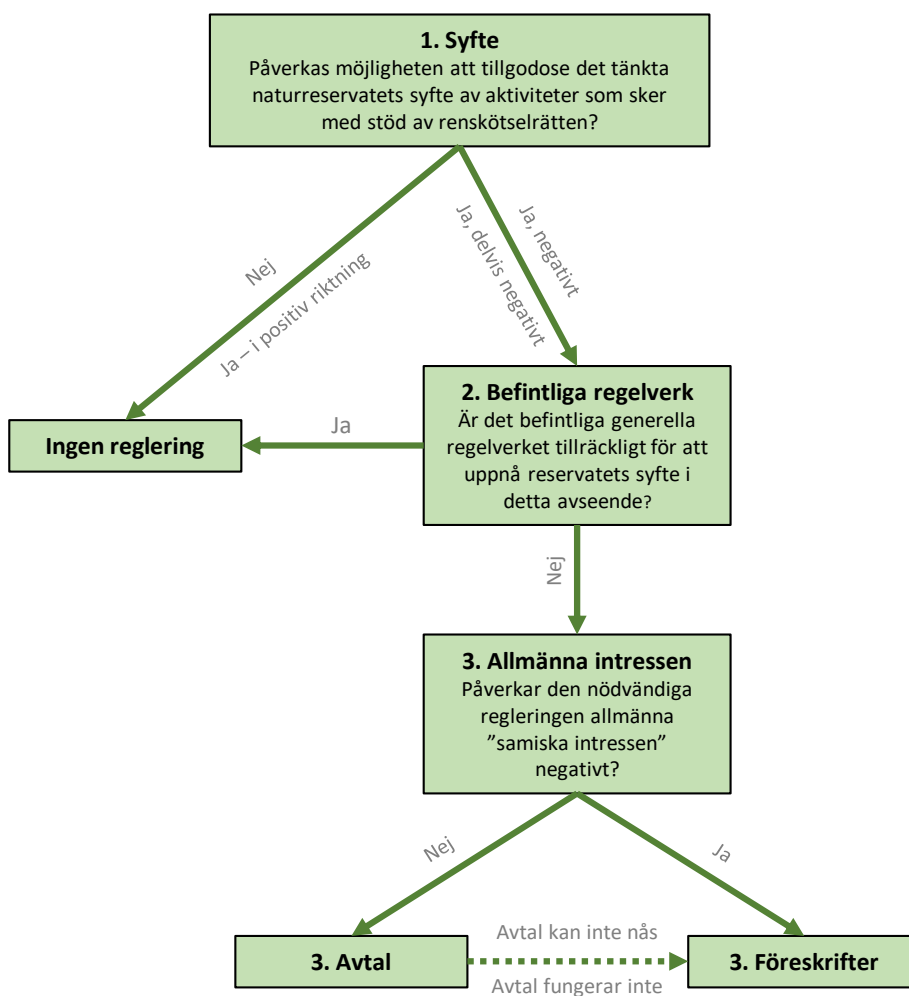
²² 7 kap. 25 § miljöbalken.

²³ Prop. 1997/98:45 del 2 s. 97.

²⁴ <http://www.naturvardsverket.se/upload/stod-i-miljoarbetet/vagledning/skyddade-omraden/process-naturreservat/beslut/beslut-om-bildande-naturreservat.pdf>, sid 48–53.

aktiviteter som motverkar möjligheten att tillgodose syftet. Bedömningen av behovet av eventuell reglering av och konsekvenser på aktiviteter som bedrivs med stöd av renskötselrätten görs i detta sammanhang. Även Sametinget bör delta i denna analys om det allmänna intresset av att främja samisk kultur, samfundsliv och renskötsel riskerar att påverkas negativt. För att minska mängden samrådsmöten som hålls med samebyar bör ansvarig myndighet om möjligt genomföra samråd för flera naturreservatsutredningar vid ett och samma tillfälle. I avsnitt 1.2 redogörs för relevanta överväganden vid samråd med samiska aktörer.

I figur 1 visas ett flödesschema som översiktligt beskriver hur den inledande analysen kan se ut och de avvägningar som ansvarig myndighet behöver genomföra. Resultatet av analysen kan sedan ligga till grund för hur och när samiska intressenter fortsatt ska involveras i processen, om reglering av aktiviteter som omfattas av renskötselrätten behövs eller inte och hur reglering i så fall kan göras.



Figur 1. Flödesschema över processen vid bildande av naturreservat inom renskötselområdet.

STEG 1. SYFTE

I detta steg bedöms om renskötseln eller annan verksamhet som bedrivs med stöd av renskötselrätten påverkar möjligheten att tillgodose det planerade skyddade områdets syfte.

Utövandet av renskötselrätten i ett och samma skyddade område kan ha både negativ och positiv påverkan på syftet med naturreservatet. I så fall ska både de positiva som de negativa konsekvenserna analyseras. Om verksamheten som bedrivs med stöd av renskötselrätten inte påverkar möjligheten att tillgodose områdesskyddets syfte eller påverkar syftet positivt bör ingen reglering av aktiviteter som sker med stöd av renskötselrätten ske. Se avsnitt 1.4 för vägledning om hur detta kan utformas i beslutet om naturreservat.

STEG 2. BEFINTLIGA REGELVERK

Om man bedömer att det finns risk att renskötselrätten kan påverka möjligheten att tillgodose det planerade skyddade områdets syfte negativt är nästa steg att undersöka om de generella bestämmelser som reglerar miljöhänsynen i samband med renskötsel kan ge ett tillräckligt skydd. Dessa bestämmelser finns bland annat i lagstiftningen för rennäring, terrängkörning och artskydd (se vidare avsnitt 2.3). Dessa generella regler, som gäller oavsett om ett område är skyddat som naturreservat eller inte, kan vara tillräckliga för att syftet med områdesskyddet inte påverkas negativt. För att existerande regelverk ska kunna säkerställa att aktiviteter som bedrivs med stöd av renskötselrätten inte försvårar att nå naturreservatets syfte kan det behövas samråd med den aktuella samebyn. Ett sådant samråd kan till exempel gälla vilka områden i det planerade naturreservatet som omfattas av bestämmelsen att terrängkörning med barmarksfordon inte får ske i områden som har stort värde för den biologiska mångfalden om körningen skadar eller stör mindre vanligt förekommande växt- och djurarter²⁵.

Om ansvarig myndighet bedömer att befintligt regelverk är tillräckligt för att tillgodose det planerade områdesskyddets syfte bör ingen reglering i föreskrifterna ske i samband med bildandet av naturreservatet. Se avsnitt 1.4 för vägledning om hur detta kan utformas i beslutet om naturreservat.

STEG 3. ALLMÄNNA INTRESSEN – AVTAL OCH FÖRESKRIFTER

Om man bedömer att de generella bestämmelserna för miljöhänsyn inte är tillräckliga behöver någon form av reglering ske. Nästa steg är då att analysera om den reglering som krävs för att uppnå reservatets syfte påverkar det allmänna intresset av att främja samisk kultur, samfundsliv och renskötsel negativt.

Om ansvarig myndighet kommer fram till att reglering av aktiviteter som omfattas av renskötselrätten behöver ske, men att avtal är tillräckligt, behöver Sametinget

²⁵ 9 § Sametingets föreskrifter om hänsyn till naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen vid renskötsel (STFS 2007:3)

tillfrågas i frågan om regleringen kan påverka det allmänna intresset av att främja samisk kultur, samfundsliv och rensköttsel negativt innan avtalsförhandlingar påbörjas. Det är viktigt att i samrådet med Sametinget utgå ifrån det största tänkbara behovet av reglering av rensköttselrätten. På så sätt finns det utrymme för dialog med berörd sameby om hur överenskommelsen bör utformas. Om avtalsförhandlingarna utmynnar i större reglering än vad Sametinget har uttalat sig om kan det behövas ett nytt samråd med Sametinget innan avtal tecknas. Se avsnitt 1.5 för mer information om avtal. Om analysen visar att de allmänna intressena påverkas negativt behöver reglering ske via föreskrifter. Se avsnitt 1.6 för mer information om detta.

Om avtalsvägen prövas men avtal inte kan nås, eller om avtalslösningen har prövats men visat sig vara otillräcklig för att uppnå syftet, kan reglering med föreskrifter behövas.

1.3.3 Dokumentation av inriktningen

Den inriktning för det fortsatta arbetet som ansvarig myndighet bestämmer sig för bör dokumenteras i beslutsprotokoll eller liknande. En sådan dokumentation underlättar bland annat för kontinuitet vid personalomsättning och transparens gentemot berörda intressenter.

1.4 När rensköttselrätten inte behöver regleras

Rensköttsel är en extensiv form av markanvändning och renbete är en naturlig del av de nordliga ekosystemens funktion. De störningar från renskötseln som kan komma ifråga bör i normalfallet kunna hanteras inom ramen för befintliga regelverk utan att syfte, eller prioriterade bevarandevärden, för ett naturreservat påverkas negativt. I de allra flesta fall bör detta innebära att ansvarig myndighet inte reglerar rensköttselrätten i det skyddade området samt att biologisk sköttsel, anläggningar och anordningar anpassas så att negativ påverkan på renskötseln undviks eller minimeras.

Om ansvarig myndighet kommer fram till att aktiviteter som omfattas av rensköttselrätten inte behöver regleras, är det viktigt att reservatsföreskrifterna är tydliga med att de förbud som föreskrifterna kan innebära inte gäller när dessa aktiviteter bedrivs med stöd av rensköttselrätten. Ansvarig myndighet kan till exempel genom följande formulering i föreskrifterna tydliggöra ett sådant undantag från reservatsföreskrifterna:

Föreskrifterna ovan ska inte utgöra hinder för att utöva rensköttsel i enlighet med rennäringslagen (1971:437) eller framföra motordrivet fordon vid rensköttsel i enlighet med gällande terrängkörningslagstiftning.

Som framgår av formuleringen ovan rekommenderas ansvarig myndighet att i undantaget utöver rennäringslagen även hänvisa till terrängkörningsförordningen för att tydliggöra att sådan användning av motorfordon i samband med renskötsel som är tillåten enligt terrängkörningsförordningen omfattas av undantaget.

1.5 Reglering via avtal

Ett sätt att undvika reglering genom föreskrifter är att teckna avtal med berörd sameby om att samebyn under en viss tid ska avstå från vissa aktiviteter som den får utöva med stöd av sin renskötselrätt inom det aktuella området.

Naturvårdsverkets bedömning är att om reglering behövs bör det i första hand ske genom denna typ av avtal.

1.5.1 Förutsättningar för avtal

Rättsläget i frågan om samebyns möjligheter att för sina medlemmars räkning ingå avtal om avstående från att utöva vissa delar av renskötselrätten får betraktas som något oklart²⁶. Det innebär en osäkerhet när det gäller sådana avtals giltighet vid en prövning i domstol. Man får utgå från att ett dylikt avtal inte har någon vidare rättsverkan, annat än mellan parterna, och att det inte åtnjuter samma sakrättsliga skydd som till exempel upplåtelse enligt jordabalkens regler.

Naturvårdsverket menar dock att frivilliga civilrättsliga avtal i vissa fall kan vara ett bra alternativ till reglering genom föreskrifter. Det kan ses som en typ av "tillsvidare-lösning". Det vill säga så länge en dylik överenskommelse respekteras och fungerar i praktiken saknas behov av att begränsa aktiviteter som omfattas av renskötselrätten permanent genom föreskrifter. Att öppna för denna typ av överenskommelser förbättrar enligt Naturvårdsverkets uppfattning förutsättningarna för samebyns delaktighet i utformningen av områdesskyddet och ligger även i linje med det arbetssätt i frågor som rör urfolk/minoriteter som påbjuds både i nationell och internationell rätt.

En skillnad mellan avtal och reglering genom föreskrifter är att ett avtal inte träffar lika brett. Föreskrifter inom ett visst område gäller alla de som över tiden kan tänkas utöva befogenheter som till exempel ingår i renskötselrätten. Det vill säga inte enbart den sameby inom vars område föreskrifterna gäller utan även medlem i angränsande sameby som från tid till annan tillfälligt kan utöva befogenheter som ingår i renskötselrätten inom området. Även andra innehavare av rättigheter som utövas på annan grund än renskötselrätt träffas av föreskrifter. Beroende på hur

²⁶ Se vidare Hagsgård, a.a., Eivind Torp, "Rättsutredning om renskötselrätt i nationalparker och naturreservat" 2016, <http://www.naturvardsverket.se/upload/miljoarbete-i-samhallet/miljoarbete-i-sverige/uppdelat-efter-omrade/skydd-av-natur/Rattsutredning-rensksotselratt-nationalparker-naturreservat2016-11-03.pdf>, Eivind Torp "Samebyars Avtalsrätt" SvJT 2018 s 749, Malin Brännström och Christina Allard "Samebyars avtalsrätt – en replik" SvJT 2019 s, 165, Viktor Mäkitalo, "Naturvården och de samiska markrättigheterna, En rättsvetenskaplig studie om renskötselrätten inom nationalparker", Umeå universitet, Examensarbete ht 2018, s. 44.

renskötseln faktiskt bedrivs kan avtal behöva tecknas med flera samebyar för att syftet ska nås. Avstående från att utöva befogenhet baserat på en rättighet gäller enbart den som avtalet tecknas med och har ingen verkan mot tredje part.

Avtal bör endast komma i fråga så länge det allmänna intresset av att främja samisk kultur, samfundsliv och renskötsel inte påverkas negativt. En förutsättning för att avtal ska tecknas bör vara att Sametinget vid ett inledande samråd har bedömt att ett avtal om reglering av aktiviteter som omfattas av renskötselrätten inte negativt påverkar det allmänna intresset.

För det fall att en överenskommelse inte visar sig uppfylla sitt syfte eller inte respekteras av parterna, eller att parterna inte kan komma överens, kan det i slutändan bli aktuellt att reglera den aktuella frågan i föreskriftsform.

1.5.2 Avtalets utformning

Vid utformningen av avtalet bör det tydligt framgå att överenskommelsen gäller avstående för samebyn och dess medlemmar från att utöva en eller flera särskilt angivna aktiviteter inom det aktuella området, och att den inte innebär ett permanent avstående från denna rättighet eller renskötselrätten i övrigt. Avtalet bör tecknas med samebyn.

Givet det något osäkra rättsläget kring denna typ av avtal bör avtal med lång löptid/hög ersättning undvikas. Korta avtal om exempelvis fem år och med automatisk förlängning bör vara att föredra. Parterna kan då ta ställning till förlängning mot bakgrund av hur avtalet har fungerat under den innevarande avtalsperioden och samtidigt undvika onödiga omförhandlingar. Med en kort avtalstid bör inte heller samebyn riskera att dess renskötselrätt eller delar av den upphör.²⁷ Överenskommelse bör endast ske genom skriftligt avtal för att undvika oenighet om avtalets innehåll. Avtalet ska vara tydligt, lättförståeligt och anpassat efter den enskilda situationen.

Inför att ett avtal om reglering av aktiviteter som omfattas av renskötselrätten ska förhandlas fram bör berörd myndighet komma överens med samebyn om hur processen kring avtalet ska gå till. Det kan till exempel handla om att bestämma när och hur möten ska ske, vilka som ska underteckna avtalet och hur det ska förankras med övriga medlemmar i samebyn. Eftersom det skiljer sig från sameby till sameby hur man arbetar med avtal kan detta underlätta processen.

Hur en sameby fattar beslut och vem som företräder samebyn styrs dels av rennäringslagen, dels av en enskild samebys stadgar. Stadgarna finns registrerade hos Sametinget.²⁸ Enligt rennäringslagen utövar medlemmarna i en sameby sin rätt

²⁷ Se Högsta domstolens resonemang under punkt 14 i NJA 2011 s. 109, det s.k. Nordmalingsmålet.

²⁸ 39 § rennäringslagen

att delta i hanteringen av samebyns angelägenheter på bystämman²⁹. Vid beslut som rör annat än val och stadgeändringar, bland annat beslut om att ingå avtal om avstående av aktiviteter som ingår i renskötselrätten, är det bara renskötande medlemmar som får rösta på bystämman och antal röster fördelas efter varje påbörjat hundratal renar³⁰. Samebyns styrelse ska i överensstämmelse med medlemmarnas beslut leda renskötelsen, se till att medlemmarnas gemensamma intressen tillvaratas utan att någon medlem missgynnas och i övrigt handha samebyns angelägenheter. Det är även styrelsen som företräder samebyn mot tredje man och för byns talan inför domstol och andra myndigheter.³¹ Styrelsen får uppdra åt särskild person att företräda samebyn och ett sådant uppdrag ska registreras hos Sametinget³².

1.5.3 Ett exempel på reglering via avtal

Det finns, såvitt Naturvårdsverket känner till, endast en överenskommelse där en sameby avstått från att utöva rättigheter i ett visst avseende. Det är Idre sameby, med renskötselrätt enligt Kungliga brev år 1888 och 1899, vilken innebär rätt för samebyn att ta torrskog, vindfällen samt björk och kortväxta, till timmer ej dugliga, barrträd till husbehovsvirke, bränsle, slöjd och byggnation. Större delen av dessa marker är sedan början av 1990-talet belägna inom naturreservaten Långfjället och Stådjan-Nipfjället. Reservatsföreskrifterna innebär att ovan nämnda åtgärder får vidtas först efter tillstånd av länsstyrelsen eftersom det skulle kunna påverka syftet med naturreservatet negativt. År 2012 tecknades en överenskommelse mellan Naturvårdsverket, Sveaskog Förvaltnings AB och Idre sameby med innebörden att samebyn avstår från att utöva sin rätt och att erforderlig virkesmängd istället, under vissa förutsättningar och enligt den rätt som anges i Kungabreven, levereras av Sveaskog. För detta ersattes Sveaskog av Naturvårdsverket med en engångssumma enligt ett separat avtal.³³

1.6 Reglering via reservatsföreskrifter

En länsstyrelse eller kommun kan med stöd av miljöbalken *reglera aktiviteter som omfattas av renskötselrätten* genom föreskrifter för naturreservat. Detta bör dock endast ske i undantagsfall. I detta avsnitt beskrivs dessa regler och även den intresseavvägning som ska avgöra om det finns skäl att reglera aktiviteter som omfattas av renskötselrätten genom föreskrifter.

²⁹ 58 § första stycket rennäringslagen

³⁰ 59 § rennäringslagen

³¹ 48 § rennäringslagen

³² 52 § andra stycket rennäringslagen

³³ Se Naturvårdsverkets ärende nr NV-06604-12.

1.6.1 Miljöbalkens regler om reglering av aktiviteter som omfattas av renskötselrätten

När naturreservat bildas ska länsstyrelsen eller kommunen i samband med beslutet om att inrätta ett naturreservat ange de regleringar av rätten att använda mark- och vattenområden som behövs för att uppnå syftet med reservatet³⁴. Sådana reservatsföreskrifter kan bland annat gälla hur renskötselrätten får utövas inom naturreservatet. Även senare kan länsstyrelsen eller kommun besluta om reglering av renskötselrätten³⁵. Inför ett sådant beslut behöver ett nytt samråd hållas med representanter för samiska intressen³⁶. Om reservatsföreskrifter innebär att renskötselns pågående markanvändning avsevärt försvåras har samebyn rätt att få ersättning³⁷.

RENNÄRINGSLAGENS REGLER OM UPPHÅVANDE AV RENSKÖTSELRÄTTEN

I rennäringslagen finns regler om att regeringen kan upphäva renskötselrätten för visst markområde till exempel när området behövs för att bevara området som naturreservat³⁸. Det är enbart regeringen som kan besluta om upphävande av renskötselrätten och expropriationslagens regler tillämpas på upphävandet och på ersättning med anledning av upphävandet³⁹.

Det är oklart hur miljöbalkens regler om reglering av renskötselrätten i reservatsföreskrifter förhåller sig till rennäringslagens regler om upphävande av renskötselrätten⁴⁰. Naturvårdsverkets inställning är att för det fall att aktiviteter som omfattas av renskötselrätten behöver regleras så bör det ske med reservatsföreskrifter och inte genom regeringens upphävande av renskötselrätten i området. Reglering av aktiviteter som omfattas av renskötselrätten i reservatsföreskrifter som beslutas av en länsstyrelse eller kommun ska inte syfta till att renskötselrätten som sådan upphör inom området, bara att den begränsas. Länsstyrelsen eller kommunen har ju inte befogenhet att upphäva renskötselrätten. Den befogenheten har bara regeringen.

³⁴ 7 kap. 5 § andra stycket miljöbalken.

³⁵ 7 kap. 5 § tredje stycket miljöbalken.

³⁶ 24 § förordningen om områdesskydd m.m. enligt miljöbalken.

³⁷ 31 kap. 3 § och 4 § första stycket miljöbalken

³⁸ Se 26 § rennäringslagen jämförd med 2 kap. 9 § expropriationslagen (1972:719). Av 26 § andra stycket rennäringslagen framgår att upphävandet kan begränsas till att avse viss tid eller vissa i renskötselrätten ingående befogenheter.

³⁹ 29 § rennäringslagen.

⁴⁰ Ett möjligt synsätt är att naturreservat som medför intrång i renskötselrätten inte får bildas utan regeringens samtycke (se Bertil Bengtsson m.fl. Miljöbalken, En kommentar, kommentaren till 7 kap. 5 §, version publicerad Zeteo 2018-06-07). Ytterligare ett synsätt är att bara vissa särskilt inskränkande reservatsföreskrifter skulle förutsätta att renskötselrätten upphävs (se Marie B Hagsgård, a.a. s. 49 och Eyvind Torp, a.a. på s. 65, båda rapporterna anger att det i vart fall krävs upphävande om det är fråga om att renskötselrätten eller däri ingående rättigheter inte ska kunna utövas inom ett naturreservat). Det är dock svårt att säga var gränsen i så fall går eftersom frågan inte berörs i vare sig förarbeten eller rättspraxis.

1.6.2 Slutlig intresseavvägning vid föreskrifter

Om aktiviteter som omfattas av renskötselrätten behöver regleras i reservatsföreskrifter ska en slutlig intresseavvägning göras. Den myndighet som avser att reglera aktiviteter som omfattas av renskötselrätten i ett naturreservat enligt miljöbalkens regler ska se till att föreskrifterna inte går längre än vad som krävs för att syftet med skyddet ska tillgodoseas. Intresseprövningen sker enligt denna regel gentemot en samebys och dess medlemmars enskilda intresse av renskötselrätten.⁴¹ Av förarbetena till miljöbalken framgår att myndigheten också ska göra en intresseavvägning gentemot motstående allmänna intressen, i det här fallet det allmänna intresset av att främja samisk kultur, samfundsliv och renskötsel⁴².

Ett annat motstående allmänt intresse som också ska prövas är hur rennäringens markanvändning påverkas av reglering i föreskrifter utifrån hushållningsbestämmelserna i 3 kap. miljöbalken⁴³. När viktiga områden för en samebys renskötsel berörs såsom flyttleder, viktiga kalvningsland och områden med särskilt goda betesförhållanden och vinterbetesmarker, ska myndigheten göra en intresseavvägning. Avvägningen ska göras mellan intresset av att skydda områdets naturvärden eller värden för friluftslivet genom reglering av aktiviteter som omfattas av renskötselrätten och intresset av att skydda rennäringens markanvändning.⁴⁴

Mark- och vattenområden som har betydelse för rennäringen ska så långt möjligt skyddas mot åtgärder som påtagligt kan försvåra näringens bedrivande⁴⁵. Områden som är av riksintresse för rennäringen ska skyddas mot sådana åtgärder⁴⁶. Om ett område enligt 5–8 §§ samma kapitel är av riksintresse för flera oförenliga ändamål, till exempel både för rennäringen och för naturvärden eller friluftslivet, ska företräde ges åt det eller de ändamål som på lämpligaste sätt främjar en långsiktig hushållning med marken, vattnet och den fysiska miljön i övrigt⁴⁷. Bildande av ett naturreservat med föreskrifter med reglering av aktiviteter som omfattas av renskötselrätten skulle kunna betraktas som en åtgärd som påtagligt kan försvåra rennäringens bedrivande.

⁴¹ Se 7 kap. 25 § miljöbalken. Regeln anses vara en kodifiering av en del av den s.k. proportionalitetsprincipen som innebär att det allmänna inte ska använda mer ingripande medel än som är nödvändigt för att nå ändamålet med att avsätta ett område för att ge det skydd som nationalpark eller naturreservat.

⁴² En sådan avvägning ska ske med stöd av de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. (prop. 1997/98:45 del 2 s. 97).

⁴³ Att en sådan prövning ska göras framgår av 2 kap. 6 § miljöbalken.

⁴⁴ Se 3 kap. 5 och 6 §§ miljöbalken.

⁴⁵ 3 kap. 5 § första stycket miljöbalken.

⁴⁶ 3 kap. 5 § andra stycket miljöbalken

⁴⁷ 3 kap. 10 § miljöbalken.

På Sametingets hemsida finns en redovisning av myndighetens bedömning av samebyarnas områden av riksintresse för rennäringen⁴⁸. Områden som anses som riksintressanta redovisas som kärnområde, strategiska platser och funktionella samband. På varje samebys sida finns ett dokument som anger vilka riksintressen som finns i den aktuella samebyn. Ytterligare underlag för bedömningen kan fås från samebyarnas renbruksplaner och dessa kan därmed också bli ett viktigt faktaunderlag för samråden⁴⁹.

Det finns ytterligare en omständighet att beakta vid intresseavvägningen mellan det allmänna intresset av att skydda natur genom reservatsföreskrifter som reglerar renskötselrätten och de allmänna intressena av att främja samisk kultur, samfundsliv och renskötsel och att bevara rennäringens riksintresseområden. Ansvarig myndighet bör även väga in om det område som berörs ligger inom område ovanför odlingsgränsen som tillhör eller vid utgången av 1992 tillhörde staten, så kallad kronomark. De rensköttande samerna anses ha företrädesrätt till bruket av den marken. Man bör därför vara särskilt restriktiv med att besluta om reglering av aktiviteter som omfattas av renskötselrätten i detta område.⁵⁰

1.7 Ersättning vid reglering av aktiviteter som omfattas av renskötselrätten

1.7.1 Ersättning vid föreskrifter

MILJÖBALKEN, EXPROPRIATIONSLAGEN OCH SÄRSKILD RÄTT

Som ovan angetts kan renskötselrätten inskränkas genom beslut om naturreservat och dess föreskrifter. För det fall intrånget i pågående markanvändning, i vilken renskötseln ingår, innebär att pågående markanvändning inom berörd del av fastighet avsevärt försvåras föreligger rätt till ersättning enligt miljöbalkens ersättningsregler⁵¹. Miljöbalkens ersättningsregler hänvisar i allt väsentligt till expropriationslagens ersättningsregler vilka ska tillämpas i den utsträckning miljöbalken inte innehåller avvikande regler⁵².

⁴⁸ <https://www.sametinget.se/8390/>

⁴⁹ Renbruksplaner är samebyns planeringsverktyg som ska stödja det egna utvecklingsarbetet och vara ett underlag som förbättrar kommunikation och samråd med andra markanvändande aktörer. Det är samebyarna själva som utför arbetet med att kartlägga markerna och samla in material för underlag som lagras i verktyget RenGIS. Renbruksplanen är samebyns egendom.

⁵⁰ Hagsgård, a.a., s. 28.

⁵¹ 31 kap. 4 § miljöbalken.

⁵² 31 kap. 2 § miljöbalken.

Expropriationslagen behandlar tre typer av ersättningsituationer:

- Vid expropriation av hel fastighet utgår löseskilling motsvarande fastighetens marknadsvärde.
- Vid expropriation av del av fastighet utgår intrångsersättning motsvarande fastighetens marknadsvärdeminskning.
- Uppkommer övrig skada för den exproprierade, som ej är att hänföra till fastighets marknadsvärde eller marknadsvärdeminskning, utgår annan ersättning.

För ersättningsposterna löseskilling och intrångsersättning görs ett påslag om 25 %. Se närmare i 4 kap. 1 § expropriationslagen.

Beträffande särskild rätt i fastighet anges i 1 kap. 5 § att; ”*Om särskild rätt till fastighet exproprieras eller rubbas genom expropriation, gäller bestämmelserna om expropriation av fastighet i tillämpliga delar, om ej annat anges*”. Ett exempel på särskild rätt som kan beröras, och som har klar parallell till befogenhet ingående i renkötselrätten, är det i förarbetena angivna fallet att rätten till jakt eller fiske inskränks⁵³. Exempel på andra särskilda rättigheter som kan beröras är till exempel avverkningsrätt och vedfångsservitut, vilka också kan sägas ha släktskap med befogenheter ingående i renkötselrätten. Vad som sägs om fastighet i fråga om ersättning gäller även särskild rätt till fastighet⁵⁴.

Upphävande av renkötselrätten enligt 26 § rennäringslagen ligger utanför denna väglednings område. Men även rennäringslagen (29 §) hänvisar i tillämpliga delar till expropriationslagens ersättningsregler. Expropriationslagens ersättningsregler gäller således både enligt rennäringslagen och miljöbalken. Rennäringslagen och miljöbalken utgör förvisso två olika förfaranden men i förlängningen av dem, när det kommer till ersättningsfrågorna, är hanteringen i högsta grad likartad genom att expropriationslagen är gemensam för dem båda. Naturvårdsverket har därför funnit det rimligt att även söka ledning av författningskommentarer i förarbetena till rennäringslagen när det gäller att bestämma ersättning med anledning av att renkötselrätten inskränks genom beslut om naturreservat. Det innebär att ett påslag om 25 % på ersättningen kan bli aktuellt när särskild rätt i form av just renkötselrätt inskränks.⁵⁵

BERÖRD DEL

Vad gäller begreppet ”berörd del” med avseende på en samebys betesområde anges i förarbetena att olika delar i en samebys område oftast inte kan ersätta varandra. En berörd del kan därför anses vara ett område som i en sameby har en viss funktion. Intrång har olika betydelse för renkötseln i områden med olika

⁵³ Prop. 2008/09:214 s.36.

⁵⁴ 31 kap. 3 § miljöbalken.

⁵⁵ Se prop. 2009/10:162 s. 102.

funktioner. Vissa särskilt känsliga områden är områden som används som kalvningsland, flyttleder, snöfattiga vinterbetesland och lavrika heddar. Att avgöra vad som ska anses som berörd del av samebys betesområde är inte särskilt enkelt. Berörd del bör dock avse ett område som i samebyns markanvändningsplan eller motsvarande anges ha en viss funktion. Det ligger i sakens natur att dessa områden är av mycket olika storlek och att ett intrång av en viss storlek har olika stor betydelse för renskötelsen i olika områden⁵⁶.

AVSEVÄRT FÖRSVÅRANDE

Vad beträffar uttrycket ”*avsevärt försvåras*” uttalas i prop. 1972:111 bilaga 2 att ett någorlunda kvalificerat intrång i den faktiska markanvändningen krävs. Ett bagatellartat intrång borde inte enligt föredraganden grunda någon ersättningsrätt.

I prop. 1992/93:32 belyses i viss mån gränsdragningen mellan avsevärt försvårande av renskötserätten och begränsningar i renskötelsen till följd av hänsyn till naturvårdens intressen. För att det ska vara fråga om ett ersättningsgillt intrång i renskötserätten ska det enligt Naturvårdsverkets bedömning handla om ett intrång som går utöver de begränsningar för utövandet av renskötserätten som redan föreligger enligt 65 a § rennäringslagen. Paragrafen och de föreskrifter som har meddelats och i framtiden kan meddelas i anslutning till denna innebär per definition inte avsevärt försvårande och bildar på så vis utgångspunkt, från vilken ytterligare intrång enligt Naturvårdsverkets bedömning innebär ett avsevärt försvårande och vars omfattning då ska bedömas och ersättas. Se prop. 1992/93:32 s. 122 och framåt.

INTRÅNG I PRAKTIKEN

För att kunna göra bedömningar av vad reglering av aktiviteter som omfattas av renskötserätten leder till måste kunskap om hur denna reglering generellt kan påverka renskötelsen inhämtas. Sådan kunskap finns både inom Sametinget som är den myndighet som har ansvar för rennäringen och hos forskare som sysslar med renskötelse, hos Svenska samernas riksförbund (SSR) och hos länsstyrelsernas rennäringsenheter. De närmare ersättningssituationerna, vad intrånget innebär och vilka ekonomiska effekter det medför i rennäringen, är därför svåra att förutse/avgränsa på förhand. Utöver ett generellt sett bättre kunskapsunderlag om hur olika föreskrifter kan påverka renskötelsen och samebyarnas jakt och fiske behövs oberoende värderare anlitas för att bedöma vilken ersättning som svarar mot skadan som reglering av aktivitet som omfattas av renskötserätten innebär för en viss bestämd sameby. Vissa övergripande värderingsprinciper torde kunna vara desamma i ett flertal situationer. Men eftersom olika samebyar har olika förutsättningar och olika områden inom betesområdet har olika funktioner är det nödvändigt att bedöma ersättning för skadan i varje enskilt fall.

⁵⁶ Prop. 1992/93:32 s. 124 ff.

FRIVILLIG UPPGÖRELSE OM ERSÄTTNING

Beslut om naturreservat med föreskrift som inskränker renskötserätten är myndighetsbeslut. Ersättning med anledning av sådant beslut kan dock med fördel bestämmas och regleras av parterna, det vill säga myndighet och sakägare, själva genom en frivillig överenskommelse, istället för att bestämmas av domstol. Det är också vad lagstiftaren förordar och det kommer bland annat till uttryck i förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m.⁵⁷. I den praktiska hanteringen av uppkommande ersättningsfrågor ska beslutsmyndigheten, det vill säga länsstyrelse eller kommun, därför så långt möjligt söka reglera uppkommande ersättningsfall genom frivilliga överenskommelser med berörd sameby. I detta ligger också att parterna tillsammans och med stöd av värderingsexpertis på området har att finna och utveckla lämpliga metoder att bedöma vad slags intrång/skada som uppstår och hur intrånget/skadan kan värderas. Värderingspraxis på området behöver helt enkelt utvecklas och därefter upprätthållas.

Naturvårdsverket bedömer att erforderlig kompetens finns att tillgå bland de värderingsbolag som Naturvårdsverket har ramavtal med inom den löpande områdesskyddsverksamheten.

I fråga om ersättning med anledning av beslut om naturreservat enligt miljöbalken gäller 28 § rennäringslagen⁵⁸. Det vill säga såvida inte intrånget drabbar bestämd person tillfaller ersättningen till hälften berörd sameby och till hälften samefonden, om ej särskilda skäl föreligger.

Vid förhandling om frivillig uppgörelse om ersättning kan sameby välja att företrädas av ombud. Naturvårdsverket ersätter skäliga ombudskostnader efter prövning i varje enskilt fall.

1.7.2 Ersättning vid avtal

Den här ersättningssituationen skiljer sig väsentligt åt från fallet ovan, där det sker en inskränkning av renskötserätten med grund i ett myndighetsbeslut.

För det första innebär det ingen inskränkning av renskötserätten utan endast att utövaren av denna under en viss tid genom ett frivilligt avtal förbinder sig att avstå från att utöva renskötserätten eller viss befogenhet ingående i denna. Frånvaron av myndighetsbeslut innebär att renskötserätten i formell mening finns kvar oförändrad.

För det andra finns det inga ersättningsregler i lag som anger hur ersättningen vid dessa avtalsituationer ska bestämmas. Förfarandet bygger helt och hållet på

⁵⁷ 34 § förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m.

⁵⁸ 31 kap. 31 § miljöbalken

avtalsfrihet och vad parterna är beredda att godta, både i fråga om att avstående ska ske och i så fall mot vilken ersättning.

Att ersättning ska utgå är en grundförutsättning för att avtal ska kunna slutas. Men i vilken form det sker är även det en fråga om vilken parterna har avtalsfrihet. Motprestationen för avståendet, det vill säga ersättningen, kan exempelvis erläggas i natura istället för monetärt. Om avståendet exempelvis gäller i renskötselrätten ingående befogenhet att ta virke för husbehov skulle detta kunna vägas upp av att staten anvisar ett annat område för virkesuttag. Ett exempel där ersättning erläggs i natura finns i Idre sameby, se vidare 2.5.3.

Avstående genom avtal har ändå en likhet med det formella förfarandet med myndighetsbeslut, i just det moment som handlar om att finna en rimlig ersättningsnivå. Även här har parterna att söka finna och utveckla lämpliga metoder att bedöma vilka konsekvenser avståendet leder till under den tid det gäller samt enas om en ersättningsnivå. En framkomlig väg kan vara att först utgå från vad en permanent inskränkning baserad på myndighetsbeslut hypotetiskt sett ger för konsekvenser för att i ett nästa steg översätta detta till vad ett avstående under en begränsad tid medför. På samma vis som i förfarandet med föreskrifter genom myndighetsbeslut ovan krävs det att parterna med stöd av värderingsexpertis utvecklar en praxis att luta sig mot när både avstående och ersättning helt och hållet vilar på ett frivilligt avtal.

Ersättningen enligt avtalet tillfaller i utgångsläget berörd sameby/avtalspart. För sameby som väljer att företrädas av ombud svarar Naturvårdsverket för skäliga ombudskostnader efter prövning i varje enskilt fall.

2 Bakgrund

2.1 Allmänt och enskilt intresse

Det finns två aspekter av samiska rättigheter som måste beaktas vid bildande av naturreservat. Dels det allmänna intresset, som uttrycks som en skyldighet för svenska staten att främja samisk kultur, samfundsliv och renskötsel och dels det enskilda intresset som renskötselrätten utgör för samebyar och medlemmar i samebyar.

2.1.1 Ett allmänt intresse att främja samisk kultur och renskötsel

Svenska staten har erkänt samerna som folk och urfolk. I regeringsformen anges att etniska, språkliga och religiösa minoriteters möjligheter att behålla och utveckla ett eget kultur- och samfundsliv ska främjas.⁵⁹ Detta omfattar även aktiva positiva åtgärder. Renskötseln är en förutsättning för den samiska kulturen och den är därför en central del av densamma.⁶⁰ Grundlagsbestämmelsen kompletteras av lagen om nationella minoriteter och minoritetsspråk, där det framgår att det allmänna, utöver att främja minoritetsspråken, också ska främja samernas och övriga nationella minoriteters möjlighet att behålla och utveckla sin kultur i Sverige⁶¹.

Renskötselns centrala ställning för den samiska kulturen är ett skäl till att rennärigen är att betrakta som ett allmänt intresse. Det är även ett riksintresse som skyddas av bestämmelsen i 3 kap. 5 § miljöbalken. Utpekandet som riksintresse ska ses mot bakgrund av att renskötseln är en central del av samisk kultur och traditionella levnadssätt.⁶² Det är av allmänt intresse att främja och skydda att renskötsel kan fortsätta bedrivas inom samtliga samebyar. Även andra delar av markanvändningen inom renskötselområdet, såsom jakt, fiske och täkt av slöjdvirke, är viktiga för den samiska kulturen.⁶³

I förarbetena till lagen om nationella minoriteter och minoritetsspråk betonas det allmänna ansvar för att *aktivt främja* bevarandet av de nationella minoriteternas kultur⁶⁴. Sametinget har i egenskap av folkvalt organ för samerna ansvaret att verka för en levande samisk kultur, medverka i samhällsplaneringen och bevaka att

⁵⁹ 1 kap. 2 § sjätte stycket regeringsformen (1974:152)

⁶⁰ Marie B. Hagsgård, Renskötselrätten och de allmänna intressena av samisk kultur och renskötsel i nationalparker och naturreservat. En rapport till Naturvårdsverket", 2016-10-28, s. 6, <http://www.naturvardsverket.se/upload/miljoarbete-i-samhallet/miljoarbete-i-sverige/uppdelat-efter-omrade/skydd-av-natur/Rapport-forhallandet-renskotselratten-foreskriftsratten16-10-28.pdf>

⁶¹ 4 § andra stycket lagen (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetsspråk

⁶² Prop. 1985/86:3 s. 57 f.

⁶³ Se bland annat rennäringslagen (1971:437)

⁶⁴ Prop. 2008/09:158 s. 67

samiska behov, inklusive rennäringens intressen och samers möjlighet att bevara och utveckla sin kultur och sitt samfundsliv, beaktas vid nyttjande av mark och vatten⁶⁵. En av Sametingets uppgifter är vidare att vara förvaltnings- och expertmyndighet för samisk kultur och frågor inom rennäringens område.

2.1.2 Renskötselrätten – ett enskilt intresse för samebyarna

Renskötselrätten är en bruksrätt av särskilt slag, en civil rättighet som uppstått genom samernas långvariga användning av marken för renskötsel, jakt och fiske. Samer har ensamrätt att bedriva renskötsel.⁶⁶ Renskötselrätten får utövas inom det så kallade renskötselområdet⁶⁷, som beskrivs närmare i avsnitt 2.2 nedan, och den får bara utövas av medlem i sameby⁶⁸.

Renskötselrätten är en rätt för den som är same att använda mark och vatten till underhåll för sig och sina renar⁶⁹. I renskötselrätten ingår, förutom rätt till renbete, rätt att uppföra anläggningar och mindre byggnader som behövs för renskötelsen och att under vissa förutsättningar avverka skog och ta virke för sådana anläggningar eller byggnader. Vidare ingår att under vissa förutsättningar för eget behov ta virke för bränsle och slöjd, att i vissa situationer fälla lavbevuxna träd och att flytta renar mellan olika delar av samebyns betesområde. Man får också jaga och fiska på utmark inom de delar av byns betesområde som hör till renbetesfjällen eller lappmarkerna när renskötsel är tillåten där.⁷⁰

För att utöva renskötselrätten kan av förarbetena till rennäringslagen även utläsas att lagstiftaren räknat med att samerna kan ta hjälp av moderna hjälpmedel såsom motorfordon och helikoptrar i renskötelsen. Samtidigt understryks att den som bedriver renskötsel ska visa hänsyn så att renskötelsen förorsakar minsta möjliga skada på mark, flora och fauna.⁷¹ Se vidare i avsnitt 2.3.2 nedan. Rätten att freda tamdjur från rovdjursangrepp gäller även renskötelsen. Den rätten gäller dock inte i nationalparker.⁷²

⁶⁵ 2 kap. 1 § sametingslagen (1992:1433).

⁶⁶ 2 kap. 17 § andra stycket regeringsformen.

⁶⁷ 3 § rennäringslagen.

⁶⁸ 1 § tredje stycket rennäringslagen.

⁶⁹ 1 § första stycket rennäringslagen.

⁷⁰ Se 15–25 §§ rennäringslagen. I det s.k. Skattefjällsmålet, slogs fast att renskötselrätten i det aktuella området även omfattade bland annat täkt av grus för husbehov (NJA 1981 s. 1, s. 244 f.).

⁷¹ Prop. 1992/93:32 s. 124 ff. samt Marie B. Hagsgård, a.a., s. 45 f., som också hänvisar till innehållet i internationell rätt. Se även Nordmalingsmålet, NJA 2011 s. 109, punkt 11 i Högsta domstolens skäl.

⁷² 28 och 28 b §§ jaktförordningen (1987:905). Naturvårdsverket har i december 2017 hemställt om en ändring av jaktförordningen (se ärende nr NV-07260-17) så att det blir möjligt att freda renar från rovdjur även i nationalparker. Naturvårdsverkets hemställan bereds av regeringskansliet.

Renskötselrätten grundas på urminnes hävd och bruksrätten ska därmed tolkas i ljuset av hur samer traditionellt har använt marken inom renskötseområdet⁷³. Renskötselrättens innehåll kan därför förändras när nya historiska fakta kommer fram som visar hur samer har använt mark och vatten i olika delar av renskötseområdet. I flera rättsfall har det klargjorts vilket innehåll och vilken omfattning renskötselrätten har på grund av det som kommit fram om hur samer sedan lång tid har brukat marken i det område som varit föremål för prövning.⁷⁴ Det innebär bland annat att bruksrätten kan ha olika innehåll i olika delar av landet beroende på hur samer under lång tid har använt marken där.

Renskötselrätten har samma grundlagsskydd som äganderätten⁷⁵. Renskötselrätten omfattas även, precis som äganderätten, av Europakonventionens egendomsskydd⁷⁶. Det innebär att samernas renskötselrätt är tryggad genom att de inte kan tvingas tåla att det allmänna inskränker den användning av marken som de har rätt till utom då det krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen. Regeringsformen skyddar inte bara samernas rätt enligt rennäringslagen utan också den rätt de har på grund av sin urminnes hävd, oberoende av gällande lagstiftning, om den skulle gå längre än vad lagen anger.⁷⁷

I rennäringslagen finns regler om att renskötselrätten kan upphävas för visst markområde när området behövs för vissa angelägna intressen⁷⁸. Upphävandet kan begränsas till att avse viss tid eller vissa i renskötselrätten ingående befogenheter. Upphävs renskötselrätten helt eller delvis för visst område och det leder till skada eller olägenhet för renskötelsen eller för samebymedlemmars rätt till jakt och fiske ska detta ersättas.⁷⁹

73 Se 1 § andra stycket rennäringslagen. Högsta domstolen har dock i det s.k. Nordmalingsmålet (NJA 2011 s. 109, se punkterna 9–10) uttalat att det inte finns stöd i någon lagtext eller några förarbeten för att reglerna om urminnes hävd ska tillämpas på rätten till vinterbete. I stället är vinterbetesrätten grundad i sedvanerätt, jfr 3 § första stycket 2 rennäringslagen.

74 "Skattefjällsmålet" (NJA 1981 s. 1), "Nordmalingsmålet" (NJA 2011 s. 109) och "Girjasålet" (Hovrätten för Övre Norrlands dom 2018-01-23 i mål nr T 214–16, domen är överklagad och Högsta domstolen har meddelat prövningstillstånd).

75 I Skattefjällsmålet (s. 248) anges: "En på civilrättslig grund bestående bruksrätt av sådant slag som det här gäller är enligt 2 kap. 18 § [nu 2 kap. 15 §, vår anmärkning] regeringsformen på samma sätt som äganderätten skyddad mot tvångsföfoganden utan ersättning. [...] så länge den utövas kan den inte fråntas innehavarna, vare sig i lag eller i annan form, utan ersättning enligt 2 kap 18 § regeringsformen."

76 Artikel 1 i första tilläggsprotokollet till europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

77 SOU 2001:101, s. 109 f.

78 Se 26 § rennäringslagen. Upphävandet får bara ske när området behövs för de ändamål som räknas upp i 2 kap. expropriationslagen (1972:719).

79 28 § rennäringslagen.

2.2 Renskötseleområdets geografiska utbredning

I detta avsnittet beskrivs renskötseleområdets geografiska utbredning samt skillnader i rättigheter mellan olika områden i renskötseleområdet.

2.2.1 Renskötseleområdet

Renskötseleområdet, som utgör det område i Sverige där renskötsel får bedrivas, sträcker sig från Dalarnas län i söder till Norrbottens län i norr. Det täcker ca 50 procent av Sveriges yta⁸⁰. Området är indelat i tre viktiga huvudområden inom vilka olika rättigheter gäller: året-runt-markerna, vinterbetesmarkerna och områden för koncessionsrenskötsel. Rättigheterna gäller både på statlig mark och privat/enskit ägd mark. Starkast är rättigheterna inom så kallad kronomark ovanför odlingsgränsen som står under statens omedelbara disposition, samt på renbetesfjällen. Detta befästs i förarbetena till den nu gällande rennäringslagen där det anges att sådan mark i första hand är avsedd för de renskötande samernas bruk⁸¹.

I 3 § rennäringslagen hänvisas även till begreppen lappmarkerna, lappmarksgränsen, odlingsgränsen och renbetesfjällen, vilket innebär att alla året-runt-marker är geografiskt bestämda. När det gäller vinterbetesmarkerna är endast de områden som är belägna ovanför lappmarksgränsen geografiskt bestämda. Genom klargöranden i rättsfall⁸² och den så kallade Gränsdragningskommissionens⁸³ slutredovisning får anses att oklarheter rörande vinterbetesmarkernas geografiska omfattning främst föreligger i de östra och södra delarna av Jämtlands län⁸⁴. Avgränsningen bestäms här i stället av var renskötsel traditionellt bedrivs vissa tider av året.

2.2.2 Olika typer av marker och rättigheter

ÅRET-RUNT-MARKER, VINTERBETESMARKER OCH LAPPMARKER⁸⁵

Året-runt-markerna utgörs av Norrbottens och Västerbottens läns lappmarker ovanför odlingsgränsen. De jämtländska renbetesfjällen och de områden inom Jämtlands och Dalarnas län som vid utgången av juni 1992 tillhörde staten och som var särskilt upplåtna till renbete är också året-runt-marker. Året-runt-markerna

⁸⁰ https://www.sametinget.se/rennaring_sverige (2018-10-03).

⁸¹ Prop. 1971:51, s. 132.

⁸² Nordmalingsmålet, se not 7.

⁸³ SOU 2006:14. Gränsdragningskommissionens uppgift var att utreda omfattningen av den mark där renskötselrätt föreligger.

⁸⁴ Malin Brännström, Skogsbruk och renskötsel på samma mark - En rättsvetenskaplig studie av äganderätten och renskötselrätten, s. 159.

⁸⁵ Kartor över de områden som avses finns bland annat här: <http://www.samer.se/4329>, <https://www.sametinget.se/samer>.

utgörs vidare av de områden i Norrbottens och Västerbottens läns lappmarker nedanför odlingsgränsen som antingen tillhör staten, tillhörde staten vid utgången av juni 1992 eller utgör renbetesland och där skogsrenskötsel traditionellt bedrivits under våren, sommaren eller hösten. Renbetesland är mark som vid avvitrningen⁸⁶ förklarats utgöra renbetesland eller traditionellt använts som sådant land⁸⁷. Av bestämmelser i lag⁸⁸ och prejudicerande domar⁸⁹ framgår att på året-runt-markerna vilar renskötselrätten på urminnes hävd, i vissa fall i förening med ockupation⁹⁰. När det gäller året-runt-markerna behöver därför inte sedvanerätten beaktas.

Med vinterbetesmarkerna avses de delar av lappmarkerna nedanför odlingsgränsen som inte är året-runt-marker liksom de områden utanför lappmarkerna och renbetesfjällen där renskötsel traditionellt bedrivs vissa tider av året. Inom vinterbetesmarkerna får renskötsel bedrivas under tiden den 1 oktober till den 30 april⁹¹.

Avseende vinterbetesmarkerna, som närmast utgör ett servitutliknande komplement till den mera omfattande rätten till året-runt-markerna, är sedvanerätten avgörande när omfattningen av renskötselrätten ska bestämmas.

OMRÅDEN FÖR KONCESSIONSSKÖTSEL

Den som är same kan få tillstånd, så kallad koncession, att driva renskötsel i Norrbottens län nedanför lappmarksgränsen inom område där renskötsel traditionellt förekommer under hela året (Kalix- och Torne älvdalar). Inom detta så kallade koncessionsområde bedrivs renskötsel under hela året. Tillståndet innefattar även rätt att sköta ett visst antal renar åt dem som äger eller brukar jordbruksfastigheter i området. Dessa ägare eller brukare får äga högst 30 renar i

⁸⁶ Avvittringen var en lantmäteriförrättning som genomfördes i syfte att skapa gränser mellan Kronans och enskildas markinnehav. Processen genomfördes i etapper från sent 1600-tal till tidigt 1900-tal. Mark som inte kunde påvisas vara ägd av andra tillföll genom processen staten. Vid avvitrningen i Jämtland och Härjedalen i början av 1800-talet definierades också Skattefjällens gränser och en del hemman köptes in av staten för renskötselns behov. I Västerbottens och Norrbottens län drogs den s.k. odlingsgränser upp, ovanför vilken marken skulle reserveras för renskötselns behov, vilket dock inte skedde i praktiken. Som en konsekvens av avvitrningen fick renskötarna även lagfästa rättigheter att nyttja enskilt ägd mark för sin näring.

⁸⁷ 3 § första stycket 1. rennäringslagen.

⁸⁸ 1 § rennäringslagen.

⁸⁹ Skattefjällsmålet (NJA 1981 s. 1) och Nordmalingsmålet (NJA 2011 s. 109).

⁹⁰ Termen "ockupation" är ett folkrättsligt, militärt och civilrättsligt uttryck som också återfinns bland annat i Skattefjällsmålet (NJA 1981 s. 1) på ett 40-tal ställen och i samtliga instanser. I målet åberopade samerna bland annat att de hade en på ockupation eller urminnes hävd grundad rätt till renbetesfjällen i norra Jämtland. Med ockupation avsågs i sammanhanget att samerna var de första människorna som tog de i målet omtvistade områdena i besittning.

⁹¹ 3 § första stycket 2. rennäringslagen.

vinterjord per hushåll⁹².

AVTALSBASERAT RENBETE

I Härjedalen finns områden där samebyarna förlorade sin vinterbetesrätt i det så kallade Härjedalsmålet⁹³. Flera av de områden som berördes av domen i Härjedalsmålet nyttjas idag för vinterbete genom avtal mellan berörda samebyar och fastighetsägare.

GRÄNSÖVERSKRIDANDE RENSKÖTSEL SVERIGE-NORGE

Den här vägledningen är, som ovan nämnts, avgränsad till att omfatta renskötselområdet på svenskt territorium. Renskötsel förekommer dock i praktiken såväl genom att vissa svenska samebyar bedriver renskötsel på norskt territorium, som att vissa norska samebyar bedriver renskötsel på svenskt territorium.

Frågan om gränsöverskridande renskötsel mellan Sverige och Norge har bland annat varit föremål för reglering i den så kallade Lappkodicillen från 1751, 1883 års förordning *rörande de Lappar, som med renar flytta emellan de förenade konungarikena Sverige och Norge* (1883:29), samt 1919 och 1972 års renbeteskonventioner. 1972 års renbeteskonvention, som upphörde att gälla 2005, föreslogs ersättas av en ny renskötselkonvention 2009, men denna har ännu inte ratificerats av länderna. För svenska samebyars renskötsel på norsk sida⁹⁴ gäller, intill dess en ny konvention ratificeras, den norska lagen Lov om svensk reinbeiting i Norge og norsk reinbeiting i Sverige (kallad ”grensereinbeiteloven”)⁹⁵. För norska samebyars renskötsel på svensk sida anses dock i avvaktan på ikraftträdandet av en ny renskötselkonvention att Lappkodicillen utgör gällande gränsavtal mellan Sverige och Norge.

2.3 Bestämmelser som reglerar miljöansvar

I detta avsnitt redogörs för bestämmelser som reglerar rennäringens miljöansvar samt återges i korthet resultatet av intervjuer som genomförts i frågan med företrädare för Sametinget, SSR, samt berörda länsstyrelser.

⁹² 85–88 §§ rennärlagslagen.

⁹³ Hovrätten för Nedre Norrlands dom 2002-02-15 i mål T 58–96. Avgörande för frågan var om samebyarna hade använt fastighetsägarnas marker för vinterbete under så lång tid att samebyarna hade fått rätt till fortsatt vinterbete på fastigheterna. Parterna åberopade omfattande bevisning om historiska förhållanden. Tingsrätten, och senare också hovrätten, ansåg att samebyarna inte hade styrkt sin rätt till vinterbete. Hovrättens dom vann laga kraft år 2004, sedan Högsta domstolen inte beviljat prövningstillstånd.

⁹⁴ En förteckning över områden använda av svenska samebyar på norsk sida finns i Forskrift om beiteområden för svensk rein i Norge (FOR-2005-06-21-717).
<https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2005-06-21-717>

⁹⁵ LOV-1972-06-09-31 (senast ändrad genom LOV-2015-06-19-65).

2.3.1 Rennäringens generella miljöansvar

I rennärlagslagen föreskrivs bland annat att hänsyn ska tas till andra intressen vid renskötselns utövande⁹⁶. Vidare anges att rennäringen ska bedrivas med bevarande av naturbetesmarkernas långsiktiga produktionsförmåga i åtanke så att dessa ger en uthålligt god avkastning samtidigt som den biologiska mångfalden behålls⁹⁷.

Sametinget har bemyndigats att efter samråd med Naturvårdsverket och Riksantikvarieämbetet meddela de föreskrifter som i övrigt behövs gällande den hänsyn som vid renskötsel ska tas till naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen⁹⁸. Föreskrifterna får dock inte vara så ingripande att pågående markanvändning avsevärt försvåras. Sametinget har meddelat sådana föreskrifter⁹⁹. Där föreskrivs bland annat att skador till följd av renskötselarbete ska undvikas eller begränsas för växt- och djurarter som är akut hotade, sårbara, sällsynta eller hänsynskrävande (6 §), och att terrängkörning med barmarksfordon inte får ske i område som har stort värde för den biologiska mångfalden om körningen stör mindre vanligt förekommande växt- och djurarter (9 §). Om det finns särskilda skäl kan Sametinget medge undantag från bestämmelserna i föreskrifterna (10 §).

Tillsynen över att rennäringen tar hänsyn till natur- och kulturmiljövårdens intressen¹⁰⁰ utövas av länsstyrelserna. Länsstyrelsen får meddela de förelägganden eller förbud, eventuellt förenat med vite, som behövs för att föreskrifterna ska efterlevas.

KORT SAMMANFATTNING AV RESULTATET FRÅN INTERVJUER RÖRANDE RENNÄRINGENS MILJÖANSVAR

Som ett komplement till den rättsutredning som redovisas i detta avsnitt rörande rennäringens miljöansvar har inom ramen för projektet genomförts intervjuer med företrädare för Sametinget, SSR samt berörda länsstyrelser under vintern 2018/19¹⁰¹. Syftet med intervjuerna var att närmare undersöka hur ett urval av representanter för dessa aktörer ser på nuvarande generella bestämmelser om miljöhänsyn i renskötseln.

Frågor ställdes bland annat rörande aktörernas kunskap om de olika bestämmelser som sammantaget reglerar miljöansvaret, hur efterlevnaden uppfattas, hur tillsyn bedrivs, vilka åtgärder som konkret vidtas inom rennäringen i syfte att ta hänsyn till naturvårdens intressen samt om terrängkörningsplaners och markförstärkningsåtgärders ändamålsenlighet.

⁹⁶ 65 § rennärlagslag (1971:437).

⁹⁷ 65 a § rennärlagslagen.

⁹⁸ 10 § rennärlagsförordningen.

⁹⁹ STFS 2007:3. Föreskrifterna är ursprungligen framtagna av Jordbruksverket.

¹⁰⁰ 65 a § 4–6 stycket rennärlagslagen.

¹⁰¹ Observera att inga företrädare för enskilda samebyar har intervjuats i sammanhanget.

Följande punkter sammanfattar de viktigaste synpunkterna som framkom i intervjuerna:

- Bestämmelserna om rennäringens generella miljöansvar återfinns i olika lagar, förordningar och föreskrifter, vilket gör att de uppfattas som komplexa och i viss mån svåra att överblicka. Många bestämmelser är generellt formulerade, vilket lämnar dem öppna för tolkningar. Generellt sett anses dock medvetenheten om vilka krav på miljöhänsyn som åvilar rennäringen vara relativt hög bland berörda aktörer, och efterlevnaden bedöms vara relativt god.
- Sametingets föreskrifter om hänsyn till naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen vid renskötsel¹⁰² upplevs vara relativt okända bland berörda aktörer. Vidare anses de vara i behov av översyn då de är föråldrade och i övrigt mycket generellt formulerade, vilket gör dem svåra att tolka och tillämpa i praktiken.
- Ökad och bättre vägledning/information rörande gällande bestämmelser samt ökade resurser för tillsyn efterfrågas. Förbättrade inventeringar och karteringar av områden med stort värde för den biologiska mångfalden eller kulturmiljövården antas kunna underlätta planering av bland annat terrängkörning på barmark.
- Framtagande av terrängkörningsplaner för samebyarnas barmarkskörning samt i förekommande fall vidtagande av markförstärkningsåtgärder bedöms kunna bidra till att minska skador från framför allt planerad terrängkörning längs mer frekventerade körstråk. I rennäringens natur ligger dock att den innehåller moment som svårligen låter sig planeras, varför behov ibland uppstår av att avvika från planerade körstråk i terrängen. Körning kan också vara nödvändig trots att väderförhållandena gjort vissa områden för stunden olämpliga för körning på grund av ökad risk för spårbildning och liknande.

2.3.2 Övriga lagar som reglerar miljöhänsyn

Av terrängkörningslagstiftningen¹⁰³ framgår att användning av motorfordon vid vissa aktiviteter i samband med renskötsel har undantagits från det generella förbudet mot barmarkskörning¹⁰⁴. Det är däremot inte tillåtet att köra på barmark i övrigt, exempelvis i samband med transporter till renvaktarstugor och visten samt

¹⁰² STFS 2007:3.

¹⁰³ 1 § andra stycket 4 terrängkörningsförordning (1978:594).

¹⁰⁴ Undantaget gäller även förbudet mot körning i vissa utpekade fjällområden enligt 1 § andra stycket terrängkörningslagen, se 6 och 7 §§ terrängkörningsförordningen.

vid fiske, jakt, bärplockning, transport av turister eller ”nöjesåkning”¹⁰⁵. Vidare föreskrivs att särskild försiktighet ska iakttas vid barmarkskörning på kalfjäll för att motverka skador på naturmiljön och undvika buller samt andra störningar av betydelse¹⁰⁶. Terrängkörningslagstiftningen är i skrivande stund, våren 2019, föremål för översyn¹⁰⁷.

I miljöbalken finns även allmänna hänsynsregler, regler om områdesskydd, 12:6-samråd med mera som kan vara aktuella för renskötseln. Även reglerna i artskyddsförordningen¹⁰⁸, liksom i kulturmiljölagen¹⁰⁹ kan vara tillämpliga. Jakt- och fiskelagstiftningen gäller vid utövande av jakt och fiske som bedrivs med stöd av renskötselrätten, liksom vid övrig jakt och fiske.

Polisen är ansvarig för tillsynen över terrängkörning. Länsstyrelserna kan utse naturvårdsvakter som också utövar tillsyn över terrängkörning med mera i statliga skyddade områden samt statliga regleringsområden¹¹⁰.

2.4 Rätten till inflytande i samband med inrättandet av naturreservat

2.4.1 Lagstiftning och internationella konventioner

Enligt 5 § lagen om nationella minoriteter och minoritetsspråk ska förvaltningsmyndigheter ge de nationella minoriteterna möjlighet till inflytande i frågor som berör dem och så långt det är möjligt samråda med minoriteterna i sådana frågor. Sådana samråd ska ske genom att förvaltningsmyndigheten för en strukturerad dialog med de nationella minoriteterna i syfte att kunna beakta deras synpunkter och behov i myndighetens beslutsfattande.¹¹¹ Av motiven¹¹² framgår bland annat att de nationella minoriteternas synpunkter verkligen ska kunna beaktas i myndigheternas beslutsfattande, något som innebär att samråd bör ske i ett skede där det fortfarande är möjligt att påverka ett kommande beslut och att det ligger en skyldighet för myndigheter att skapa former för samråd som gynnar ett ömsesidigt, jämbördigt och förtroendefullt meningsutbyte. Vidare framgår att det

¹⁰⁵ Prop. 1992/93:32 s. 130. Hämtning av fälld björn, älg, hjort eller vildsvin till lämpligast belägna bilväg omfattas dock av undantaget i 1 § andra stycket 5 terrängkörningsförordningen.

¹⁰⁶ 2 § terrängkörningsförordning (1978:594).

¹⁰⁷ Statens offentliga utredningar M 2018:5 Utredningen om hållbar terrängkörning. En modern lagstiftning för en hållbar terrängkörning, Dir. 2018:29. Uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet senast den 1 oktober 2019.

¹⁰⁸ Artskyddsförordning (2007:845).

¹⁰⁹ Kulturmiljölag (1988:950).

¹¹⁰ Se 3 a § terrängkörningslag (1975:1313) samt 26 kap. 23–24 §§ miljöbalk (1998:808).

¹¹¹ 5 § andra stycket lagen (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetsspråk.

¹¹² Prop. 2017/18:199 En stärkt minoritetspolitik, s. 93.

är en skyldighet för myndigheterna att ha en planering för samråden där det behöver vara tydligt vad syftet med samrådet är, vad som förväntas av deltagarna och att dessa i god tid behöver få del av underlag till samråden för att kunna delta på jämlika villkor.

De svenska reglerna om samråd ska så långt möjligt tolkas och tillämpas på ett sätt som överensstämmer med de internationella konventioner som finns på området och som Sverige har förbundit sig att följa¹¹³. De internationella reglerna innebär i huvudsak en rätt för samerna att delta i och påverka innehållet i beslut som berör dem, innan staten eller förvaltningsmyndigheter fattar sådana beslut. Inom ramen för den processen bör man sträva efter att komma överens¹¹⁴. Samernas traditionella kunskap ska så långt möjligt tas tillvara i arbetet med att skydda områden som naturreservat¹¹⁵.

2.4.2 Hur ser dagens samråd med samiska aktörer ut?

Vid de intervjuer som genomförts under vintern 2018/19 med de aktörer som berörs av samråd vid bildande av naturreservat mellan länsstyrelserna och samiska aktörer, se vidare 2.3.1, har följande slutsatser kunnat dras.

Genomförandet av samråden skiljer sig åt beroende på vilken länsstyrelse som genomför samråden. Samebyarna betraktas av alla kontaktade länsstyrelser som sakägare. Normalt sett får de därför alltid ett föreläggande¹¹⁶ när det finns ett förslag till beslut. Huruvida detta har föregåtts av något tidigare samråd skiljer sig dock åt mellan länsstyrelserna. Hur samråd sker med övriga samiska aktörer skiljer sig åt. Vissa länsstyrelser skickar förslag till beslut på remiss till Sametinget, andra inte. Normalt sett sker inget samråd med någon övrig samisk aktör. Någon länsstyrelse har gjort bedömningen att de inte kan inskränka renskötselrätten utan att gå till regeringen¹¹⁷, något som kan påverka innehållet i samrådet.

Normalt sker samråden i samband med arbetet för respektive planerat naturreservat och inte samlat för respektive sameby. Undantagen är där det finns etablerade samarbetsformer, till exempel Älvdalsdelegationen i nordvästra Dalarna.

När det gäller samråd i samband med skötsel och förvaltning av naturreservat så sker samråd med samebyn normalt sett vid naturvårdsbränningar och vid

¹¹³ Bland annat FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter, artikel 25 a. Konventionen för biologisk mångfald (CBD), artiklarna 8 j och 10 c.

¹¹⁴ Marie B. Hagsgård. 2016. Renskötselrätten och de allmänna intressena av samisk kultur och renskötsel i nationalparker och naturreservat. En rapport till Naturvårdsverket. <http://www.naturvardsverket.se/upload/miljoarbete-i-samhallet/miljoarbete-i-sverige/uppdelat-efter-omrade/skydd-av-natur/Rapport-forhallandet-renskotselratten-foreskriftsratten16-10-28.pdf>

¹¹⁵ Konventionen för biologisk mångfald (CBD), artikel 8 j och 10 c.

¹¹⁶ 24 § förordning (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m.

¹¹⁷ 26 § rennäringslagen (1971:437).

etablerandet av större anläggningar och anordningar, men det skiljer sig något mellan länsstyrelserna.

2.5 Dagens reglering av renskötselrätten i naturreservat

Dagens reglering av renskötselrätten i befintliga naturreservat skiljer sig något åt. Dels beroende på i vilket län naturreservatet ligger, dels beroende på när naturreservatet bildades. I naturreservat som bildats de senaste åren regleras renskötselrätten normalt sett inte. I besluten finns då ett undantag för rätten att bedriva renskötsel. Olika länsstyrelser formulerar dock detta undantag lite olika. Även om formuleringarna skiljer sig åt framstår det som klart att avsikten med undantaget är att ingen reglering av renskötselrätten ska göras.

Hur länsstyrelserna hanterar terrängkörning i sina reservatsbeslut skiljer sig dock avsevärt åt. Terrängkörning är, som ovan nämnt, en del av utövandet av renskötselrätten i direkt samband med renskötseln men nämns inte i rennäringslagen. Utövandet regleras i terrängkörningsförordningen (se vidare 2.3.2). Ett tydligt undantag för att framföra motordrivet fordon vid renskötsel, enligt undantag i terrängkörningsförordningen, framgår i vissa länsstyrelser beslut men inte i andras. Det framgår dock, efter kontakt med de länsstyrelser som inte inkluderar undantag enligt terrängkörningsförordningen, att avsikten ändå har varit att det generella undantag som de har i sina reservatsbeslut även ska omfatta sådan terrängkörning som är tillåten enligt nämnda förordning. Äldre beslut har i vissa fall undantag för renskötsel och i vissa fall inte. Naturvårdsverkets sammanställning sträcker sig bakåt i tiden till år 2000.

3 Källförteckning

Lagstiftning

Rennäringslag (1971:437).

Rennäringsförordning (1993:384).

Miljöbalk (1998:808).

Artskyddsförordning (2007:845).

Terrängkörningsförordning (1978:594).

Jaktlag (1987:259).

Jaktförordning (1987:905)

Fiskelag (1993:787).

Expropriationslag (1972:719)

Förordning (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m.

STFS 2007:3. Sametingets föreskrifter om hänsyn till naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen vid renskötsel. ISSN 1654-0549.

Lag (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetsspråk.

Regeringsformen (1974:152)

Sametingslag (1992:1433)

Lappkodiccillen. Bilaga till Gränstraktat mellan Sverige och Norge. 1751.

1883 års förordning rörande de Lappar, som med renar flytta emellan de förenade konungarikena Sverige och Norge (1883:29).

Renbeteskonvention. 1919.

Renbeteskonvention. 1972.

Naturvårdsverkets vägledning

Beslut om att bilda naturreservat – innehåll och utformning. Naturvårdsverkets vägledning. <http://www.naturvardsverket.se/upload/stod-i-miljoarbetet/vagledning/skyddade-omraden/process-naturreservat/beslut/beslut-om-bildande-naturreservat.pdf>

Domar

NJA 1981 s. 1. Skattefjällsmålet.

NJA 2011 s. 109. Nordmalingsmålet.

Hovrätten för Nedre Norrlands dom 2002-02-15 i mål T 58-96.

Hovrätten för Övre Norrlands dom 2018-01-23 i mål nr T 214–16

Regeringsbeslut

Överklagande i fråga om revidering av beslut och skötselplan för Drevfjällens naturreservat, Älvdalens kommun, M2016/01945/Me.

Statliga offentliga utredningar

SOU 2001:101, s. 109 f.

SOU 2006:14.

Propositioner

Prop. 1971:51, s. 132.

Prop. 1985/86:3 med förslag till lag om hushållning med naturresurser m.m.

Prop. 1992/93:32

Prop. 1997/98:45, Miljöbalk

Prop. 2008/09:158, Från erkännande till egenmakt – regeringens strategi för de nationella minoriteterna, s. 69–70

Skrifter

Bengtsson, Bertil m. fl, Miljöbalken, En kommentar, version publicerad Zeteo 2018-06-07.

Brännström, Malin (2017). Skogsbruk och renskötsel på samma mark - En rättsvetenskaplig studie av äganderätten och renskötselrätten. Elektronisk version tillgänglig på <http://umu.diva-portal.org/>. Umeå universitet 2017. Umeå, Sverige. ISSN: 1404–9198. ISBN: 978-91-7601-687-9.

Brännström, Malin och Allard, Christina (2019), ”Samebyars avtalsrätt – en replik”, Svensk Juristtidning 2019, häfte 2, s 165 (SvJT 2019 s. 165)

Hagsgård Marie B, ”Renskötselrätten och de allmänna intressena av samisk kultur och renskötsel i nationalparker och naturreservat. En rapport till Naturvårdsverket”, 2016-10-28, <http://www.naturvardsverket.se/upload/miljoarbete-i-samhället/miljoarbete-i-sverige/uppdelat-efter-omrade/skydd-av-natur/Rapport-forhallandet-renskotselratten-foreskriftsratten16-10-28.pdf>

Mäkitalo, Viktor, ”Naturvården och de samiska markrättigheterna, En rättsvetenskaplig studie om renskötselrätten inom nationalparker”, Umeå universitet, Examensarbete höstterminen 2018.

Torp, Eyvind, ”Rättsutredning om renskötselrätt i nationalparker och naturreservat”, 2016, <http://www.naturvardsverket.se/upload/miljoarbete-i-samhället/miljoarbete-i-sverige/uppdelat-efter-omrade/skydd-av-natur/Rattsutredning-renskotselratt-nationalparker-naturreservat2016-11-03.pdf>

Torp, Eyvind (2018), ”Samebyars Avtalsrätt”, Svensk Juristtidning, 2018, häfte 9, s. 749 (SvJT 2018 s. 749).

Norsk lagstiftning

Lov om svensk reinbeiting i Norge og norsk reinbeiting i Sverige (kallad ”grensereinbeiteloven”), LOV-1972-06-09-31 (senast ändrad genom LOV-2015-06-19-65).

Forskrift om beiteområder for svensk rein i Norge (FOR-2005-06-21-717). <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2005-06-21-717>.