

Innehåll

1	PM 44 – Rensköttsel och annan markanvändning	5
1.1	Läsanvisning	7
2	Rensköttselrättens syfte och innehåll.....	9
2.1	Befogenheter som innefattas i rensköttselrätten.....	10
2.2	Traditionell rensköttsel är naturbetesbaserad	11
2.3	Sättet att utöva rensköttselrätten är dynamiskt	12
2.4	Rensköttselrätten måste få ta plats.....	14
2.5	Rensköttselrättens konstitutionella skydd.....	17
2.6	Rensköttselrättens folkrättsliga skydd.....	21
2.6.1	Sedvanerättsliga principer	21
2.6.2	Artikel 27 i FN:s konvention om civila och politiska rättigheter	23
2.6.3	Folkrättsligt skydd vid exproprierande ingrepp.....	25
2.7	Krav på hänsyn rättighetshavare emellan	28
2.7.1	Förklaring av skadeståndsrättsliga begrepp	28
2.7.2	Hänsynsregleringar mellan andra rättighetshavare.....	30
2.8	Rennäringslagens reglering.....	34
2.8.1	Bestämmelserna om upphävande av rensköttselrätt	37
2.8.2	Bestämmelsen om hänsyn till rensköttseln	43
2.8.3	Bestämmelserna om upplåtelse av nyttjanderätter	50
2.8.4	Bestämmelserna om renskötarnas hänsyn till andra	56
2.8.5	Tidigare förslag till ändrad hänsynsregel.....	63
3	Hur rensköttseln påverkas av annan markanvändning	65
3.1	Tidig forskning om störningar.....	66

3.2	Modern forskning om störningar på renskötsel.....	68
4	Skogsbruk och renskötsel	86
4.1	Skogsägarens förfoganderätt.....	87
4.2	Skogsmarker i renskötseområdet	88
4.3	Förklaring av begrepp som används i skogsbruket	89
4.4	Skogens värden för renskötelsen.....	90
4.4.1	Renbruksplaner beskriver renskötelsens behov.....	92
4.4.2	Renskötarnas önskemål på skogsbruket.....	94
4.5	Skogsvårdslagens regler.....	104
4.5.1	Bestämmelsen om avverkningsförbud med hänsyn till renskötelsen	105
4.5.2	Bestämmelsen om samråd med samebyar.....	109
4.5.3	Bestämmelser om fjällnära skog.....	114
4.5.4	Bestämmelsen om anpassningar till rennäringen.....	117
4.5.5	Renskötse rättshavarnas processuella skydd i skogsvårdslagen.....	119
4.5.6	Skogsstyrelsens policyer	127
4.6	Marknadscertifieringar i skogsbruket	131
4.6.1	FSC-kraven.....	132
4.6.2	PEFC-kraven.....	139
4.7	Skogsbrukets förutsättningar till hänsyn.....	140
4.8	Ersättningsmarker som skydd för värdefulla skogar.....	158
5	Renskötsel och turism eller friluftsliv	160
5.1	Allemansrätten.....	161
5.1.1	Allemansrättens innehåll	162
5.1.2	Straffstadganden av betydelse för uttolkningen av allemansrätten	166
5.1.3	Något om domstolsavgöranden på allemansrättens område	168
5.2	Miljöbalkens reglering om allemansrätten	170
5.2.1	Samrådsskyldighet enligt miljöbalken	171

5.3	Turism som grundas på allemansrätten	174
5.3.1	Friluftsliv	174
5.3.2	Evenemang i fjällen.....	180
5.4	Från delbetänkandet avsnitt 5.4 – Turism kring småviltsjakt och fiske.....	183
6	Renskötsel i miljötillståndsprövningar.....	187
6.1	Miljötillståndsprocessen.....	188
6.1.1	Krav på verksamhetsutövaren.....	190
6.1.2	Hushållningsbestämmelser	191
6.1.3	Kumulativa effekter i miljökonsekvensbeskrivningar	198
6.1.4	Rennäringsutredningar i miljökonsekvensbeskrivningar	200
6.1.5	Utredningar om miljöbalken	207
7	Renskötsel och vindkraft	210
7.1	Tillståndskrav för vindkraftverk	211
7.2	Forskning om påverkan på renar av vindkraft	212
7.3	Rennäringsutredningar i vindkraftsprojekt.....	218
7.4	Storslagen fjällmiljö och vindkraft.....	222
8	Renskötsel och vattenkraft	228
8.1	Regleringarnas konsekvenser för renskötseln.....	229
8.2	Historik om vattenregleringar	229
8.3	Nuvarande regler.....	234
8.3.1	Omprövning av vattenregleringar	235
9	Källförteckning.....	240
9.1	Litteratur	240
9.2	Rättsfall.....	244
9.3	Offentligt tryck.....	246

9.4 Övrigt..... 248

SEKRETARIATSUNDERLAG

1 PM 44 – Renskötsel och annan markanvändning

Denna promemoria syftar till att skapa ökad kunskap om och förståelse för vilken nivå av hänsyn renskötselrättshavare och andra rättighetshavare behöver visa varandra när de använder samma marker.

Renskötselrätten har beskrivits ingående i kommitténs delbetänkande *Jakt och fiske i renbetesland*.¹ I denna promemoria upprepas en del av vad som sägs där.

För att förstå begreppet bakom termen renskötselrätt får man utgå från de kännetecken som utmärker begreppet; det vill säga de kännetecken som begreppet refererar till. Ett centralt kännetecken är att begreppet avser en civilrättslig företeelse. Detta kan uttryckas motsatsvis; det avser inte ett offentlighetsrättsligt grundat privilegium. Denna slutsats vinner stöd av konstaterbara historiska förhållanden och av Högsta domstolens avgöranden i bland annat Skattefjällsdomen och Girjasdomen.²

Andra centrala kännetecken är att rätten grundar sig på ett långvarigt bruk av mark utan att brukandet har uppkommit med stöd av lag, myndighetsbeslut eller avtal om upplåtelse. Rätten avser en extensiv användning av markområden för bland annat naturbete. Områdena kan vara mycket stora. Rätten avser inte bara en befogenhet att låta renar beta, utan inbegriper även sådant bruk av mark som har samband med skötsel av renar och vad som krävs för renskötarens livsuppehälle på marker där renar av sedvana finns. Rätten gäller under obegränsad tid. Rätten kan vara samfällad och den åtnjuter egendomsskydd.

¹ SOU 2023:46.

² NJA 1981 s. 1 och NJA 2020 s. 3.

Att renskötselrätt föreligger utesluter inte att någon annan kan ha äganderätt till mark där rätten finns, men ägaren behöver tåla renskötselrätten. Renskötselrätten kan alltså inte sägas innebära ett intrång i markägarens rätt, men den medför att markägarens rådighet över marken är underkastad vissa begränsningar utöver de begränsningar av intrångsskydd och positiva användningsbefogenheter som gäller för markägare i allmänhet. En rättighetskonstruktion som bygger på att flera personer kan ha olika befogenhet till användning av samma mark förutsätter att de olika rättighetshavarna och omgivningen i övrigt kan visa varandra ömsesidig respekt och hänsyn.³

I rennäringslagen (1971:437) görs ett försök att definiera termen renskötselrätt. Lagen föregicks av en utredning, vars direktiv utgick från att det inte skulle göras någon rättslig analys av det som kännetecknade renskötselrätten, utan att utredningen skulle bygga på innehållet i den då gällande renbeteslagen från år 1928. Bakgrunden till denna hållning var insikten att en sådan analys av rättsläget skulle kunna påverkas av utgången av den då pågående processen inför Skattefjällsdomen.⁴

Den nu gällande rennäringslagen utgår alltså från den uppfattning om renskötselrätten som gällde vid tidpunkten för 1928 års lag. Den då gällande uppfattningen var att det var fråga om befogenheter i följd av en förmån som staten hade gett de renskötande samerna med ursprung i det så kallade "lappprivilegiet".⁵

Det innebär att 1971 års lag bygger på utgångspunkter som senare, bland annat genom Skattefjällsdomen, har visat sig vara oriktiga. I Skattefjällsmålet fastslog Högsta domstolen att "en på civilrättslig grund bestående bruksrätt av sådant slag som det här gäller är enligt 2 kap. 18 § regeringsformen på samma sätt som äganderätten skyddad mot tvångsförfoganden utan ersättning".⁶ Detta utesluter att renskötselrätten kan vara ett privilegium vars innehåll och gränser staten ytterst förfogar över.

Mot bakgrund av uttalandena i Skattefjällsdomen gjordes år 1993 ett tillägg till 1 § andra stycket rennäringslagen: "rätten enligt första

³ Jfr 3 kap. 1 § jordabalken.

⁴ *Rennäringslagen i Sverige*, SOU 1968:16 s. 67 f.

⁵ Se till exempel Kungl. Maj: prop. nr 43 år 1928 *med förslag till lag om de svenska lapparnas rätt till renbete i Sverige m. m.*, s. 42, 54 och 58.

⁶ NJA 1981 s. 1, s. 248.

stycket (renskötselrätten) tillkommer den samiska befolkningen och grundas på urminnes hävd”.

En civilrättsligt grundad bruksrätt kan rättstekniskt sett inte tillkomma ett folk, utan måste tillkomma enskilda fysiska eller juridiska personer eller enskilda rättssubjekt samfällt.⁷ Tillägget är i den delen svårförståeligt i ett civilrättsligt perspektiv, men det kan ha ett folkrättsligt förklaringsvärde.

Högsta domstolen har uppfattat tillägget som en upplysning om ”renskötselrättens ursprung och rättsliga natur”, och har förklarat att inga rättsföljder är knutna till upplysningen.⁸

Den kännedom om renskötselrättens ursprung och rättsliga kännetecken som tillkommit efter år 1928 kan antas ha betydelse för hur nutida lagbestämmelser bör utformas bland annat i fråga om skydd mot intrång i renskötselrätten och om vilka negativa externa effekter från andra markanvändare som renskötarna och renen kan behöva tåla.

1.1 Läsanvisning

Promemorian inleds med en beskrivning av renskötselrättens praktiska och rättsliga innehåll i sak, inklusive en beskrivning av renskötselrättens skydd enligt grundlagen och folkrättens regler (kapitel 2). Därefter följer en genomgång av hur renskötselrätten påverkas av annan markanvändning, generellt sett, inklusive en genomgång av forskning om hur olika typer av markanvändning och tillståndprocesser påverkar renskötseln (kapitel 3). Efter det kommer en genomgång av hur renskötsel och skogsbruk på samma mark fungerar praktiskt och rättsligt (kapitel 4). Därefter ett kapitel om hur renskötsel påverkas av turism (kapitel 5). Vidare följer en beskrivning av hur renskötselrätten generellt sett behandlas i miljötillståndprocesser (kapitel 6). Därefter beskrivs hur renskötseln förhåller sig specifikt till vindkraft (kapitel 7), och vattenkraft (kapitel 8). I promemorian finns inget avsnitt om gruvor

⁷ Ett folk är inte ett rättssubjekt. Se t.ex. NJA 1981 s. 1, s. 169 f. och Allard, Christina, 2013, *Who holds the reindeer herding right in Sweden? A key issue in legislation*, publicerad i *The Proposed Nordic Saami Convention. National and International Dimensions of Indigenous Property Rights*, Oxford, Hart Publishing, s. 207–227.

⁸ NJA 2011 s. 109 p. 5. Tillägget föranledde inte heller Högsta domstolen att tillämpa regler om urminnes hävd på den rätt till vinterbete som framgår av 3 § (p. 9).

och infrastruktur som kraftledningar, väg eller järnväg, men sådana texter kommer att tas fram i det fortsatta arbetet.

De läsare som tar del av promemorian kan ha olika intressen eller expertkunskaper. För att underlätta för en selektiv läsning inleds varje kapitel med en sammanfattningsruta. Den läsare som inte hinner ta del av innehållet i hela kapitlet kan ta till sig huvuddragen i kapitlet genom att läsa rutan.

SEKRETARIATSUNDERLAG

2 Renskötselrättens syfte och innehåll

Sammanfattning: Renskötselrätten innehåller mer än bara rätt till renbete. Den ger även rätt att uppföra vissa anläggningar, rätt till skogsfång, rätt att flytta renar, rätt att jaga och fiska med mera. Renskötselrättens innehåll definieras av urminnes hävd och sedvana.

Renskötselrätten får förändras – utövandet behöver inte se likadant ut som när rätten upparbetades utan kan ske med modern teknik. Renskötselrätten får ta stor plats och innebär att förhållandevis sett få personer har egendomsskyddade rättigheter på stora ytor.

Att renskötselrätten civilrättsligt sett utgör egendom innebär att den täcks av samma grundlagsskydd för egendom som markägande gör. Renskötselrätten är egendomsskyddad oavsett hur mycket rennäringen omsätter. Egendomsskyddet innebär att det krävs att det föreligger expropriationsförutsättningar om renskötselrätten ska kunna inskränkas, och att full ersättning ska betalas om ett intrång i rätten leder till skada eller olägenhet.

Urfolks sedvanerättsligt grundade markrättigheter är vidare skyddade enligt internationella konventioner som Sverige har anslutit sig till, och enligt internationella sedvanerättsliga principer. Det innebär att renskötselrätten har ett extra starkt skydd mot exproprierande ingrepp. Innan sådana ingrepp sker ska samebyarna ha förutsättningar att delta på ett effektivt sätt i beslutsfattandet om ingreppet. Exproprierande ingrepp prövas både mot samebyarnas egendomsskydd och rätt till skydd för sin

kultur. Ett exproprierande ingrepp som riskerar att förneka urfolksmedlemmarnas rätt att utöva sin kultur är förbjudet.

Detta kapitel inleds med en övergripande beskrivning av vilken markrådighet som renskötselrätten medför, av dynamiken i de befogenheter som rådigheten medför och vad de får för praktisk betydelse. Därefter följer en översiktlig genomgång av renskötselrättens förankring i regeringsformen och folkrätten.

2.1 Befogenheter som innefattas i renskötselrätten

Enligt rennäringslagen innefattar renskötselrätten befogenheter för rättighetshavaren att enligt bestämmelserna i lagen använda mark och vatten till underhåll för sig och sina renar.⁹

Den innefattar enligt lagen en rätt till renbete, rätt att uppföra byggnader och anläggningar som behövs i renskötseln, rätt till skogsfång under vissa förutsättningar (rättigheterna i det avseendet är större på statlig mark än på privat), rätt att företa renflyttningar och rätt att jaga och fiska.¹⁰ Renskötselrättshavarens förfoganderätt omfattar en rätt att hålla renarna fribetande på markerna i samebyns område, att fatta beslut om hur betesresursen ska användas över tid och hur renskötseln ska bedrivas, samt att renskötselrättshavaren kan tillgodogöra sig fastigheterna i samebyområdet ekonomiska värde bland annat genom att använda betesresursen och sedan sälja renköttet.¹¹

Det står klart att befogenheterna inte bara bestäms genom lagtexten. Under lagtexten ligger rättsinstitutet urminnes hävd och sedvana vilka kan medföra ytterligare befogenheter. Av Skattefjällsdomen framgår exempelvis att renskötselrätten även innehåller rätt till grustäkt och liknande för husbehov, samt annat bete än renbete och slätter i den mån detta behövs för den egna försörjningen, trots att dessa rättigheter inte omtalas i rennäringslagen.¹² I underrättspraxis har renskötselrätten också

⁹ 1 § första stycket rennäringslagen.

¹⁰ 15–20, 23 och 25 §§ rennäringslagen.

¹¹ Jfr Brännström, Malin, 2017, *Skogsbruk och renskötsel på samma mark*, Umeå universitet, s. 177 ff.

¹² NJA 1981 s. 1, s. 245 f. och 248.

ansetts omfatta en befogenhet att plocka renlav i viss omfattning.¹³ Befogenheterna i renskötselrätten bestäms vidare av hur renskötseln har bedrivits och bedrivs. Sedvanan som rättsgrundande får därför en mer framträdande roll när det gäller renskötselrätten än vad som är fallet vid andra fastighetsrättsliga befogenheter.¹⁴

Enligt Renmarkskommitténs direktiv ska kommittén se över rennäringslagens bestämmelser om andra nyttjanderätter än jakt och fiske som hör till renskötselrättens utövande, som rätten att uppföra byggnader och rätten att ta virke för vissa ändamål. Kommittén ska bland annat utreda om det kan finnas en rätt till upplåtelser avseende någon annan av dessa rättigheter.¹⁵ Frågor om samebyarnas rätt att uppföra byggnader och anläggningar samt att ta skogs fång kommer därför att gås igenom mer i detalj i en framtida promemoria. I den här promemorian är fokus i stället på hur annan markanvändning påverkar renskötselrätten.

2.2 Traditionell renskötsel är naturbetesbaserad

Renskötselrätten avser en rätt att hålla renar fritt på naturbete. Ibland väljer renskötarna att utfodra av något skäl, eller att tillfälligt hålla renarna i hägn. Det kan bero på att betet är så dåligt att renarna annars skulle svälta. Att utfodring sker ibland påverkar inte förhållandet att renskötseln i grunden är naturbetesbaserad.

Att renarna är fribetande innebär att renskötarna i viss utsträckning lever nomadiskt. Alla flyttar inte lika långt, men det handlar om en i grunden rörlig verksamhet. Det är framför allt renskötarna som följer renens förflyttningar och inte tvärtom. Renarna har bestämda årstidsbeten och rör sig i en östvästlig riktning.

Renskötseln bygger på traditioner, och renskötarnas traditionella kunskaper är centrala i renskötseln. Den traditionella kunskapen är en tyst kunskap som överförs genom renskötselarbetet. Kunskapen överförs under lång tid mellan generationer av renskötare. Kunskapen handlar bland annat om att veta var det finns bra bete,

¹³ I mål B 69-04 från Hovrätten för Övre Norrland bedömdes att det ingick i en upparbetad sedvanerätt att samla renlav i viss omfattning och använda som foder.

¹⁴ Brännström, 2017, s. 177.

¹⁵ Dir. 2021:35 s. 11.

hur man bäst tar sig mellan betesområden och vilka begrepp som beskriver olika företeelser i renskötelsen.

2.3 Sättet att utöva renskötelsen är dynamiskt

Att renskötelsen bygger på traditioner och ett långvarigt bruk av mark innebär inte att sättet att använda marken måste vara detsamma som när rättigheten upparbetades. Renskötarnas sätt att använda marker i dag skiljer sig från hur marken användes när rätten upparbetades. I många områden bedrivs renskötelsen mer storskaligt och extensivt än när rättigheterna upparbetades. Nya redskap har tillkommit. I dag används till exempel terrängfordon, helikopter och GPS-halsband. Jakt och fiske bedrivs med moderna redskap och verksamheten har anpassats till nya etiska och förvaltningsmässiga premisser. Syftet med markanvändningen är dock detsamma – att på ett uthålligt sätt använda mark så att renen kan bidra till uppehållet för renskötarna.

Även de som bedriver skogs- och jordbruk har under framför allt det gångna halvsekle förändrat sitt sätt att bruka marken. Men eftersom renskötelsen grundas på urminnes hävd och sedvana har det ifrågasatts om renskötarna skulle ha rätt att bedriva sin verksamhet på något annat sätt än vad som gjordes när rätten upparbetades. Efter Högsta domstolens uttalande i Nordmalingdomen med specifikt avseende på vinterbetesrätten enligt 3 § i lagen, får den frågan anses vara klarlagd:

Såvitt framgår av lagtexten får den sedvanerättsligt grundade renskötelsen utnyttjas fullt ut enligt bestämmelserna i rennäringslagen. Det föreskrivs inga inskränkningar, till exempel så att renskötelsen skulle få bedrivas bara på det sätt som skedde då sedvanerätten upparbetades. Även utan lagreglering får det emellertid antas att sedvanerätten inte med tiden kan utvidgas ohämmat så att renskötelsen vållar fastighetsägarna skador och olägenheter i betydligt större omfattning än som skedde när rätten etablerades.¹⁶

Högsta domstolen hänvisade i sammanhanget till rättsfallet NJA 1982 s. 69 som handlar om ändrad markanvändning över tid inom ramen för ett servitut, och pekade på att det är en allmänt vedertagen grundsats att ett servituts innehåll kan förändras i

¹⁶ NJA 2011 s. 109, p. 11.

enlighet med vad som är en naturlig följd av samhällsutvecklingen. Med hänsyn till syftet bakom servitutet bedömdes det ändrade användningssättet inte ha medfört att servitutsbelastningen överstigit vad den tjänande fastigheten behövde tåla till följd av den ursprungliga upplåtelsen.¹⁷

Att en innehavare av en markanvändningsrätt med oförändrat syfte utvecklar sättet att använda marken kan vara en naturlig del i en samhällsutveckling. Men det förändrade användningssättet får inte innebära att andra markintressenter orsakas skador eller olägenheter över en toleranströskel.

Detta är något som återspeglas i juridiska principer på flera nivåer. Det syns i allmänna skadeståndsrättsliga principer och kan också ses som en del i den etablerade juridiska principen om att förorenaren betalar – *Polluter Pays Principle* – som innebär att den som orsakar skador i miljön ska betala de samhällsekonomiska kostnader som uppstår. Denna princip framgår bland annat i miljöbalkens regler om ansvar för föroreningar, där ansvaret för avhjälpande i första hand ligger på den verksamhetsutövare som har bidragit till en föroreningsskada eller allvarlig miljöskada.¹⁸

För renkötselrättens del tillkommer även ett lager av folkrättsliga principer rörande ett kulturellt betingat skydd för markanvändningen som är baserat på traditioner, till exempel med utgångspunkt i naturbete. Men även detta kulturskydd bygger på ett dynamiskt synsätt. Så kallade *frozen rights* – rättigheter som inte tar höjd för samhällsutvecklingen – bör undvikas.¹⁹

I förarbeten har renkötselrätten antagits vila på ett liknande dynamiskt synsätt så att den samiska kulturen ska kunna vara levande:

¹⁷ NJA 1982 s. 69, s. 92 f. Det målet handlade om ett båtplatsservitut, som när det etablerades hade använts i jordbruksverksamhet men som sedan hade börjat användas även för förtöjning och uppläggning av fritidsbåtar. Högsta domstolen uttalade att en allmänt vedertagen grundsats är att ett servituts innehåll kan förändras i enlighet med vad som är en naturlig följd av samhällsutvecklingen. Att båtplatsservitutet hade börjat användas för fritidsbåtar ansågs vara en naturlig utveckling mot bakgrund av karaktären hos de härskande fastigheterna, och det ändrade användningssättet var därför godtagbart. Avsikten med den ursprungliga upplåtelsen av servitutet syntes ha varit att servitutshavarna skulle ha en långtgående och dominerande användningsrätt till servitutsområdet, varför ökningen av antalet båtar och det intensivare nyttjandet från servitutshavarna inte bedömdes ha medfört att servitutsbelastningen överstigit vad den tjänande fastigheten behövde tåla till följd av den ursprungliga upplåtelsen.

¹⁸ 10 kap. 2 § miljöbalken.

¹⁹ Jfr FN:s kommitté för mänskliga rättigheter, ärendena *Länsman v. Finland*, Comm. No 511/1992 och *Länsman v. Finland*, Comm. No. 671/1995.

Såvitt framgår av lagtexten får den sedvanerättsligt grundade renskötserätten utnyttjas fullt ut enligt bestämmelserna. En levande samisk kultur har sålunda inte ett en gång för alla givet innehåll. Den beror i varje generation på vad den befolkning som känner sig som samer gör av det samiska kulturarv som lämnats den. Det är därför naturligt att Sametingets huvuduppgift blir att värna den samiska kultur som den verksamma samiska befolkningen i landet själv vill slå vakt om.²⁰

I förarbetena betonas vidare att den samiska kultur som Sametinget har i uppgift att verka för är en levande samisk kultur – för samernas del måste givetvis kulturen få utvecklas, och Sametingets uppgift är inte att ägna sig åt ett musealt bevarande av äldre förhållanden.²¹

En toleransprincip med utgångspunkt i en allmänt accepterad samhällsutveckling är alltså en utgångspunkt vid intressekollisioner mellan renskötserätten och annan rätt till markanvändning. En markägare behöver till exempel acceptera att renskötelsen bedrivs storskaligt (med ett fastställt maximalt antal renar) även på sådana platser där den ursprungligen har bedrivits i mer intensiv form, och att renskötarna använder terrängfordon. Omvänt får renskötelsen tåla att markägare använder sin mark på ett annat sätt i dag än när fastigheterna ursprungligen avvittrades. Detta innebär att markägare i dag kan bedriva skogsbruk på ett sätt som resulterar i markförhållanden som inte är optimala för renskötelsen, så länge skäligen hänsyn ändå tas till förutsättningarna för renskötserätten.

Att renskötserätten har upparbetats av urminnes hävd hindrar inte att renskötare behöver följa moderna lagkrav om bland annat hänsyn till människors hälsa och miljön. Renskötare är, liksom andra verksamhetsutövare, skyldiga att följa de regler som framgår av miljöbalken. Se mer om dessa krav i avsnitt 6.1.1.

2.4 Renskötserätten måste få ta plats

Renskötelse kräver en extensiv markanvändning, det vill säga den kräver att stora områden brukas eftersom betestillgången varierar från år till år. Växlande väderleksförhållanden kan göra att ett område som använts under en vinter inte är tillgängligt för bete nästa vinter. När ett område är avbetat kan det dröja lång tid innan

²⁰ Prop. 1992/93:32 om samerna och samisk kultur m.m., bilaga 1, s. 39.

²¹ Prop. 1992/93:32 om samerna och samisk kultur m.m., bilaga 1, s. 37 f.

betesförhållandena blivit goda igen och under mellantiden måste renarna söka sig till andra områden.²²

Renskötselrätten har under många års tid ifrågasatts i samhällsdebatten. Nyligen debatterades renskötselrättens skydd exempelvis på Svenska Dagbladets och Dagens Nyheters ledarsidor. Ifrågasättandet sker utifrån två olika håll men med ett gemensamt syfte – att väcka opinion för att renskötselrätten har ett orimligt stort skydd i svensk rätt.

Renmarkskommittén behöver bevaka den debatt som pågår om de frågor som kommittén utreder. Kommittén behöver också ha en uppfattning om hur de åsikter som förs fram i debatten kan utvärderas juridiskt och eventuellt ligga till grund för ansvarsfulla rättspolitiska ställningstaganden.

Den ena argumentationslinjen i debatten bygger på ett ekonomiskt synsätt enligt vilket renskötseln bör ses som vilken annan näring för köttproduktion som helst. Det påpekas ofta att näringen tar stor plats och att den skulle ha en negativ påverkan på annan markanvändning som ter sig mer rationell och ekonomiskt lönsam. Det sägs ibland att hela rennäringen i Sverige omsätter lika mycket som en genomsnittlig ICA-butik. Alternativkostnaden för den här typen av köttproduktion skulle alltså vara oacceptabelt stor. Från annat håll lyfts rättviseargument mot renskötselrättens status fram. Det brukar sägas att rätten utövas av ett fåtal personer som i praktiken har kontroll över stora delar av Sveriges yta; en kontroll som utövas till hinder för andra att kunna vistas i fjäll och natur och till hinder för jakt och fiske. Det senare förhållandet kopplas ofta till synpunkten att makten över marken är orättvist fördelad, särskilt när marken är statligt direkt disponerad eller ägs av statliga bolag.

De som vill ifrågasätta renskötselrättens omfattning måste emellertid utgå från att renskötselrätten åtnjuter ett egendomsskydd enligt Sveriges grundlag och enligt Sveriges internationella förpliktelser. Argumentationen blir inte meningsfull med mindre än att den kan motivera och göra en expropriation laglig. Utgångspunkten vid en expropriation är att den som har en egendomsskyddad tillgång inte behöver omsätta något alls.

De alternativkostnadsbaserade argumenten tycks inte beakta att den naturbetesbaserade renskötseln är en förutsättning för att miljö kvalitetsmålet om en storslagen fjällmiljö ska kunna uppnås.

²² Jfr NJA 2011 s. 109 p. 56

Målet sammanhänger med den grundlagsfästa utgångspunkten att en hållbar utveckling som leder till en god miljö för nuvarande och kommande generationer *ska* främjas.²³ Renen som ekologisk resurs – att landskapet betas av renar – är en förutsättning för att fjällmiljön ska se ut så som vi känner till den. Ett övergivande av de miljökvalitetsmål som har uppställts har också en alternativkostnad som bör redovisas om argumentationen ska bli meningsfull. Inte heller synes renskötselns betydelse för besöksnäringen beaktas i argumentationen. De alternativkostnadsbaserade argumenten tycks därför inte uttrycka annat än att en mållkonflikt föreligger. En mållkonflikt hanteras inom ramen för gällande utgångspunkter i regeringsformen och hushållningsbestämmelserna i miljöbalken.

Rättviseargumenten förhåller sig sällan eller aldrig till att merparten av marken i Sverige (41 miljoner hektar) är privatägd med åtföljande möjligheter till privat maktutövning. När argumentationen inte riktas mot att privata aktörer i allmänhet har rådighet över mark, utan riktas mot renskötarens rådigheter specifikt, kan detta antas sammanhånga med att rådigheterna delvis utövas på statlig mark. Ordet makt får då med en viss betydelseförskjutning beteckna vad som är samebyarnas anspråk på intringsskydd.

I detta sammanhang bör uppmärksammas att samebyarna (där rådigheten alltså ligger) har tillkommit som en följd av en statligt framtvångad kollektivering av renskötselrätten till samebyarna och deras medlemmar samtidigt med ett avskaffande av de underliggande lappskatteländen (vilka hade rättsliga kännetecken som i allt väsentligt liknar böndernas skatteländ som fick bli föremål för privat äganderätt). Samebyarna och deras medlemmar har således aldrig bett om den nuvarande ordningen men har inrättat sig efter statens påbud. Det kan alltså tyckas som en annan orättvisa att samernas rättsliga ställning först har påverkats av en tvångskollektivering av den enskilda och samfällda rätt som fanns i de gamla lappbyarna, varefter den införda ordningen (som tydligt knöts till renägande) sedan ifrågasätts som alltför gynnsam för samebyarna. En annan sak är att allemansrätten på samebyarnas områden liksom på privat mark är ett skyddsvärt intresse. Men detta illustrerar bara en annan mållkonflikt rörande markanvändningen i Sverige.

²³ 1 kap. 2 § tredje stycket regeringsformen. Att främja betyder med normalt språkbruk att hjälpa fram eller understödja.

Till det nu sagda kommer att renskötselrätten omgärdas av ett kulturskyddsintresse. Att det finns en rennäring i Sverige anses också vara av nationellt intresse. Skälet till det är att rennäringen är en förutsättning för den samiska kulturen. Riksdagen har i olika sammanhang uttalat att den samiska kulturens fortlevnad måste garanteras. Detta innebär att det måste finnas grundläggande förutsättningar för renskötsel inom i princip varje sameby, se mer om det i avsnitt 6.1.2.²⁴ Detta förutsätter sannolikt att det också finns grundläggande ekonomiska förutsättningar för rennäringen.

Det sagda kopplar till att renskötselrätten uppvisar stora likheter med andra urfolks sedvanerättsligt grundade markanvändning världen över. Att samerna är ett urfolk i Sverige är erkänt sedan lång tid tillbaka.²⁵ För att en stat inte ska diskriminera sitt urfolk krävs att staten erkänner att urfolksmedlemmars sedvanerättsligt upparbetade markrättigheter kan se annorlunda ut exempelvis avseende intensitet, kontinuitet och exklusivitet än vad majoritetsbefolkningens markrättigheter gör.

På förekommen anledning finns skäl att tydligt framhålla att samernas status som urfolk i Sverige inte bygger på ett ställningstagande till att samerna var först på det territorium som sedan skulle bli Sverige, utan är ett erkännande av det faktum att samerna som folk fanns här när Sverige fick sina nuvarande gränser.

2.5 Renskötselrättens konstitutionella skydd

Renskötselrättens konstitutionella skydd framkommer främst i 2 kap. 15 § regeringsformen om egendomsskydd. Renskötselrättens egendomsskydd är lika starkt som det skydd som en markägare har, även om markägaren naturligtvis har större befogenheter på sin mark än vad samebyarna har. Skyddet är utformat mot bakgrund av artikel 1 i Europakonventionens första tilläggsprotokoll, som även den är bindande för Sverige.

I Europakonventionens system formuleras egendomsskyddet som att varje fysisk eller juridisk person ska ha rätt till respekt för sin egendom. Ingen får berövas sin egendom annat än i det allmännas

²⁴ 3 kap. 5 § miljöbalken och prop. 1985/86:3 med förslag till lag om hushållning med naturresurser m.m., s. 57 f.

²⁵ KrU 1976/77:43.

intresse och under de förutsättningar som anges i lag och i folkrättens allmänna grundsatser.²⁶

Utgångspunkten för regeringsformens egendomsskydd uttrycks som att vars och ens egendom är tryggad genom att ingen kan tvingas avstå sin egendom till det allmänna eller någon enskild genom expropriation eller något annat sådant förfogande. Inte heller behöver en enskild tåla att det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad.

Varken Europakonventionens eller regeringsformens skydd är dock absolut.

Av Europakonventionens första tilläggsprotokoll följer att respekten för egendom inte inskränker en stats möjligheter att genomföra sådan lagstiftning som staten finner nödvändig bland annat för att reglera nyttjandet av egendom i överensstämmelse med det allmännas intresse, eller för att säkerställa betalning av skatter eller andra pålagor eller av böter och viten.

I regeringsformen är undantaget från förbudet mot expropriation och andra sådana förfoganden formulerat som att en sådan åtgärd kan accepteras när det krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen, och då mot full ersättning. Detsamma gäller för rådighetsinskränkningar. Vad som anses utgöra allmänna angelägna intressen framgår bland annat av expropriationsändamålen i 2 kap. expropriationslagen.

Vad som utgör angelägna allmänna intressen fastställs med beaktande av ett proportionalitetskrav. Samma krav gäller enligt Europakonventionen. Proportionalitetskravet innebär att även om det finns ett allmänt intresse som i och för sig skulle kunna motivera ett ingrepp i en egendomsskyddad rättighet så måste det vägas mot den enskildes intresse, och ingreppet måste genomföras på ett sådant sätt att det inte innebär en oskälig börda för den enskilde.²⁷

²⁶ Protokollet av år 1952 avsåg med "folkrättens allmänna grundsatser" de regler som gällde vid en stats expropriation eller nationalisering av utländska investerade tillgångar. Kravet på "public purpose" var grundläggande. Någon form av kompensation skulle utgå, ofta bestämd i förhandling mellan suveräna stater. En proportionalitetsprincip skyddade den utländske investeraren från orimligt låg kompensation. Berördes flera utländska investerare gällde en princip om icke-diskriminering. År 1952 förelåg inte några konventioner om mänskliga rättigheter eller någon urfolksrätt, vilket inte hindrar att principerna ovan i viss mån har bidragit till urfolkens rättigheter i dag.

²⁷ *Parkfastigheten* NJA 2018 s. 753 p. 23 och RÅ 1999 ref. 76, jfr även NJA 2013 s. 350 p. 11 och *Förhandsbeskedet i Värmdö* NJA 2016 s. 868 p. 10.

Proportionalitetsprövningen kan utifrån regeringsformens krav sägas omfatta tre led.²⁸

1. Är det aktuella ingreppet ägnat att tillgodose det avsedda ändamålet (ändamålsenlighet)?
2. Är ingreppet nödvändigt för att uppnå det avsedda ändamålet eller finns det likvärdiga, mindre ingripande alternativ (nödvändighet)?
3. Står den fördel som det allmänna vinner i rimlig proportion till den skada som ingreppet förorsakar den enskilde (proportionalitet i strikt mening)?

Om förutsättningarna för expropriation eller annat sådant förfogande är uppfyllda följer av regeringsformen att den enskildes förlust på grund av åtgärden ska ersättas fullt ut. Ersättningen ska bestämmas enligt grunder som anges i lag. Sådana bestämmelser finns i svensk rätt huvudsakligen i expropriationslagen. Bestämmelser om ersättning förekommer dock också i speciallag.

Expropriationslagens regler om ersättning utgår från marknadsvärdebedömningar som ett objektivi mått på liden skada. Högsta domstolen har dock bedömt att dessa regler måste läsas mot bakgrund av den grundlagsfästa rätt till ersättning som kommer till uttryck i 2 kap. 15 § regeringsformen. Det innebär att även om det inte kan påvisas att en exproprierande åtgärd påverkar marknadsvärdet på en fastighet eller särskild rätt, ska ersättning utgå om en ekonomisk skada kan konstateras, eller principiellt kan förutsättas, på grund av åtgärden.²⁹

I Europakonventionen finns inga uttryckliga regler om ersättning vid ingrepp i skyddet för enskilds egendom. Europadomstolen har dock i flera avgöranden slagit fast att kompensation normalt är en förutsättning för att ett ingrepp ska kunna betraktas som proportionerligt. Någon rätt till full ersättning följer dock inte av Europakonventionen. I stället innebär Europadomstolens praxis att kompensationens storlek kan vara beroende av de intressen som vägs mot varandra. I detta hänseende går alltså regeringsformens egendomsskydd längre än Europakonventionens.

²⁸ RÅ 1999 ref. 76, jfr även prop. 1997/98:45, *Miljöbalk*, s. 320.

²⁹ NJA 2007 s. 695.

Vissa ytterligare grundlagsbestämmelser har särskild betydelse för renskötselrättshavare.

I 1 kap. 2 § sjätte stycket regeringsformen finns ett målsättningsstadgande om att det samiska folkets och etniska, språkliga och religiösa minoriteters möjligheter att behålla och utveckla ett eget kultur- och samfundsliv ska främjas. Bestämmelsen ger inte självständigt upphov till några rättigheter, men Högsta domstolen uttalar i Girjasdomen att stadgandet ändå kan få viss materiell betydelse vid sådan rättstillämpning där det är fråga om att väga olika faktorer mot varandra.³⁰

I regeringsformen finns också ett diskrimineringsförbud i 2 kap. 12 §, där det framgår att lag eller annan författning inte får innebära att någon missgynnas därför att han eller hon tillhör en minoritet med hänsyn till bland annat etniskt ursprung. Bestämmelsen är rättsligt bindande för regering och riksdag och kan åberopas av enskilda i domstol vid till exempel lagprövning. Det som förbjuds genom diskrimineringsförbudet är att regler införs som missgynnar någon därför att han eller hon tillhör en minoritet. Lagregler som i positivt hänseende särbehandlar en minoritet i förhållande till majoritetsbefolkningen hindras däremot inte av bestämmelsen. Det är också tillåtet att gynna en minoritet utan att ge en annan minoritet samma förmån.

Även i Europakonventionen finns ett diskrimineringsförbud, som innebär att den som anser sig ha diskriminerats i samband med åtnjutandet av någon av de rättigheter som säkerställs i konventionen kan åberopa detta direkt inför domstol.

Kärnan av renskötselrättens konstitutionella skydd kan beskrivas enligt följande.

- Ingen renskötselrättshavare behöver avstå från renbetesmarker om det inte krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen och åtgärden är proportionerlig.
- Renskötselrättshavaren har rätt till full ersättning för skador som denne orsakas genom avstående av marker eller olika intrång i renskötseln.

Rennäringslagen har återkommande kritiserats för att detta konstitutionella skydd inte återspeglas i lagens bestämmelser. I

³⁰ NJA 2020 s. 3 p. 92.

stället har lagstiftaren i hög utsträckning överlämnat till de enskilda som berörs att lösa tvistiga frågor, antingen genom att hänvisa dem till rättsprocesser eller till dialog.

En konstitutionell utgångspunkt i en liberal demokrati är att enskilda i första hand ska få tillvarata sina legitima intressen och reglera sina ekonomiska förhållanden genom frivilliga överenskommelser och avtal. Om detta inte är möjligt på grund av avtals hinder och brister i hur marknaden fungerar³¹ kan staten se sig föranledd att införa en tvingande reglering.³² Det ska då ske av riksdagen i lagform; uppgiften kan inte delegeras till regeringen eller myndigheter.³³ Om renskötselrättshavare och andra rättighetshavare behöver samsas om användningen av samma mark och de inte själva kan eller bör få reglera sina mellanhavanden i avtal ska regleringen alltså genom lag göra tydligt vad som gäller.³⁴

2.6 Renskötselrättens folkrättsliga skydd

Folkrättsliga regler som är bindande för Sverige består både av internationella överenskommelser och sedvanerättsliga principer. Sedvanerättsliga principer som är särskilt betydelsefulla för urfolk har ofta ett samband med rättigheter till land och vatten. Urfolks levnadssätt världen över har likheter i det att urfolksmedlemmarna har ett nära band till sina traditionella marker, och att markanvändningen är utgångspunkten för urfolksmedlemmarnas kultur, andliga liv, integritet och ekonomiska överlevnad.

2.6.1 Sedvanerättsliga principer

De sedvanerättsliga principer i den internationella rätten som har betydelse för det samiska folket beskrivs mer ingående i avsnitt 8.4 i

³¹ Det kan vara fråga om monopol, monopsoni, informationsasymmetrier och andra transaktionskostnadshinder som gör att avtalsmekanismer inte fungerar på förutsatt sätt. Se allmänt Williamson, Oliver E., 1998, *The Economic Institutions of Capitalism*, Free Press.

³² En annan sak är att lagstifta om reservregler som gäller om inte parterna avtalar om annat (så kallade dispositiva regler). Sådana regler kan sägas syfta till att underlätta en privat reglering genom avtal.

³³ 8 kap. 2 § första punkten regeringsformen.

³⁴ I doktrin finns flera exempel på kritik mot att lagstiftaren i stor utsträckning hänvisar till frivilliga lösningar och certifieringssystem för att lösa de intressekonflikter som föreligger mellan renskötselrättshavare och andra markanvändare, se t.ex. Brännström, 2017, s. 317.

delbetänkandet *Jakt och fiske i renbetesland*.³⁵ Här följer en summering av vissa centrala principer.

Principen om icke-diskriminering anses utgöra ett viktigt skydd för dem som tillhör minoriteter, särskilt eftersom den skyddar minoriteterna i förhållande till majoritetsbefolkningen. Diskrimineringsförbudet innebär att personer som är i likadana situationer ska behandlas lika. Men det innebär också att personer som är i olika situationer ska behandlas olika, om det inte finns objektiva och rimliga skäl för något annat. Ett led i detta är att kulturella skillnader ska beaktas. Det kan alltså finnas skäl att särbehandla vissa grupper vilkas kulturella bakgrund skiljer sig från majoritetsbefolkningens.³⁶ En särbehandling kan vara ett nödvändigt led i att tillse att medlemmarna i minoritetsgruppen har samma möjligheter att utöva sina rättigheter som andra. Ett exempel på detta är att en domstol behöver betrakta ett upparbetande av en egendomsrätt som en del i en samisk renskötsel utifrån andra rekvisit, exempelvis avseende intensitet i markanvändning, än dem som används för ett upparbetande av en egendomsrätt i majoritetsbefolkningens jordbruk.

Principen om rätt till självbestämmande gäller för ett urfolk som samerna.³⁷ Rätten innebär sammanfattningsvis att ett folk har rätt att bestämma över sin egen framtid. Internt självbestämmande för urfolk innebär en rätt att utveckla sin kultur, sina språk, sin religion och sina näringar. Självbestämmandet kan vara territoriellt eller avse bevarandet av de autonoma funktioner som urfolket behöver för att kunna fortleva – såsom ekonomiska eller politiska institutioner – samt de tillgångar i form av naturresurser som behövs för att kunna försörja sig, eftersom urfolkens traditionella näringar oftast är knutna till land- och vattenresurser.

Rätten till eget kulturliv innebär att minoriteter inte får förnekas rätten (*shall not be denied the right*) att i gemenskap med andra medlemmar av sin grupp ha sitt eget kulturliv, bekänna sig till och utöva sin egen religion och använda sitt eget språk. Rätten till ett eget kulturliv täcker in gruppens traditionella levnadssätt, såväl vad gäller näringsfång som religion och konstutövning. Kulturliv ska i det här sammanhanget alltså förstås i vid bemärkelse – även

³⁵ SOU 2023:46.

³⁶ Jfr Europadomstolens avgörande i *Thlimmenos v. Greece* (application no. 34369/97), och finska högsta domstolens dom i KKO:2022:26.

³⁷ Att samerna är ett urfolk i Sverige är erkänt sedan lång tid tillbaka, se KrU 1976/77:43.

näringsfång och traditionella ekonomiska aktiviteter är en central del i ett urfolks kultur. Urfolkskulturer är i regel tätt sammanlänkade med användning av mark och naturresurser. Rätten till egen kultur innebär en skyldighet för stater att positivt stödja minoriteters strävanden att bevara sin särart.³⁸ Den omständigheten att urfolksmedlemmar har anpassat sig till samhällsutvecklingen och moderniserat sina traditionella näringar och ekonomiska aktiviteter innebär inte att dessa verksamheter inte längre täcks av skyddet för den egna kulturen.³⁹ Rätten till kultur avser individer, men normen åstadkommer ett skydd för verksamheter som bedrivs i grupp; gruppen är ofta en förutsättning för urfolks och minoriteters traditionella kulturliv och näringar.

Dessa centrala principer är en del av den internationella sedvanerätten och är som sådana folkrättsligt bindande för Sverige. Sverige behöver alltså inte ha ratificerat någon internationell konvention för att vara bunden av dessa principer. Principerna framgår dock också av ett antal konventioner (traktater) som Sverige har förbundit sig att följa – det vill säga avtal som Sverige som stat har ingått med andra stater. Regler eller principer i traktater och internationell sedvanerätt kan ofta överlappa varandra.

2.6.2 Artikel 27 i FN:s konvention om civila och politiska rättigheter

FN:s konvention om civila och politiska rättigheter är bindande för Sverige. Konventionen har central betydelse för urfolks och minoriteters rättigheter. Enligt konventionens artikel 27 ska de som tillhör etniska, religiösa eller språkliga minoriteter inte förnekas rätten att i gemenskap med andra medlemmar av sin grupp ha sitt eget kulturliv, bekänna sig till och utöva sin religion samt använda sitt eget språk.

Rätten till ett eget kulturliv täcker in gruppens traditionella levnadssätt, såväl vad gäller näringsfång som religion och konstutövning. Kulturliv ska i det här sammanhanget alltså förstås i vid bemärkelse – även näringsfång och traditionella ekonomiska aktiviteter är en central del i ett urfolks kultur. Urfolkskulturen är i

³⁸ Jfr uttalanden från FN:s kommitté för mänskliga rättigheter, General comment No. 23 (50) (art. 27).

³⁹ Länsman v. Finland, Comm. No 511/1992 och Länsman v. Finland, Comm. No. 671/1995.

regel tätt sammanlänkad med användning av mark och naturresurser. Denna rätt till det egna traditionella levnadssättet och kulturbaserad mark- och naturresursanvändning stärks av ett förbud mot diskriminering (artikel 26) och rätten till självbestämmande (artikel 1). Artikel 27 ska tolkas i ljuset av artiklarna 1 och 26.

Normerna om skydd för kultur står i samklang med och stärks av andra normer i statssamfundet, till exempel artikel 5 i FN-konventionen 1965 om avskaffande av alla former av rasdiskriminering. Konventionens artikel 5 (d) (v) innefattar ett förbud mot diskriminering vad gäller rätten att äga egendom, både enskilt och kollektivt. Genom artikeln åstadkoms ett skydd mot sådan expropriation som inte är av allmän karaktär utan riktar sig mot en viss minoritetsgrupp.⁴⁰

FN:s människorättskommitté kan pröva framställningar från enskilda som menar att stater har brutit mot bestämmelsen i artikel 27 om skyddet för kultur. I kommitténs praxis har ett antal principiella frågor utkristalliserats som bör ställas vid rättsenlighetsbedömningar vid exploateringar av marker som en grupp urfolksmedlemmar traditionellt brukar:

- Har den berörda gruppen konsulterats på ett meningsfullt sätt angående åtgärden?
- Har samrådsförfarandet som föregått åtgärden varit adekvat och inneburit positivt stöd för åtgärden hos en majoritet av de rådfrågade urfolksmedlemmarna?
- Innebär inskränkningen att gruppens traditionella näring förblir ett hållbart försörjningsmedel?⁴¹

Praxis från FN:s människorättskommitté är inte bindande för Sverige, men är tänkt att vara vägledande för hur exempelvis artikel 27 ska tillämpas i den nationella rätten. Uttalanden från kommittén kan också få betydelse genom att de högsta instanserna beaktar dem i sin rättskipning på ett sätt som gör att de blir en del av nationell rätt, och i förlängningen en del av internationell sedvanerätt om tillräckligt många stater beaktar dem. Ett exempel på ett sådant

⁴⁰ I ärendet Rönnbäcken, CERD/C/102//D/52/2013, bedömde kommittén som bevakar konventionens efterlevnad att egendomsrätten hade kränkts för en grupp samebymedlemmar i Sverige vid ett beviljande av koncessioner för gruvdrift.

⁴¹ Länsman et al. v. Finland, Communication No. 511/1992, U.N. Doc. CCPR/C/52/D/511/1992 (1994).

nationellt beaktande är den norska Fosendomen, där Høyesterett kom fram till att uttalanden från FN:s kommitté för mänskliga rättigheter ska tillmätas avsevärd tyngd vid tillämpningen av nationell rätt.⁴²

2.6.3 Folkrättsligt skydd vid exproprierande ingrepp

I folkrättsliga sammanhang är det omdiskuterat i vilken utsträckning de marker som urfolksmedlemmar traditionellt använder kan tas i anspråk av stater eller exploatörer för olika ändamål. Professor emeritus i folkrätt, Ove Bring, har beskrivit den internationella sedvanerätten som har särskild betydelse för den diskussionen såvitt avser renskötselrättens utövande.⁴³ Nedanstående beskrivning av innehållet i den internationella sedvanerätten tar avstamp i några av de sedvanerättsliga principer som Ove Bring har lyft fram som centrala.

Stater och andra aktörer måste fullt ut respektera urfolksmedlemmars över tid upparbetade rättigheter till mark och vatten. De måste också respektera att urfolket har en status som aktör i det nationella samhällslivet och därmed har urfolksmedlemmarna rätt att genom egna representanter och institutioner delta i beslutsprocesser i frågor som berör dem.⁴⁴

En rätt till konsultationer föreligger vid alla samhällsprojekt som påverkar urfolksmedlemmars levnadssätt. Vid konsultationer med urfolksmedlemmarna ska principen om FPIC – *free, prior and informed consent* – det vill säga fritt och informerat förhandssamtycke, tillämpas. Principen ställer krav på konsultationer som ger urfolket en reell möjlighet att påverka resultatet av beslutsprocesser, men innebär inte en kategorisk vetorätt. En rätt till veto kan emellertid inte uteslutas i vissa extrema situationer, nämligen när konsultationer inte har varit uppriktiga eller tillräckligt inkluderande och där resultatet av det föreslagna projektet skulle hota urfolkets levnadssätt eller försörjning i hög

⁴² HR-2021-1975-S p. 102.

⁴³ Bring, 2023, Komm2023/00061/N 2021:02-24, se även avsnitt 8.4.6 i SOU 2023:46.

⁴⁴ Artiklarna 5, 11, 18, 20 och 27 urfolksdeklarationen (UNDRIP), artiklarna 2, 26 och 27 ICCPR, artikel 1 ICESCR, artikel 8 ILO-konventionen nr 169 (ILO 169).

grad. Projekt som har lett till en inskränkning av kulturella ekonomiska rättigheter ställer krav på adekvat gottgörelse.⁴⁵

Expropriation och andra egendomsberövande åtgärder explicit riktade mot ett urfolk och explicit riktade mot detta urfolks rättigheter är förbjudna, om de inte har föregåtts av en effektiv konsultation. Vid bedömningen av om ett planerat exproprierande ingrepp är proportionerligt ska det beaktas vilken skada åtgärden innebär för urfolkmedlemmarnas levnadssätt, kultur och identitet. Ett urfolk som berövas egendom genom tvång är berättigat till ersättning.⁴⁶

Exproprierande ingrepp prövas både mot kulturskydd och egendomsskydd

Av vad som sagts i föregående avsnitt följer att frågan om en inskränkning av ett urfolks markrättigheter är rättsenlig eller inte måste prövas enligt såväl urfolkmedlemmarnas rätt till kultur som enligt deras civilrättsliga och konstitutionella egendomsskydd. Det är alltså två olika prövningar som ska göras.

Rätten till kulturskydd innebär att det är olagligt att göra ingrepp som innebär att medlemmar av en urfolksminoritet *förnekas* att i gemenskap med andra medlemmar av sin grupp ha sitt eget kulturliv, bekänna sig till och utöva sin egen religion och använda sitt eget språk. Detta oavsett hur många fördelar ingreppet i fråga enligt någon kollektiv välfärdsfunktion skulle kunna anses ha på grund av att andra samhällsintressen gynnas. Tröskeln för vad som innebär ett förnekande ligger högt, men om tröskeln överskrids är ingreppet otillåtet, och då görs ingen proportionalitetsprövning. Samhälleliga projekt som förnekar ett urfolks levnadssätt är alltså förbjudna.⁴⁷

Samhälleliga projekt med en mer begränsad effekt på urfolkmedlemmarnas möjlighet att utöva sin kultur kan vara tillåtna. Rättsenligheten av olika aktiviteter som visserligen inte förnekar men däremot *påtagligt försvårar* eller försvagar urfolkmedlemmarnas kulturskydd beror av i vilken mån urfolkmedlemmarna har haft möjlighet att delta i beslutsfattandet

⁴⁵ Artiklarna 19, 20, 28 och 32 UNDRIP, artikel 27 ICCPR, artikel 8 ILO 169.

⁴⁶ Artiklarna 2, 20 och 26 UNDRIP, artiklarna 2 och 27 ICCPR, artikel 2 ICESCR, artikel 5 ICERD, artikel 8 ILO 169.

⁴⁷ Artiklarna 2, 20 och 26 UNDRIP, artiklarna 2 och 27 ICCPR, artikel 2 ICESCR, artikel 5 ICERD, artikel 8 ILO 169.

kring åtgärden och deras möjligheter att dra ekonomisk nytta av den planerade åtgärden.

En åtgärd som bedöms som förenlig med urfolksmedlemmarnas rätt till kulturskydd måste också prövas mot urfolkmedlemmarnas egendomsskydd. Rätten till egendom innebär att urfolksmedlemmarna har rätt att ge eller låta bli att ge samtycke till åtgärder som påverkar deras egendomsskyddade markanvändning. Urfolksmedlemmarna kan alltså avtala med exploatören om förutsättningarna för att sådana åtgärder ska vara tillåtna.

Kravet på samtycke gäller dock inte när det finns förutsättningar för expropriation av urfolksmedlemmarnas egendom. En exproprierande åtgärd måste, som nyss sagts, vara proportionerlig om den ska vara rättsenlig. För urfolksmedlemmars del krävs särskilda överväganden i proportionalitetsbedömningen, vilket gör att utrymmet för att expropriera urfolksmedlemmars egendom kan vara snävare än vad som är fallet vid en expropriation som riktar sig till medlemmar i majoritetsbefolkningen. Skälet är att tillgången till traditionella marker har en grundläggande betydelse för urfolksmedlemmarnas kultur, försörjning och levnadssätt.⁴⁸

Detta innebär att fördelarna som vinnas med åtgärden måste stå i rimlig proportion till nackdelarna för urfolksmedlemmarna, med särskilt beaktande av skadan på deras kulturbaserade markanvändning. De berörda urfolksmedlemmarna måste dessutom ha konsulterats om åtgärden och ha haft en reell möjlighet att påverka den.

Omfattningen av en åtgärds negativa påverkan är alltså central vid bedömningen av dess rättsenlighet, dels när åtgärden prövas mot kulturskyddet, dels när den prövas mot egendomsskyddet. I denna bedömning ska aspekter som åtgärdens eller verksamhetens varaktighet i tid och kumulativa effekter tas i beaktande. Prövningen kan inte göras isolerat utan måste bedömas i förening med andra åtgärder – både tidigare och planerade. Graden av nödvändighet och ändamålsenlighet är också relevanta aspekter. En konsekvensutredning avseende dessa aspekter är nödvändig som underlag vid rättsenlighetsbedömningen av en åtgärd som på något sätt ianspråktar urfolksmedlemmars egendom.

⁴⁸ Jfr Åhrén, Mattias, 2014, *International Human Rights Law Relevant to Natural Resource Extraction in Indigenous Territories – An Overview*, Nordisk miljörettslig tidskrift 2014:1, s. 30 ff.

Sammanfattningsvis kan alltså expropriation och liknande urspråktaganden av ett urfolks rättigheter vara rättsenliga under vissa förutsättningar. Så kan vara fallet om åtgärden i fråga sker i syfte att tillgodose ett angeläget allmänt intresse, och om åtgärden endast har en begränsad påverkan på urfolksmedlemmarnas levnadssätt. För att detta ska anses vara fallet krävs också att urfolksmedlemmarna har haft en reell möjlighet att påverka hur åtgärden utformas, att åtgärden är proportionerlig samt att full ersättning utges för ingreppet.

2.7 Krav på hänsyn rättighetshavare emellan

I den svenska fastighetsrätten finns flera situationer när olika rättighetshavares intressen kan kollidera. Det ställs då principiella krav på hänsynstagande, ofta kopplat till ett skadeståndsansvar för den som brister i hänsyn.⁴⁹ Inledningsvis i detta avsnitt följer en förklaring av juridiska begrepp om skadestånd, i syfte att förtydliga vilka principer som gäller för detta. Därefter följer en beskrivning av bestämmelser som reglerar andra situationer när det finns parallella rättigheter på samma mark, bortsett från renskötselrätten.

2.7.1 Förklaring av skadeståndsrättsliga begrepp

I detta avsnitt, och i kommande delar av promemorian som behandlar hänsyn mellan flera rättighetshavare på samma mark, används några begrepp som är centrala i skadeståndsrätten. Begreppen förklaras här.

Skadestånd kan utgå för *personskada*, *sakskada* och *ren förmögenhetsskada*.

Person- och sakskador kan handla om den fysiska skadan på något (om ens bil har blivit påkörd kanske den har fått en buckla och man själv har fått ont i nacken). *Person- och sakskador* kan också leda till ekonomiska följdskador – man kanske har utgifter för att hyra en annan bil under reparationstiden, och kostnad för taxi för att ta sig till sjukhuset, till exempel. Den typen av följdskador är inte rena förmögenhetsskador, eftersom de just är en följd av annan

⁴⁹ Dessa situationer med rättsfallsbeskrivningar går igenom av Brännström, 2017, s. 181–190.

ersättningsgill skada. Skadeståndet för person- och sakskada omfattar ersättning för sådana följdskador.⁵⁰

Ren förmögenhetsskada däremot är sådan ekonomisk skada som uppkommer utan samband med att någon lider person- eller sakskada.⁵¹ Exempel på sådana skador är den förlust man gör om man utsätts för ett bedrägeri, eller att ens restaurangverksamhet får minskade intäkter om vägen framför den blir en byggarbetsplats.

Ideell skada är också ett begrepp som används i skadeståndsrätten. Det syftar på en viss typ av personskador som egentligen inte kan mätas i pengar på ett entydigt objektivt sätt. Till exempel kränkning, sveda och värk, eller psykiskt lidande. En ideell skada kan utlösas av angrepp på den egna personen, men det krävs inte att någon fysisk skada ska ha uppkommit. När samer blir drabbade av att samisk kultur skadas kan det vara en ideell skada.⁵²

Ersättningsreglerna är olika för olika typer av skador. I den *utomobligatoriska skadeståndsrätten* (det vill säga den som gäller när skadevällaren och den skadelidande inte har något avtalsförhållande mellan sig) tillämpas ersättningsreglerna i skadeståndslagen och en del speciallagar, till exempel miljöbalken. Dessutom finns vissa *allmänna skadeståndsrättsliga principer* som gäller oavsett lag. Person- och sakskada (och följdskador av sådana skador) ersätts i den utomobligatoriska skadeståndsrätten om den som har vållat skadan har orsakat den uppsåtligen, alternativt har varit vårdslös (uppsåt eller vårdslöshet kallas ibland för culpa, som är latin för skuld). Därutöver finns vissa specialregleringar om strikt ansvar, vilket innebär att skadevällaren är ansvarig oavsett culpa. Skadevällaren är alltså i sådana fall ansvarig även för skador som orsakas av rena olyckshändelser. Det kan handla om att den som bedriver vissa typer av miljöfarlig verksamhet är strikt ansvarig. Ett annat exempel på strikt ansvar är samebyars ersättningsskyldighet för skador som renar orsakar på marker där de inte får lov att vara, som framgår i 90 § rennäringslagen.

Ren förmögenhetsskada däremot ersätts i den utomobligatoriska skadeståndsrätten som huvudregel endast om den har vållats genom

⁵⁰ 2 kap. 1 § skadeståndslagen (1972:207).

⁵¹ 1 kap. 2 § skadeståndslagen.

⁵² Ett exempel på när en sameby tilldömts ersättning för ideell skada finns i Svea hovrätts avgörande i mål T 7463-18 den 20 december 2019, när domstolen kom fram till att Talma sameby hade rätt till ersättning för ideell skada på grund av vad svenska statens överträdelse av bland annat diskrimineringsförbudet i regeringsformen och Europakonventionen.

brott. I vissa situationer kan ren förmögenhetsskada ersättas trots att inget brott begåtts, och trots att detta inte framgår i skadeståndslagen. Det handlar om när vissa allmänna skadeståndsrättsliga principer är tillämpliga, till exempel i fall av kvalificerat otillbörligt handlande.⁵³ Dessa principer följer av Högsta domstolens praxis.

I den utomobligatoriska skadeståndsrätten ersätts ideella skador endast under vissa förutsättningar. Kränkingsersättning till exempel har man endast rätt till om någon allvarligt har kränkt en genom brott som innefattar ett angrepp på ens person, frihet, frid eller ära. En skada på affektionsvärden, eller på samisk kultur, ersätts i regel inte i den utomobligatoriska skadeståndsrätten.

I den *inomobligatoriska skadeståndsrätten* har parterna ett kontraktsförhållande där de ofta har avtalat vad som ska gälla dem emellan i fråga om skadestånd. Utöver det kan också skadeståndslagen komma till användning, om inte avtalet innehåller en reglering om saken. Har de inte avtalat något annat så ersätts ren förmögenhetsskada som den ena parten orsakar den andre, oberoende av om skadan har vållats genom brott eller inte. Som en allmän förutsättning gäller i detta avseende antingen en utfästelse eller att culpa föreligger.

2.7.2 Hänsynsregleringar mellan andra rättighetshavare

I grannelagsrätten finns hänsynsregeln i 3 kap. 1 § jordabalken, där det anges att var och en ska visa skälig hänsyn till omgivningen vid nyttjandet av sin eller annans fasta egendom. Med stöd av bestämmelsen kan förelägganden och förbud riktas mot en grannes störande verksamhet. Bestämmelsen kan även ligga till grund för skadeståndskrav.⁵⁴

Principerna bakom det grannelagsrättsliga ansvaret bygger på en intresseavvägning med beaktande av den uppkomna skadans orts- och allmänvanlighet, där även culpa (vårdslöshet eller uppsåt från skadevållaren) vägs in i bedömningen. Samtidigt är det grannelagsrättsliga ansvaret striktare än det allmänna utomobligatoriska skadeståndsansvaret. Ersättningsskyldigheten

⁵³ Exempel på sådana situationer utvecklas av Schultz, Mårten, i *Skadestånd för ren förmögenhetsskada utan lagstöd*, SvJT 2017 s. 820.

⁵⁴ NJA 1994 s. 162.

kan antas omfatta även ersättning för ren förmögenhetsskada, det vill säga ekonomiska skador utan samband med person- eller sakskada. Sådana skador ersätts som sagt i den utomobligatoriska skadeståndsrätten annars som huvudregel endast om de har orsakats på grund av brott.⁵⁵

Grannelagsansvar har utvecklats rättsligt inom ramen för miljöbalken, men regeln i jordabalken har fortfarande en självständig betydelse. Enligt de miljörättsliga bestämmelserna har en fastighetsägare eller verksamhetsutövare ansvar för personskada, sakskada och ren förmögenhetsskada som en verksamhet på en fastighet har orsakat i omgivningen. Det strikta skadeståndsansvaret är emellertid begränsat till att gälla störningar som går utöver orts- och allmänvanliga störningar.⁵⁶ Ansvaret träffar alltså den som äger en fastighet, har en tomträtt, eller bedriver näringsverksamhet på en fastighet, och gäller i förhållande till omgivningen. Ordet omgivning ges en vid tolkning och innefattar inte bara fastigheten och omedelbart omgivande fastigheter.⁵⁷

I jordabalken anges även fler fall där hänsyn krävs mellan rättighetshavare. Det handlar till exempel om att den som ska utföra grävningsarbeten behöver vidta skyddsåtgärder för att förebygga skada på angränsande fastigheter. Detsamma gäller för vissa byggnadsarbeten.⁵⁸

För tomträttsupplåtelse gäller enligt jordabalken att om en fastighetsägare eller tomträttshavare har överskridit sin rätt eller åsidosatt sin skyldighet på grund av upplåtelsen, åligger det denne att återställa vad som har rubbats eller fullgöra vad som har eftersatts, och att ersätta skada. Där gäller ett strikt ansvar. För tomträtter gäller dessutom ett hävningsförbud, vilket innebär att tomträttsavtalet inte kan hävas på grund av kontraktsbrott. Rättighetshavarna kan alltså inte bli av med varandra ens om de åsidosätter sina skyldigheter eller överskrider sina rättigheter, vilket liknar vad som gäller mellan renskötselrättshavare och markägare.⁵⁹

⁵⁵ Bengtsson, Bertil, 2023, *Miljöskadestånd och grannansvar*, Norstedts Juridik, s. 117, och Du Rietz, Jonas, 2018, *Grannelagsrättsligt skadeståndsansvar*, SvJT s. 674. Se även 2 kap. 2 § skadeståndslagen (1972:207).

⁵⁶ 32 kap. 1, 6 och 7 §§ miljöbalken.

⁵⁷ Bengtsson, 2023, s. 29–33.

⁵⁸ 3 kap. 3 och 5 §§ jordabalken.

⁵⁹ 13 kap. 8 § jordabalken. Hävningsförbudet beskrivs av Hermansson, Magnus, och Westerlind, Peter, i *Tomträtt*, 2012, version 2 Juno, kommentaren till 13 kap. 8 §.

Även i servitutsförhållanden finns en hänsynsregel i jordabalken, som säger att ägaren av den härskande fastigheten (servitutshavaren) ska förfara så att den tjänande fastigheten inte betungas mer än nödvändigt. Om den härskande fastigheten enligt servitutet får ha väg, byggnad eller annan anläggning på den tjänande fastigheten så måste den hållas i ett sådant skick att den inte onödigt vållar skada och olägenhet. Om den härskande fastighetens ägare har överskridit sin rätt enligt servitutet, eller om någon av fastighetsägarna har åsidosatt sin skyldighet, åligger det denne att återställa vad som har rubbats och att ersätta skada. På ett principiellt plan ska servitutshavaren inte behöva störas i sitt utövande av servitutet.⁶⁰

Det finns ytterligare fastighetsrättsliga situationer där det uppställs krav på att avvägningar ska göras mellan olika rättighetshavares behov och intressen. Sådana avvägningar finns i fastighetsbildningslagen (1970:988), anläggningslagen (1973:1149) och ledningsrättslagen (1973:1144).⁶¹

Kravet på avvägningar utgör ett sätt att reglera rättsförhållandet mellan rättighetshavarna. Nyttan av åtgärden för den ena rättighetshavaren ska vägas mot konsekvenserna för den andre rättighetshavaren i det enskilda fallet. Krav på avvägningar mellan rättighetshavares intressen och behov förekommer dels i situationer när en rättighet etableras, exempelvis när ledningsrätt upplåts, dels i situationer under ett löpande rättsförhållande, exempelvis vid ändring och upphävande av servitut. Krav på avvägningar innebär ett visst skydd för den enskilde rättighetshavaren, eftersom en avvägning kräver att dennes intressen och behov beaktas. Upplåtelse av rättighet eller ändring i rättsförhållanden får inte ske om det inkräktar i för stor utsträckning på någon rättighetshavares rätt. De behov och intressen som ska beaktas utgår från den förfoganderätt som rättighetshavaren har till marken.⁶²

Privaträttsligt uppställs alltså regler för frekventa typfall om att två rättighetshavare inte får tillfoga varandra olägenheter eller skador utöver en viss gräns. Detta är inte något ingrepp eller någon begränsning av egendomsskyddet från det allmännas sida, utan det är i stället en följd av hur rättsförhållandet mellan de enskilda ser ut.

⁶⁰ 14 kap. 6–8 §§ jordabalken, jfr Kungl. Maj:ts proposition nr 20 med förslag till jordabalk år 1970 s. 737 del B 2.

⁶¹ Exempelvis i 3 kap. 10 § och 5 kap. 5 § fastighetsbildningslagen, 7 och 11 §§ anläggningslagen och 10 § ledningsrättslagen.

⁶² Brännström, 2017, s. 208 f.

Situationen skiljer sig från fall när det allmänna bestämmer över den enskilde med återopande av ett övergripande skyddsintresse, till exempel bestämmer att en enskild markägares rådighet över marken ska begränsas genom att marken blir naturreservat – då handlar det om ett ingrepp som typiskt sett berättigar till ersättning.

Renskötselrätten aktualiserar ett grannelagsförhållande dels mellan personer som använder samma mark med stöd av olika rättigheter till marken, dels mellan olika renskötselrättshavare som använder intilliggande marker. Det är tydligt att rättsinnehavarna inte väljer varandra (som i ett arrende- eller hyresförhållande) och att de behöver förhålla sig till varandras rättigheter vare sig de vill eller inte. I vissa situationer kan utövandet av rättigheterna kollidera med varandra. Rennäringslagen reglerar i viss utsträckning vad som gäller i sådana situationer, men regleringen är inte fullständig. För det första eftersom rennäringslagen, som tidigare nämnts, tillkom innan det genom Skattefjällsmålet stod helt klart för lagstiftaren att renskötselrätten har samma rätt till skydd som andra egendomsskyddade rättigheter. För det andra eftersom det sades redan i förarbetena till lagen att den inte innebar någon uttömmande reglering av vad som gäller när en sameby eller renskötselrättshavare lider skada av åtgärder som medför olägenheter för renskötseln. Av förarbetena framgår att det kan finnas en rätt till skadestånd utöver vad som framgår av lagtexten.⁶³

Enligt Renmarkskommitténs direktiv behövs mot denna bakgrund en analys av under vilka förutsättningar en åtgärd som medför en olägenhet för renskötseln är tillåten och när en sådan åtgärd kan innebära en skadeståndsskyldighet för en fastighetsägare eller nyttjanderättshavare.⁶⁴

Vid denna analys bör en principiell skillnad göras mellan fall där renskötseln ska koordineras med ett redan etablerat markanvändningsintresse (till exempel skogsbruk eller allemansrätt) och fall när koordination mellan etablerade intressen ska ske med ett tillkommande intresse (till exempel markanvändning för ny infrastruktur, energiproduktion eller mineralutvinning).

⁶³ Prop. 1992/93:32 s. 98 och 107 f., jfr Kungl. Maj:ts proposition med förslag till ny rennäringslag m.m., 1971:51 s. 130.

⁶⁴ Dir. 2021:35 s. 9.

2.8 Rennäringslagens reglering

Grundlagen och folkrätten ställer som framgått krav på att renskötselrätten skyddas. I rennäringslagen finns ett antal bestämmelser som konkretiserar skyddet i vissa avseenden. Det är reglerna som beskriver vilka intrång som får göras i renskötselrätten och vilken ömsesidig hänsyn som ska visas mellan rennäringen och övriga markanvändare. Reglerna finns i 26–29 §§ om upphävande av renskötselrätt, 30 § om vilka åtgärder markanvändare på åretruntmarkerna får vidta, 32 och 34 §§ om upplåtelse av nyttjanderätter ovanför odlingsgränsen och på renbetesfjällen, samt 65 och 65 a §§ om den hänsyn som vid renskötselns utövande ska tas till andra intressen.

Bestämmelserna i rennäringslagen om avvägningar mellan renskötselrätten och andra rättigheter och intressen ger, enligt vad som sägs i föregående avsnitt, inte någon fullständig bild av rättsläget. De tecknar dock en del av helhetsbilden, och den historiska bakgrunden till att regelverket ser ut som det gör kommer därför att beskrivas här.

I lagstiftningsarbetet inför 1971 års lag hade Sámiid Rikkasearvi (Svenska Samernas Riksförbund, SSR) framfört den övergripande ståndpunkten att de renskötande samernas rätt till markerna rätteligen borde karakteriseras som åtminstone en medäganderätt, och att rätten till jakt och fiske klart skulle erkännas som tillhörande samebyarna. Departementschefen påminde som svar på det om att det inte hade ingått som uppgift för de sakkunniga som tagit fram lagförslaget att ta ställning till frågan om samernas rättigheter enligt äldre rätt eller hävd. Mot den bakgrunden var han inte beredd att nu i hela dess vidd förorda en omprövning av frågan om samernas rätt till mark och vatten i renskötselområdet. De principiella grundvalarna för den dittills gällande rättsliga regleringen skulle därför inte rubbas, om än att förslaget innebar smärre jämkningar i samernas rättigheter.⁶⁵ Lagrådet uttalade att det var otillfredsställande att den principiella grundvalen för lagstiftningen inte godtogs av den berörda folkgruppen, men att det med hänsyn till bland annat den pågående domstolsprocessen – Skattefjällsmålet

⁶⁵ Prop. 1971:51 s. 121 f.

– fick accepteras att lagstiftningen byggdes upp på samma grund som ditintills.⁶⁶

I lagstiftningsarbetet hade även Justitieombudsmannen yttrat sig, och framfört att den snabba sociala, ekonomiska och tekniska utveckling som särskilt efter andra världskriget hade präglat samhället hade fått återverkningar även med avseende på samernas förhållanden. En exploatering av fjällvärlden hade påbörjats, som man vid antagandet av 1928 års lag inte hade kunnat förutse. Genom den här utvecklingen, som kunde antas fortsätta i ett stegrad tempo, aktualiserades på ett helt annat sätt än tidigare frågor om samernas rätt att i möjligaste mån bibehållas vid sitt hävdvunna näringsfång. Frågan var om regleringen i 1928 års lag på ett ändamålsenligt sätt tillgodosåg samernas rätt och intressen. Enligt Justitieombudsmannen var reglernas innebörd av avgörande betydelse för om samerna skulle kunna fortsätta sitt urgamla näringsfång, eller om de efter hand skulle trängas undan till allt mindre reservat för att till slut upphöra att existera som speciell befolkningsgrupp med ett säreget kulturarv.⁶⁷

Departementschefen anförde att han delade Justitieombudsmannens uppfattning om att den tekniska och ekonomiska utvecklingen hade medfört att de bestämmelser i renbeteslagen som tog sikte på att skydda renskötseln mot motstående intressen behövde ses över. Han redogjorde därefter för vad som sagts i den utredning som tagits fram inför den nya rennäringslagen, om att vattenregleringarnas inverkan på renskötseln som regel inte borde leda till minskad produktion inom renskötseln, förutom vid större sjöregleringar, samt att ökade besvär vid bland annat flyttning med renar kunde förebyggas på olika sätt eller gottgöras genom kontantersättningar. Vidare tillämpades reglerna om nyttjanderättsupplåtelse i renbeteslagen mycket restriktivt. Mot samernas bestridande kom någon sådan upplåtelse mycket sällan till stånd. Departementschefen anförde därefter att växande landsvägs- och järnvägstrafik, skogsavverkningar och skogsvårdsåtgärder inom vinterbetesområdena, växande turism och friluftsliv och mycket annat ställde högre anspråk på de renskötande samernas förmåga att anpassa sig till nya förhållanden.⁶⁸

⁶⁶ Prop. 1971:51 s. 261 f.

⁶⁷ Prop. 1971:51 s. 50.

⁶⁸ Prop. 1971:51 s. 123 f.

År 1993 genomfördes vissa ändringar i rennäringslagen vilka till stor del byggde på Samerättsutredningens betänkande.⁶⁹ Med anledning av Högsta domstolens uttalande i Skattefjällsmålet om att renskötselrätten var grundad på urminnes hävd – och inte enbart på rennäringslagens regler – ändrades nu rennäringslagens första paragraf så att det där beskrivs att renskötselrätten är en för den samiska befolkningen kollektiv rätt som bygger på urminnes hävd (se 1 § andra stycket). Lagrådet förde även i detta lagstiftningsärende fram vissa synpunkter, men någon tvekan avseende den principiella utgångspunkten för lagstiftningen uttrycktes inte. Enligt Lagrådets mening hade Högsta domstolen lämnat öppet huruvida 1886 års renbeteslag innebar en kodifiering av faktiskt gällande rättsläge i andra delar av landet än skattefjällen. Lagstiftningen kunde enligt Lagrådet ändå nu sägas vila på en betydligt stabilare grund vad gällde såväl det rättsliga underlaget som förankringen hos den samiska folkgruppen. Om nya processer rörande renskötselrätten i andra delar av landet skulle bli aktuella och leda till andra bedömningar av renskötselrättens natur kunde det enligt Lagrådet förutsättas att lagstiftningen – i den mån det var påkallat – omprövades.⁷⁰

Regeringen konstaterade att det förhållandet att renskötselrätten i grunden bygger på urminnes hävd och inte på upplåtelse eller lagstiftning var av betydelse för de renskötande samernas ställning och trygghet i sin näring. Det var också av betydelse för hela det samiska folket med hänsyn till att dess kulturtraditioner i så hög grad var knutna till renskötseln. Tidigare oklarheter om arten av samernas rättigheter hade haft negativa konsekvenser för rennärigen. Renskötselrättens ursprung var enligt regeringen så betydelsefullt att renskötselrättens natur borde komma till uttryck i rennäringslagen.⁷¹

De ändringar som gjordes i rennäringslagen år 1993 var, förutom portalparagrafen som inte innehåller någon materiell bestämmelse, endast smärre justeringar. De principiella rättighetsfrågor som hade lyfts i 1971 års lagstiftningsarbete lämnades alltså fortsatt obesvarade, vilket måste beaktas när man tar del av motiven till de bestämmelser som finns i rennäringslagen om förhållandet mellan renskötselrättshavare och andra markanvändare. Dessa

⁶⁹ SOU 1989:41, *Samerätt och sameting*.

⁷⁰ Prop. 1992/93:32 s. 299.

⁷¹ Prop. 1992/93:32 bilaga 2, s. 90.

bestämmelser och deras historiska bakgrund kommer att redovisas i nästa avsnitt.

Denna promemoria innehåller inte någon fullständig genomgång av de skadeståndsregler som gäller för samebyar och samebymedlemmar i 90–92 §§ rennäringslagen. Kort kan sägas att samebyarna har ett strikt ansvar för markskador som orsakas av att renar vistas på odlad jord eller på mark där renskötsel inte får bedrivas. Det finns också regler om straffansvar i rennäringslagens 94 § som inte kommer att gås igenom mer ingående i promemorian. Reglerna innebär att den som bland annat skrämmer eller ofredar renar eller obehörigen driver bort eller hindrar renar från att beta på ett område där renskötsel är tillåten kan dömas för brott. Det kan även den som låter en hund gå lös i en trakt där renar befinner sig när renskötsel är tillåten. Den som genom att begå sådana brott orsakar samebymedlemmar ren förmögenhetsskada blir skadeståndsansvarig enligt den allmänna regeln i 2 kap. 2 § skadeståndslagen. Rena förmögenhetsskador som skulle kunna uppstå i sådana situationer är renskötarnas kostnader för att samla hjorden, eller kostnader som samebyn drabbas av om renarna kommit in på områden där de har förorsakat skada. I äldre renbeteslagar fanns uttryckliga bestämmelser om bland annat skadeståndsansvar för hundägare när en hund skingrade en renhjord.⁷² Motsvarande bestämmelser finns numera i stället i 19 § lagen (2007:1150) om tillsyn över hundar och katter, där det framgår att hundens ägare är strikt ansvarig för skador som orsakas av en hund.

2.8.1 Bestämmelserna om upphävande av renskötselrätt

I 26 § rennäringslagen sägs att regeringen kan förordna om upphävande av renskötselrätten på ett visst område, när området behövs för ändamål som anges i 2 kap. expropriationslagen (där anges ändamål av angeläget allmänt intresse, till exempel allmänt behov av transport, elektrisk kraft, försvarsändamål med mera).

Upphävandet kan begränsas till att avse viss tid eller vissa av de befogenheter som ingår i renskötselrätten. Meddelas ett sådant förordnande om upphävande, kan regeringen samtidigt föreskriva

⁷² 17 § 1886 års renbeteslag och 36 § i 1928 års lag.

åtgärder för att motverka skada eller olägenhet för renskötseln, med stöd av 27 § rennäringslagen. Om ett upphävande av renskötselrätt medför skada eller olägenhet för renskötseln eller för samebymedlemmars jakt- och fiskerätt, utgår ersättning för det enligt 28 §. Ersättning för skada som inte drabbar en bestämd person tillfaller till hälften den sameby som berörs av upphävandet och till hälften Samefonden. I fråga om upphävande av renskötselrätt och ersättning för det gäller expropriationslagens regler om självständig rättighetsexpropriation, enligt 29 §. Det innebär bland annat att intrångsersättningen ska värderas till ett marknadsvärde med ett påslag om 25 procent.⁷³

De äldre renbeteslagarna

I de första renbeteslagarna – 1886 och 1898 års lagar – fanns ingen regel om någon allmän befogenhet för myndigheter att undanta områden från de renskötande samernas begagnande. I 19 och 20 §§ i 1886 års lag föreskrevs dock att områden som användes i jordbruket i vissa fall kunde undantas från renbete, under förutsättning att andra lämpliga områden anvisades till samerna. Även mark runt byar och marknadsplatser kunde undantas från renbete.

Först efter förslag från 1919 års lappkommitté infördes en regel om att renskötselrätt kunde upphävas. Den fanns i 5 § i 1928 års lag, där det föreskrevs att om konungen fann att det i viss trakt där lapparna ägde rätt att uppehålla sig med sina renar, var oundgängligen erforderligt för särskilt ändamål av större betydelse, kunde ett sådant område undantas från samernas begagnande. Om området var beläget ovanför odlingsgränsen eller i renbetesfjällen skulle skälig gottgörelse lämnas för det intrång som genom undantagandet orsakades renskötseln. Sådan gottgörelse skulle användas till förmån för samerna.

Som skäl för bestämmelsen anförde 1919 års lappkommitté att den närmast hade tänkt på sådana företag som gruvidrift, järnvägsanläggningar, uppdämningar i vattendrag och dylikt, för

⁷³ 1 kap. 5 § och 4 kap. 1 § expropriationslagen. Bengtsson skriver att genom den förhöjda ersättningen kan kompensationen också anses innefatta vissa ideella olägenheter som ingreppet medför, till exempel för samekulturen i området, se kommentaren till 29 § rennäringslagen, Karnov, Juno, besökt den 18 oktober 2023.

vilkas tillkomst, om de kunde tillmätas större betydelse, samernas intressen inte gärna fick utgöra hinder.⁷⁴

I propositionen angavs att de renskötande samerna inte hade oinskränkt förfoganderätt över de åt dem upplåtna områdena, utan att deras liksom andras intressen borde stå tillbaka, när det gällde det allmännas bästa. Förslaget förklarades dock innebära att samernas intressen endast borde vika när det förelåg ett trängande behov av att tillgodose ett särskilt ändamål av större betydelse. Det anfördes också att det var av betydelse att ha ett uttryckligt stadgande om att de renskötande samerna skulle få ersättning för intrång på de marker som de i lag hade blivit tillförsäkrade att nyttja – det vill säga ovanför odlingsgränsen och på renbetesfjällen – vare sig intrången orsakades av statliga eller enskilda företag. I propositionen angavs att dessa trakter i första hand var till för de renskötande samerna. Det angavs också att ersättningen för intrången skulle hållas inom rimliga gränser och avse skälig ersättning för det minskade renbetet.

För större delen av skogssamernas områden infördes ingen ersättningsregel. Skogsrenskötseln bedrevs ofta i förening med jordbruk, och lagstiftaren ville gynna en utveckling där skogsrenskötare i stället blev jordbrukare. Markerna nedanför odlingsgränsen var inte heller sådana områden som i rennäringslagen var utpekade som i första hand till för renskötsel.⁷⁵

1971 års lag

De sakkunniga som hade lämnat förslag till 1971 års rennäringslag förklarade att när det gällde möjligheten att undanta mark från användning för renskötseländamål hade det i 1928 års lag inte angetts något om beskaffenheten av de ändamål till vilkas förmån renskötselrätten i händelse av intressekonflikt måste vika, annat än att det skulle vara ändamål av större betydelse. Enligt de sakkunniga hade avsikten med bestämmelsen inte varit att av enbart privat intresse tillåta intrång i renskötselrätten. Villkoret för undantagande borde därför anges på så sätt att det konkurrerande ändamålet skulle äga väsentlig betydelse för det allmänna. Det kunde även ha tillkommit på enskilt initiativ och vara formulerat utan stöd från

⁷⁴ SOU 1923:51, *Förslag angående lapparnes renskötsel m.m.*, s. 105.

⁷⁵ *Kungl. Maj:ts proposition med förslag till lag om de svenska lapparnas rätt till renbete m.m.*, 1928:43 s. 86 f.

myndigheter, men detta vore aktuellt endast om företagets verkningar till exempel ur sysselsättningssynpunkt kunde anses tillgodose ett väsentligt intresse. Om ett område skulle undantas från renskötsel skulle det enligt de sakkunniga uppenbart i så fall behöva tillses att det undantagna området inte gjordes större än vad som var oundgängligen nödvändigt för ändamålet och att all möjlig hänsyn togs till renskötselns intressen vid lokaliseringen och utformningen av området. Ersättningsreglerna borde enligt de sakkunniga vara utformade på samma sätt som när andra nyttjanderätter togs i anspråk, det vill säga motsvara hela den genom undantagandet åstadkomna minskningen av nyttjanderättens värde vid tiden för ingreppet. Enligt de sakkunniga borde sådan gottgörelse utgå även för mark nedanför odlingsgränsen och utanför renbetesfjällen.⁷⁶

De sakkunniga föreslog också att intrångsersättningar från utsläckanden av renskötselrätt skulle delas lika mellan Samefonden och den sameby som berördes. Flera remissinstanser motsatte sig detta. Vattenöverdomstolen tog till exempel avstånd från förslaget. Domstolen anförde att det ur rättvise- och rättssäkerhetssynpunkt var av största betydelse att domstolen inte var bunden av någon sådan schablon vid skadereglering. Domstolen anförde att det är mest naturligt att den sameby som genom undantaget av marker mister ett område anses som skadelidande och också får del av ersättning för allframtidsskadan. SSR var av samma uppfattning.⁷⁷

I propositionen angavs att det i ett beslut om upphävande ska tillses att området där renskötselrätt upphävs inte är större än vad som behövs för att tillgodose det intresse för vilket renskötselrätten blir tvungen att vika, och vid områdets lokalisering och utformning ska all nödvändig hänsyn tas till renskötselns intressen. Det angavs också att det bör ankomma på den i vars intresse upphävande sker att vidta skadeförebyggande åtgärder, till exempel uppföra stängsel eller anordna nya flyttningssvägar.⁷⁸

Departementschefen anförde vidare att avvägningen mellan intresset att använda renbetesmark för andra ändamål än renskötsel och de renskötande samernas berättigade anspråk på trygghet i sin näring är en ömtålig fråga. Detta sammanhänger inte bara med att

⁷⁶ SOU 1968:16, *Rennäringen i Sverige*, s. 71–75.

⁷⁷ Jfr prop. 1971:51 s. 108.

⁷⁸ Jfr prop. 1971:51 s. 167 f.

dessa intressen ofta bryts utan också med att vissa områden är mer känsliga för ingrepp än andra. Till det kom, enligt departementschefen, att de befogenheter som ingår i renskötselrätten varierar i styrka i olika delar av renskötselområdet. Som en allmän utgångspunkt borde då gälla att renskötselrätten bör vika endast om så behövs för att genomföra ändamål som framstår som angelägna ur allmän synpunkt. I fråga om mark som sällan eller aldrig används för renbete, eller som på grund av sin beskaffenhet har dåligt renbete, eller annars väsentligen saknar betydelse för renskötseln, borde det dock finnas utrymme att göra en mer förutsättningslös avvägning av de motstående intressenas inbördes betydelse. I sådana fall där marken inte fyller något verkligt behov för renskötseln borde intresset av ett ur andra synpunkter ändamålsenligt markutnyttjande ta överhanden.⁷⁹

På grund av detta ansåg departementschefen att renskötselrätt skulle kunna upphävas i ett område för ändamål som anges i expropriationslagen eller annars är av väsentlig betydelse ur allmän synpunkt. Om ett område var utan väsentlig betydelse för renskötseln borde dock rätten kunna upphävas under förutsättning att det skulle vara till nytta från allmän synpunkt.⁸⁰ I den första lydelsen av bestämmelsen fanns alltså en nyansering av i vilka fall expropriationsändamålen skulle behöva vara för handen.

När det gällde frågan om ersättning för utsläckanden delade departementschefen de sakkunnigas uppfattning om att ersättningarna adekvat kunde komma de skadelidande till del genom att tillföras dels de intrångsdrabbade samebyarna, dels Samefonden. Den del som tillföll fonden skulle då bli ett skydd för den kollektiva folkgruppsrätten, medan den del som tillföll samebyn skulle bli personlig ersättning för dem som vid skadetillfället bedrev renskötsel i samebyn. Att i fall av skada som avser all framtid tillföra samebyn hela ersättningen skulle enligt departementschefen innebära att kollektivtillgången överfördes till personlig förmögenhet. Samtidigt var det klart att om ersättningen avsåg högst personliga besvär som drabbade en enskild renägare så borde ersättningen tillfalla denne. Det överlämnades till domstolarna att komma fram till vem som är rätt skadelidande och om ersättningarna

⁷⁹ Prop. 1971:51 s. 127.

⁸⁰ Prop. 1971:51 s. 128.

för intrång borde gå till Samefonden, enskilda samebyar eller enskilda renägare.⁸¹

1993 års lagändringar

I 1993 års lagstiftningsarbete genomfördes vissa ändringar av regeln om upphävande av renskötselrätt. Efter att ha noterat att det var mycket ovanligt med upphävande av renskötselrätten konstaterade regeringen att en ändring borde ske av 26 § rennäringslagen, så att renskötselrätten enbart skulle kunna upphävas om något av expropriationsändamålen var för handen. Därigenom gavs renskötselrätten samma skydd mot tvångsvisa ingripanden som övriga särskilda rättigheter till fastigheter.⁸²

I propositionen beskrevs att det hade utvecklats en praxis som alternativ till upphävande, enligt vilken mark togs i anspråk efter att den berörda samebyn mot en överenskommen ersättning hade godtagit det intrång i betesrätten och renskötselrätten i övrigt som den aktuella exploateringen skulle innebära. Ersättning kunde i sådana sammanhang också lämnas för ökade kostnader i renskötseln, till exempel kostnaderna för ökad bevakning av renarna. En sådan frivillig uppgörelse påverkar inte renskötselrätten som sådan, skrev departementschefen, men kan givetvis leda till att det faktiskt inte längre är möjligt att hålla renarna inom det område som tagits i anspråk.⁸³

Departementschefen ansåg att regler om detta och för bestämmande av ersättningen även i fortsättningen skulle finnas i rennäringslagen, och inte i expropriationslagen. Ett skäl för det var att de ersättningsbestämmelser som finns i rennäringslagen enligt departementschefen bättre tillgodosåg samernas intressen än vad enbart expropriationslagens bestämmelser skulle göra. Enligt 28 § rennäringslagen ersätts nämligen inte bara skada utan också olägenhet som kan följa av att renskötselrätten upphävs. Någon ersättning för olägenhet lämnas inte enligt expropriationslagen. Bestämmelsen i 27 § rennäringslagen, som ger regeringen möjlighet att besluta om skadeförebyggande åtgärder till skydd för renskötseln, kan också tänkas innebära en för samerna fördelaktigare

⁸¹ Prop. 1971:51 s. 146–148.

⁸² Prop. 1992/93:32 bilaga 2, s. 94 f.

⁸³ Prop. 1992/93:32 bilaga 2, s. 95 f.

skadereglering än den som kan ske med tillämpning av enbart expropriationslagen, anförde departementschefen. Enligt den sistnämnda lagen förutsätter sådana åtgärder åtaganden av den exproprierande. Departementschefen underströk att utöver dessa bestämmelser gäller enligt 29 § rennäringslagen reglerna i expropriationslagen om bland annat ersättning vid expropriation av särskild rätt till fastighet. Departementschefen utgick från att renskötselrätt även fortsättningsvis skulle komma att upphävas ytterst sällan och att det kan förutsättas att den åtgärden tillgrips först efter att en överenskommelse med berörd sameby inte har kunnat träffas.⁸⁴

2.8.2 Bestämmelsen om hänsyn till renskötseln

I 30 § rennäringslagen anges att den som inom åretruntmarkerna äger eller brukar mark där renskötsel bedrivs vid användningen av marken inte får vidta åtgärder som medför en avsevärd olägenhet för renskötseln i annan mån än vad som följer av ett förordnande om upphävande av renskötselrätt. Regeln hindrar dock inte att mark används i enlighet med en detaljplan eller för företag vars tillåtlighet ska prövas i särskild ordning.

1971 års lag

Det fanns ingen motsvarighet till bestämmelsen i de äldre renbeteslagarna, utan den infördes efter att de sakkunniga som lämnat förslag till 1971 års lag hade lyft frågan om skydd mot markanvändning till skada för renskötseln. De sakkunniga framhöll att det i 1928 års lag inte fanns några regler som generellt hindrade markägare och andra från att använda mark så att renägarna i praktiken hindrades från att utnyttja sin betesrätt. Något hinder fanns därmed inte mot att göra marken improduktiv som betesmark. En sådan ordning var enligt de sakkunniga kanske naturlig när mycket stora arealer fanns för renskötseln och möjligheten att förändra naturen var begränsad, men vid tillfället för utredningen var läget ett annat.⁸⁵

⁸⁴ Prop. 1992/93:32 bilaga 2, s. 96.

⁸⁵ SOU 1968:16 s. 75.

De sakkunniga skrev att en utveckling hade påbörjats som kunde leda till att vidsträckta marker inte längre skulle kunna användas för renskötseländamål. Främst var det turismen och fritidsbebyggelsen i fjälltrakterna som var nytillkomna och i lagstiftningen obeaktade faktorer. Enligt de sakkunniga var det inte tillfredsställande att renbeteslagen saknade ett effektivt skydd mot att markägare genom bebyggelse eller på annat sätt ändrade markens användning och därigenom skadade renskötelsen. Någon skillnad borde inte göras mellan staten och andra markägare. De sakkunniga föreslog därför bestämmelser som i princip hindrade ägare och brukare av mark, där det finns renskötselrätt, att ändra användningen av marken till skada för renskötelsen. Förbudet mot sådan markanvändning borde enligt de sakkunniga endast gälla på åretruntmarkerna, och på mark som faktiskt nyttjas för renskötsel. Dessutom borde förbudet – för att hindra okynnesprocesser – endast träffa åtgärder av påtagligt betydelsefull karaktär. Smärre ändringar i användnings sättet av marken, till exempel införandet av modernare metoder för skogsavverkning, eller mindre väsentliga olägenheter för renägarna, borde inte vara förbjudet enligt de sakkunniga.

De sakkunniga föreslog därför en lagregel med innebörden att sådan väsentlig ändring i markens nyttjande varigenom avsevärd skada för rennäringen på orten kunde uppkomma skulle vara förbjuden. Avsikten med förslaget var endast att förhindra att för renskötelsen mer ingripande ändringar i användningen av mark, som var särskilt värdefull för rennäringens utövarna, skulle komma till stånd genom ensidigt handlande av markens ägare eller brukare.⁸⁶

Sådana områden som undantagits från renskötsel med stöd av reglerna om upphävande av renskötselrätt borde enligt de sakkunniga inte täckas av förbudet. Vid den tillståndsprövning som då skulle ske skulle ju beslut om markanvändningen fattas på objektiva grunder och efter hörande av de berörda rättsägarna. Dessutom var rennäringens sidkarna i de situationerna tillförsäkrade rätt till ersättning för de olägenheter som kunde uppkomma genom att marken undantogs. Detsamma gällde enligt de sakkunniga sådana företag som var underkastade särskilda tillståndsprövningar i vattenlagen. Detta eftersom Vattendomstolens eller synemännens handläggning av den typen av ärenden innebar att rättsägarna, däribland rennäringens målsmän, fick komma till tals innan

⁸⁶ SOU 1968 :16 s. 76.

tillståndsfrågan avgjordes, och att ersättningsfrågorna blev nöjaktigt behandlade. Även frågor om fastställande av generalplan, stadsplan eller byggnadsplan borde enligt de sakkunniga undantas från förbudsregeln, eftersom sådana frågor redan blev prövade på ett fullt tillfredsställande sätt.⁸⁷

SSR invände i sitt remissvar över de sakkunnigas förslag bland annat mot uttalandet om att moderna metoder i skogsbruket inte skulle kunna anses innebära väsentlig skada. SSR hävdade att hyggesbränning och kalhyggen orsakat renskötens stora skador och att skogsgödslingen var en mycket stor fara för renlaven.⁸⁸

I propositionen anslöt sig departementschefen till de sakkunnigas uppfattning om att det behövdes en regel som hindrade markägare från att ensidigt vidta åtgärder som gjorde mark oanvändbar för renbete, men menade samtidigt att vissa begränsningar måste göras av en sådan förbudsregel för att tillgodose markägarens berättigade anspråk på att få disponera över sin egendom. Departementschefen anförde att bestämmelsen skulle ses som ett komplement till regeln om utsläckande av rensköt. *Den skulle inte fungera som en materiell regel som fastslog vilka intrång de renskötande samerna är skyldiga att tåla utan ersättning.* Enligt departementschefen måste man skilja på frågan om det är tillåtet att ändra markens användning eller inte, och frågan om i vilken mån samerna har rätt till ersättning för intrång i rätten till rensköt.

Vidare anförde departementschefen att han biträdde förslaget om att förbudsregeln inte skulle avse åtgärder som innebar en mindre väsentlig olägenhet för renägarna. Samtidigt var det inte tillfredsställande att i första hand markägaren eller brukaren av marken skulle avgöra vad som var väsentliga olägenheter, eftersom det kunde råda delade meningar om den saken. Departementschefen var dock trots det beredd att tillstyrka förslaget, eftersom regeln i huvudsak skulle gälla på kronomark. Där kunde de statliga markförvaltande myndigheterna enligt departementschefen anses väl kunna bedöma om en ifrågasatt markanvändning i själva verket innebar ett så kraftigt intrång i samernas möjligheter till rensköt att man i stället behövde begära upphävande av renskötselrätt.

Departementschefen anförde också att projekt som ska tillståndsprövas i särskild ordning – som vattenreglering, bebyggelse

⁸⁷ SOU 1968:16 s. 77.

⁸⁸ Prop. 1971:51 s. 67.

inom fastställt planområde, vägar och gruvnäring, borde undantas från förbudsregeln i syfte att undvika dubbla prövningar.⁸⁹ Hur detta uttalande förhåller sig till det tidigare uttalandet om att bestämmelsen inte skulle fungera som en materiell regel framgår inte.

1993 års lagändringar

År 1993 justerades bestämmelsen. Den dåvarande lydelsen var att den innebar ett förbud mot att ändra användningen av mark på ett sätt som var till men för renskötseln. I senare tillkommen lagstiftning hade emellertid begreppen ”pågående markanvändning” och ”ändrad markanvändning” fått en ändrad innebörd. Bestämmelsen justerades därför på så sätt att den skärptes till att gälla även andra åtgärder än sådana som innebar en ändrad användning av marken.

I samband med lagändringen uttalades i propositionen att det var oklart i vilken utsträckning bestämmelsen var tillämplig på olika åtgärder som vidtas inom skogsbruket, bland annat mot bakgrund av ett uttalande från Justitieombudsmannen om att hyggesplöjning i princip skulle kunna innebära att förbudet mot ändrad markanvändning överträdde, om renbetet förstördes för lång tid framåt och detta orsakade avsevärd olägenhet för renskötseln.⁹⁰

Departementschefen noterade också att rennäringslagen inte innehåller några sanktionsbestämmelser knutna till förbudsregeln i 30 §. Om inte markägaren självmant iakttar förbudet mot åtgärder som skadar renskötseln, måste följaktligen den berörda samebyn vända sig till domstol för att få frågan prövad. Det konstaterades att rättspraxis var mycket sparsam.

Departementschefen pekade i sammanhanget på svårigheterna i att precisera det skydd som renskötselrätten ger mot markägaren, och underströk att 30 § inte ger något uttömmande svar på den frågan. Han påminde om att bestämmelsen inte var avsedd att vara en materiell regel som fastslår vilka intrång de renskötande samerna är skyldiga att tåla utan ersättning, utan att man måste skilja mellan frågan huruvida det är tillåtet att ändra markens användning eller inte

⁸⁹ Prop. 1971:51 s. 129 f.

⁹⁰ Prop. 1992/93:32, bilaga 2, s. 97.

och den vidare frågan om och i vad mån rätt till ersättning för intrång i renskötselrätten föreligger. Vidare anfördes att tillsammans med 26 § ger 30 § de renskötande samerna ett skydd mot ett markutnyttjande som är till hinder för fortsatt renskötsel. Dessutom påminde departementschefen om att därutöver tillkommer att åtgärder av mindre ingripande slag kan leda till att markägaren blir skadeståndsskyldig gentemot renägarna, även om detta inte regleras i rennäringslagen.⁹¹

Departementschefen fortsatte med att redogöra för att renskötselrätten efter Högsta domstolens dom i Skattefjällsmålet framstår som en betydligt mer konkret och påtaglig bruksrätt än den gjorde vid tiden för rennäringslagens tillkomst. Detta hade till följd att samerna som bärare av bruksrätten på civilrättslig grund kunde göra anspråk på ett bättre skydd mot ingrepp i deras rätt än vad som tidigare hade antagits vara fallet. Departementschefen ansåg emellertid att det var en vansklig uppgift att reglera förhållandet mellan de båda rättighetshavarna, det vill säga markägaren och utövaren av renskötselrätten.⁹²

I propositionen beskrevs vidare att det förekom att renbetesmark togs i anspråk för företag som innebar att mark exploaterades och därmed permanent undandrogs från renskötseln, samt att sådana företag regelmässigt prövades mot skyddsregler i tillståndsärenden, som i allmänhet innebar att företagets tillåtlighet prövades med avseende bland annat på det intrång som företaget kunde innebära för renskötseln. Tilläts företaget bestämdes ersättning för det intrång som uppstod i tillståndsärendet. Skogsbruket kunde enligt departementschefen inte jämföras med sådana exploaterande företag, även om vissa åtgärder i skogsbruket kunde innebära att de naturliga förutsättningarna för att utöva renskötselrätten på en fastighet omintetgjordes för en mycket lång tid. Den som utövade renskötselrätten måste i sådana situationer ges en möjlighet att få komma till tals och hävda sin rätt gentemot markägaren. Departementschefen ansåg emellertid inte att 30 § rennäringslagen var lämplig som skyddsregel mot åtgärder i skogsbruket, utan att de bestämmelser som nyligen hade införts i skogsvårdslagen (1979:429) om hänsyn till rennäringen var ändamålsenliga för det (se avsnitt 4.5 om dessa bestämmelser).

⁹¹ Prop. 1992/93:32, bilaga 2, s. 97 f.

⁹² Prop. 1992/93:32, bilaga 2, s. 98 f.

Enligt departementschefen skulle 30 § liksom dittills endast gälla för allvarigare intrång som rubbade förutsättningarna för fortsatt renskötsel. Bestämmelsen skulle också liksom dittills inte gälla företag vars tillåtlighet ska prövas i särskild ordning. Till sådana företag skulle i fortsättningen räknas slutavverkningar inom den del av åretruntmarkerna som ligger inom området för svårföryngrad skog, mot bakgrund av att de skulle tillståndsprövas av Skogsstyrelsen enligt vissa förändringar i skogsvårdslagen.⁹³ När det gällde skogsbruket kunde 30 § rennäringslagen därför i fortsättningen närmast få aktualitet inom den del av åretruntmarkerna som låg utanför det svårföryngrade området, skrev departementschefen. De bestämmelser som gäller för Skogsstyrelsens prövning borde enligt honom kunna vara till ledning vid en domstolsprövning enligt 30 § när det gäller åretruntmarker utanför det område där avverkningar tillståndsprövas.⁹⁴

Tanken i propositionen var alltså att 30 § inte behövdes där det fanns svårföryngrad skog, för där var renskötseln ändå skyddad genom Skogsstyrelsens tillståndsprövningar. Tillståndsprövningarna för svårföryngrad skog togs dock bort år 2010 (men finns kvar i fjällnära skog) vilket beskrivs i avsnitt 4.5.5. Uttalandena i förarbetena hänger alltså inte ihop med vad som numera gäller enligt skogsvårdslagen.

Konsekvensen av hur 30 § har utformats innebär att de allra flesta verksamheter som kan innebära ett intrång i renskötselrätten prövas enligt annan lagstiftning. Den praktiska betydelsen av rekvisitet "avsevärd olägenhet för renskötseln" i den här bestämmelsen är därför begränsad, men kan ha betydelse för olika turistverksamheter på renbetesmarker eller i fråga om markägares möjligheter att genom stängsel och annat undanta sina marker från renbete. Rekvisitet används dock även i bestämmelsen om upplåtelse av nyttjanderätt, som beskrivs i nästa avsnitt.

⁹³ Lagrådet hade under lagstiftningsarbetet framhållit att det måste vara en stor fördel om en bedömning av olägenheter enligt 30 § rennäringslagen kunde göras i tillståndsärendet hos Skogsstyrelsen i stället för att den enskilde skulle vara hänvisad till att väcka talan i domstol, i värsta fall sedan avverkningen redan hade skett. Lagrådet påpekade i sammanhanget att man visserligen kunde ifrågasätta om Skogsstyrelsen var en lämplig myndighet att göra en civilrättslig bedömning av vad renskötselrätten innefattar, men framförde flera skäl för att Skogsstyrelsen ändå var bäst lämpad till den uppgiften, bland annat att Skogsstyrelsens beslut i enskilda ärenden kunde överklagas till förvaltningsdomstol, se prop. 1992/93, bilaga 2, s. 99 f.

⁹⁴ Prop. 1992/93, bilaga 2, s. 99–102.

Kritik mot 30 §

I juridisk doktrin har utformningen av 30 § rennäringslagen kritiserats; särskilt att bestämmelsen inte innehåller någon skadeståndsregel, trots att det sägs i förarbetena att samebyarna är berättigade till ersättning för skador.

Före detta justitierådet Bertil Bengtsson, som var referent i Skattefjällsmålet, menar att det onekligen är en ganska originell lagstiftningsteknik att man i en modern lagtext underlåter att reglera en så pass viktig fråga som skadestånd vid intrång i en nyttjanderätt – särskilt med tanke på att inget avtal föreligger mellan parterna där ansvaret kan regleras. Bengtsson lyfter att de rättssäkerhetsgarantier som finns vid expropriation saknas för åtgärder som medför mindre olägenhet för renskötelsen än vad som kan betecknas som ”avsevärd”. Han tar också upp att man i förarbetena till 1971 års lag talar om att bestämmelsen inte träffar smärre förändringar i användningssättet av marken eller mindre väsentliga olägenheter för renägarna, men i förarbetena år 1993 i stället talar om att den bara skulle gälla allvarigare intrång som rubbar förutsättningarna för fortsatt renskötelse – något som har gjort tolkningen av bestämmelsen än mer osäker.⁹⁵

Bengtsson jämför bestämmelsen med det strängare skadeståndsansvaret i 32 kap. miljöbalken, där störningar i omgivningen som huvudregel medför ett strikt ansvar. Han jämför även med servitutsupplåtelse, där ett skadeståndsansvar gäller oberoende av vållande om någon har överskridit sin rätt eller åsidosatt sin skyldighet. Servitutsregeln i 14 kap. 7 § jordabalken tillämpas också vid sådana fastighetsbildningsservitut som gäller oberoende av avtal mellan parterna. Han pekar också på att det för tomträttsavtal, där parterna inte heller kan frigöra sig från varandra, finns liknande regler i 13 kap. 8 § jordabalken.

Bengtsson anför att det kunde vara rimligt att tillämpa motsvarande principer som i jordabalkens regler om servitut och tomträtt i de fall där ett intrång i renskötserätten har lett till ekonomisk skada. Han skriver vidare att möjligen kan samebyar ha rätt att kräva återställande av marker om en åtgärd från markägaren har visat sig medföra större olägenheter än det tillåtna, förutsatt att ett återställande inte vore oskäligt; i så fall skulle samebyn få nöja sig

⁹⁵ Jfr Bengtsson, 2004, s. 59 f.

med skadestånd. Motsvarande lösning borde i så fall lösas i den omvända situationen om samebymedlemmarna skulle ha överskridit sin rätt att uppföra anläggningar eller byggnader med stöd av renskötselrätten – markägaren skulle kunna kräva flyttning utom när detta är oskäligt och annars få ersättning. Samtidigt konstaterar Bengtsson att man här är ute på osäker juridisk mark i fråga om nu gällande rätt.⁹⁶

Regeln om hänsyn till renskötseln i 30 § tillämpas inte i fråga om vinterbetesmark; frågan om renskötarnas rätt till ersättning där har lämnats till rättstillämpningen. Bengtsson skriver att man kanske kan anta att skadestånd kan utgå för vissa åtgärder som klart brister i hänsyn till renskötseln, men att annars är rättsläget ovisst. Det är enligt Bengtsson knappast troligt att en sameby i brist på lagstöd skulle kunna kräva borttagande av anläggningar eller liknande på vinterbetesmarker.⁹⁷

2.8.3 Bestämmelserna om upplåtelser av nyttjanderätter

Systemet för upplåtelser av nyttjanderättigheter på renskötselns åretruntmarker har ifrågasatts från flera håll på grund av upplåtelseförbudet i 31 §, där det anges att samebyar inte får upplåta rättigheter som ingår i renskötseln.⁹⁸ Lagstiftarens syfte med systemet för upplåtelser har dock varit att skydda renskötseln från olika typer av intrång och störningar. Skälen som ligger till grund för bestämmelserna kommer därför att gås igenom här.

I 32 § framgår att på sådan kronomark ovanför odlingsgränsen som står under statens omedelbara disposition och på renbetesfjällen får nyttjanderätt upplåtas endast om upplåtelsen kan ske utan avsevärd olägenhet för renskötseln. Avser upplåtelsen rätt till jakt eller fiske, krävs dessutom att upplåtelsen är förenlig med god viltvård eller fiskevård och kan ske utan besvärande intrång i rätten till jakt eller fiske enligt 25 §. Upplåtelse av hela fisket i visst vatten får ske endast om samebyn medger det. Frågan om upplåtelse prövas

⁹⁶ Bengtsson, 2004, s. 60.

⁹⁷ Bengtsson, 2004, s. 61, med hänvisning till prop. 1971:51 s. 130 och 136 samt prop. 1992/93:32 s. 107 f. Bestämmelsen i 30 § har även kritiserats av Malin Brännström, se Brännström, 2017, bland annat s. 199.

⁹⁸ Förutom av Sametinget och SSR även av jurister som bland andra Korpijaakko-Labba, Kaisa, och Bäärnhielm, Mauritz, se exempelvis deras rättsutredningar i SOU 2005:17, *Vem får jaga och fiska? Rätt till jakt och fiske i lappmarkerna och på renbetesfjällen*.

enligt 33 § av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer, vilket i de flesta fall är länsstyrelsen men i några fall Statens fastighetsverk (2 § rennäringsförordningen). I 34 § framgår att upplåtelser som inte avser tillgodogörande av naturtillgångar eller skogsavverkning ska ske mot avgift, om det inte finns särskilda skäl för avgiftsfrihet. Avgiften fördelas mellan Samefonden och den sameby som berörs av upplåtelsen.⁹⁹ Avser upplåtelsen tillgodogörande av naturtillgångar, ska staten utge ersättning för den skada eller olägenhet för renskötelsen som upplåtelsen medför.

De äldre renbeteslagarna

Regler om upplåtelser fanns redan i 1886 års lag, där det i 22 § stadgades att samerna som huvudregel inte fick upplåta marker till bete och slätter. Kungens befallningshavare kunde däremot upplåta betet och slätter under förutsättning att det kunde ske utan att skada uppkom för renskötelsen. Rätt till jakt och fiske ”å de för Lapparne afsatta land” fick samerna inte heller upplåta till annan. Om sådan upplåtelse kunde ske utan skada för samerna fick kungens befallningshavare tills vidare tillåta annan att mot avgift jämte dessa samer utöva jakt och fiske på landet. Dock skulle först de samer som hade rätt att med sina renar uppehålla sig på landet höras i ärendet. Influtna medel från upplåtelser skulle användas till förmån för samerna. Reglerna om upplåtelse såg i sak likadana ut i 1898 års lag.

I 1928 års lag låg upplåtelseregler i 56 §, där det stadgades att upplåtelser på de områden som ”blivit anvisade till lapparnas uteslutande begagnande” – det vill säga ovanför odlingsgränsen och på renbetesfjällen – fick Kungl. Maj:t upplåta nyttjanderätt till inägor endast om sådan upplåtelse kunde ske utan avsevärt men för renskötelsen. För upplåtelser av jakt och fiske gällde att de skulle kunna ske utan fara för tillgången på vilt och fisk och utan besvärande intrång för samerna. Vidare kunde nyttjanderätt till mark upplåtas under förutsättning att upplåtelse borde ske med hänsyn till den allmänna samfärdseln. Slutligen kunde Kungl. Maj:t enligt samma bestämmelse om det fanns synnerliga skäl även meddela upplåtelse av nyttjanderätt till mark för bostad eller liknande

⁹⁹ Länsstyrelsen får, förutom avgiften för själva upplåtelsen, även ta ut en avgift för administration, åtgärder för fiskevård och viltvård samt för fiskebevakning och jaktbevakning, enligt 7 § rennäringsförordningen.

ändamål. I förarbetena till bestämmelsen angavs att det var nödvändigt med en viss bosättning i fjälltrakterna med hänsyn till samfärdseln för exempelvis postbefordran, för underhåll av stigar och färdleder och för att på annat sätt underlätta färder i fjälltrakterna.

Den avgift som inflöt genom upplåtelser skulle användas till förmån för samerna eller för verksamhet på den mark som upplåtelsen avsåg.

Frågan om upplåtelser till andra ändamål än dem som angavs i renbeteslagen underställdes i administrativ praxis Kungl. Maj:ts prövning. Om upplåtelsen inte var till olägenhet för renskötseln och om det i övrigt inte mötte hinder mot upplåtelsen, tillfördes hela avgiften i regel lappfonden. Som exempel på den sortens upplåtelser nämndes i förarbetena upplåtelse av mark för turiststuga, badplats, badhus, jaktskyttebana, skidlift och slalombana.¹⁰⁰

1971 års lag

I förarbetena till 1971 års rennäringslag anförde de sakkunniga som arbetat fram lagförslaget att utgångspunkten när det gällde de "för lapparna avsatta land" även i fortsättningen borde vara att renskötselrätten inte skulle behöva vika annat än i vissa i lagen särskilt angivna fall, och att ersättning då skulle lämnas för intrången.

Med hänsyn till att samernas rättigheter, såvitt angick de till deras uteslutande begagnande anvisade områdena, sedan länge varit särskilt omfattande och dessutom tryggade genom särskilda bestämmelser, var det enligt de sakkunniga motiverat att för dessa områden bibehålla speciella garantier mot upplåtelser som kunde medföra olägenheter vid utövningen av renskötselrätten och de birättigheter som var förenade med den. Å andra sidan antogs att ett utsträckande av dessa garantier till områden, där de inte då förelåg, skulle medföra en risk för allvarliga rättsförluster för andra rättsägare och sannolikt föranleda omfattande kompensationskrav. På grund av det ansåg de sakkunniga att bestämmelserna om nyttjanderättsupplåtelser i förslaget till rennäringslag inte skulle

¹⁰⁰ Prop. 1971:51 s. 122 f.

ändras jämfört med vad som följde av 1928 års lag.¹⁰¹ De sakkunniga förutsatte även att beslutsmyndigheter skulle fästa mycket stor vikt vid ett yttrande från en sameby om denna på grund av befarade olägenheter för renskötelsen skulle avstyrka en viss upplåtelse.¹⁰²

När det gällde intrångsansättning var de sakkunnigas uppfattning att avgifterna för upplåtelseorna borde utgå till förmån för de renskötande samerna som ersättning för intrången som orsakades av upplåtelseorna, och att ersättningen borde delas lika mellan Samefonden och den sameby som berördes av intrånget.¹⁰³

Ett antal remissinstanser yttrade sig över förslaget. Några anförde att det var ofullständigt utrett och att bestämmelserna borde vara kvar som de var tills vidare. SSR anförde att samerna inte borde vara skyldiga att tåla ens mindre ändringar som inte medförde någon avsevärd skada. Vissa remissinstanser, till exempel Domänverket och Naturvårdsverket, menade att bestämmelserna om nyttjanderättsupplåtelser enligt de sakkunnigas förslag var för strängt utformade i förhållande till vilken annan markanvändning som borde vara tillåten, och i stället borde utformas så att en från samhällssynpunkt optimal användning av renbetesmarkerna fortlöpande skulle underlättas.¹⁰⁴

I propositionen angavs att det saknades anledning att vid det tillfället frånga de principer som gällde för nyttjanderättsupplåtelser. Vidare anförde departementschefen att även i fortsättningen borde bestämmelserna om upplåtelser ovanför odlingsgränsen och på renbetesfjällen – marker som i första hand var avsedda för de renskötande samerna – endast gälla mindre omfattande upplåtelser som inte medförde skada för renskötelsen. För nyttjanderättsupplåtelser av större omfattning angavs att man i stället skulle tillämpa reglerna om upphävande av renskötselrätt.

Önskemål om att bestämmelserna skulle utformas så att de medgav en från samhällsekonomisk synpunkt optimal användning av markerna gick enligt departementschefen för långt. SSR:s begäran om att samebyarna själva skulle svara för upplåtelseorna kunde departementschefen inte heller biträda, utan fann inget skäl att föreslå ändring i det system som redan tillämpades. Han var ense med de sakkunniga om att huvudregeln borde vara att upplåtelse

¹⁰¹ SOU 1968:16 s. 209 f.

¹⁰² SOU 1968:16 s. 211.

¹⁰³ SOU 1968:16 s. 164 f.

¹⁰⁴ Jfr prop. 1971:51 s. 62–67.

skulle ske endast under förutsättning att det inte innebar en avsevärd olägenhet för renskötseln, och uttalade att liksom tidigare borde samerna vara skyldiga att tåla smärre olägenheter som en upplåtelse kunde innebära.¹⁰⁵

När det gällde frågan om ersättning för upplåtelser anslöt sig departementschefen till de sakkunnigas förslag om att samerna borde beredas kompensation för nyttjanderättsupplåtelser, och att kompensationen i flertalet fall borde utgöras av avgiften för upplåtelsen. Enligt departementschefen vore det självfallet mer tillfredsställande med en regel som tillförsäkrade samerna ersättning med ett belopp motsvarande den olägenhet de i varje enskilt fall drabbades av, men eftersom det är svårt att värdera sådana olägenheter bedömdes fördelarna med en enkel schematisk regel vara stora. Genom en sådan regel kunde tvister undvikas och parterna besparas kostnader och besvär. Departementschefen uttalade dock att om samerna kunde visa att de hade lidit större förlust av en upplåtelse än vad som svarade mot avgiften, borde de få den förlusten ersatt.¹⁰⁶

För vissa fall av upplåtelser, sådana som avsåg rätt att tillgodogöra sig naturtillgångar som vattenkraft, grustäkt och icke inmutningsbara mineraler, angavs att ersättningen dock borde bestämmas till belopp som bättre svarade mot den faktiska skada som uppstod. Sådana belopp borde enligt departementschefen prövas av domstol, om parterna inte kom överens. Departementschefen underströk att nyttjanderättsupplåtelser endast var aktuellt om upplåtelsen inte innebar en avsevärd olägenhet för renskötseln, men att vid upplåtelser som innebar en avsevärd olägenhet skulle man i stället tillämpa bestämmelserna om att helt eller delvis upphäva renskötselrätt.¹⁰⁷

Departementschefen anslöt sig till de sakkunnigas förslag om en hälftindelning med Samefonden, förutom när det gällde fiskeupplåtelser som under ett inledande skede skulle fördelas med 75 procent på fonden och resterande på den berörda samebyn. Departementschefen underströk också vikten av att avgifter för fiske och övriga upplåtelser skulle bestämmas efter marknadsmässiga grunder.¹⁰⁸

¹⁰⁵ Prop. 1971:51 s. 132 f.

¹⁰⁶ Prop. 1971:51 s. 133.

¹⁰⁷ Prop. 1971:51 s. 133 f.

¹⁰⁸ Prop. 1971:51 s. 148 f.

1993 års lagändringar

Vid 1993 års ändringar i rennäringslagen ändrades inte lagens bestämmelser om upplåtelse. Däremot infördes de omdiskuterade förändringar i 3 § rennäringsförordningen som gjorde att upplåtelser av småviltsjakt och handredskapsfiske *ska* ske under vissa förutsättningar.

Som skäl angavs att de jaktliga resurserna på statens mark ovanför odlingsgränsen och på renbetesfjällen borde utnyttjas i så stor utsträckning som möjligt inom den ram som gällande lagstiftning medgav. Det ansågs möjligt att upplåta väsentligt större områden för jakt och fiske än vad som hittills hade gjorts. Däremot var regeringen inte beredd att förorda någon ändring av rennäringslagens bestämmelser om skyddet för rennäringen för att kunna öka upplåtelseerna. Utgångspunkten var därmed att en ändring av systemet för upplåtelser av rätt till jakt inte fick medföra att det skydd rennäringslagen gav för renskötseln och samebymedlemmars egen rätt till jakt trädde för när.¹⁰⁹

Beträffande avgifterna för upplåtelseerna betonades det i propositionen att det var av stor betydelse att upplåtelseerna skulle ske till rimliga priser och att länsstyrelsen hade ett ansvar för att inte enbart beakta intresset av att upplåtelseerna gav inkomster till samebyarna och Samefonden, utan även att jakten blev tillgänglig på rimliga ekonomiska villkor.¹¹⁰

Vid riksdagsbehandlingen av propositionen framhöll både jordbruksutskottet och bostadsutskottet att lagstiftningen om småviltsjakten och fisket inte innebar några förändringar i det skydd som rennäringslagen gav för renskötselrätten. I övrigt tog man inte ställning till jakt- och fiskerättens innebörd på de aktuella områdena.¹¹¹

¹⁰⁹ Prop. 1992/93:32, bilaga 2, s. 141 f.

¹¹⁰ Prop. 1992/93:32, bilaga 2, s. 147. Detta innebär i praktiken ett ställningstagande om att samebyarna och Samefonden skulle subventionera jägare och fiskare. Hur uttalandet förhåller sig till det nyss beskrivna uttalandet från 1971 års förarbeten om att priserna skulle vara marknadsmässiga framgår inte.

¹¹¹ Bet. 1992/93:BoU8 s. 21 och 73.

2.8.4 Bestämmelserna om renskötarnas hänsyn till andra

I 65 § rennäringslagen anges att vid renskötselns utövande ska hänsyn tas till andra intressen, och att renarna såvitt möjligt ska hindras från att komma utanför samebyns betesområde eller att annars vålla skada eller olägenhet. I paragrafen beskrivs också hur flyttning av renar ska gå till för att inte vålla skada.

I 65 a § beskrivs att rennäringen ska bedrivas med bevarande av naturbetesmarkernas långsiktiga produktionsförmåga så att dessa ger en god avkastning samtidigt som den biologiska mångfalden behålls. I bestämmelsen anges också att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela de föreskrifter som behövs om den hänsyn som vid renskötsel ska tas till naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen. Föreskrifterna får dock inte vara så ingripande att pågående markanvändning avsevärt försvåras. Länsstyrelsen får meddela de förelägganden eller förbud som behövs för att föreskrifterna ska efterlevas, och får använda vitesförelägganden.

De äldre renbeteslagarna

Några motsvarigheter till dessa hänsynsbestämmelser fanns inte i 1886 och 1898 års lagar. Först i 1928 års lag infördes en regel i 26 § som angav vilken hänsyn som renskötarna skulle visa andra markanvändare. Där angavs att renskötarna i överensstämmelse med fordringarna på god renskötsel skulle övervaka sina renar. Om det visade sig att en same var försumlig i renskötseln, så att skada eller annan olägenhet förorsakades genom det, kunde Kungl. Maj:t. tilldela honom en varning. Var försummelsen av svårare beskaffenhet, eller om han inte lät sig rättas av varningen, kunde kungens befallningshavare föreskriva lämpliga åtgärder för att åstadkomma bättre bevakning av renarna, eller förordna att renarna skulle överlämnas till en annan renskötare, eller att renantalet skulle minska genom försäljning eller slakt. Om renskötaren var uppenbart olämplig kunde kungens befallningshavare, efter att ha hört samerna, bestämma att han skulle förlora rätten att vara renskötare.

I förarbetena till hänsynsregeln i 1928 års lag angavs att förslaget i allmänhet hade godtagits av samerna själva. Det angavs också att det var viktigt att myndigheter i tid skulle kunna ingripa mot

försumliga renskötare. Försumligheten i fråga kunde vara riktad både mot den bofasta befolkningens egendom och mot andra renskötarens renskötsel. De maktmedel som fanns enligt den tidigare lagen hade visat sig inte vara tillräckligt effektiva för att komma till rätta med detta. Det ansågs inte lämpligt att i lagtext föreskriva mer detaljerade bestämmelser om renarnas bevakning.¹¹²

1971 års lag

I förarbetena till 1971 års lag framförde de sakkunniga som lämnat lagförslaget att en sådan lag inte borde innehålla detaljerade bestämmelser om sättet för näringsutövningen. Sanktionen vid olika försummelse borde i första hand bestå i en skyldighet att ersätta skador. Enligt de sakkunniga borde 26 § i 1928 års lag ersättas med vissa allmänt hållna regler om sättet för renskötselns bedrivande.

De sakkunnigas förslag godtogs av remissinstanserna. Från flera håll framfördes samtidigt önskemål om att bestämmelserna skulle ges en utformning som inskräppte vikten av att renarna skulle hållas under bättre kontroll än vad som dittills hade varit fallet.

I propositionen angavs helt allmänt att vid renskötselns utövande skulle skälig hänsyn tas till andra intressen, med vissa närmare förhållningsregler i fråga om bevakning och flyttning av renarna.¹¹³ I förarbetena angavs inte närmare vilka andra intressen som åsyftades i bestämmelsen.

1993 och 1996 års lagändringar

År 1993 togs ordet ”skälig” bort framför ”hänsyn” för att nå en överensstämmelse med motsvarande regler i skogsvårdslagen och lagen (1979:425) om skötsel av jordbruksmark. Ordet ”skälig” står dock kvar i den grannelagsrättsliga hänsynsregeln i 3 kap. 1 § jordabalken.

Samtidigt infördes regeln i 65 a § om föreskrifter med hänsyn till naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen. I förarbetena angavs att utvecklingen inom rennäringen med olika tekniska hjälpmedel och ett stort antal renar ofta ledde till ett intensivt nyttjande av

¹¹² Prop. 1928:43 s. 102.

¹¹³ Prop. 1971:51 s. 182 f.

mark- och vattenområden. Denna utveckling kunde främst i fjällvärldens känsliga natur medföra konsekvenser för det långsiktiga nyttjandet av naturresurserna. Det ansågs därför finnas behov av att även för rennäringen ställa krav på en allmän hänsyn som inte var knuten till tillståndsprövning eller liknande. Sådana krav fanns också genom 65 §, och liknande krav fanns för jord- och skogsbruket. För jord- och skogsbruket fanns dessutom redan en föreskriftsmöjlighet liknande den som föreslogs i 65 a §.

Vidare angavs i propositionen att även om förutsättningarna för att bedriva rennäring skilde sig från förutsättningarna för att bedriva till exempel skogsbruk, borde rennäringen i likhet med andra areella näringar ta den hänsyn som var betingad av vad naturen tål. Begränsande för verksamheten måste alltså vara vad marken, vattnet och vegetationen faktiskt tålde. De anspråk som naturvärden och kulturmiljövärden ställde på samernas intresseområden torde i de flesta fall vara tämligen blygsamma i förhållande till anspråken på andra näringar, till exempel skogsbruket, skrev departementschefen. Föreskrifterna skulle exempelvis kunna avse den hänsyn som skulle tas till växt- och djurlivet vid uppförandet av anläggningar eller stängsel för renskötseln och vid användningen av motorfordon och helikopter.¹¹⁴

En fråga i lagstiftningsarbetet var om föreskriftsmöjligheten skulle begränsas på något sätt. Det ursprungliga lagförslaget var formulerat som att föreskrifterna inte fick vara så ingripande att det uppkom avsevärd olägenhet för renskötseln. I propositionen formulerades förslaget i stället på så sätt att föreskrifterna inte fick vara så ingripande att pågående markanvändning avsevärt försvårades. Skälet var att motsvarande föreskrifter för skötseln av skog eller jordbruksmark var formulerade på det viset. Departementschefen anförde att föreskrifterna som gällde för skogs- och jordbruket inte fick föranleda annat intrång än sådant som en markanvändare enligt gällande principer var skyldig att tåla utan ersättning. Uttrycket som användes i sådana sammanhang – ”pågående markanvändning avsevärt försvårats” – härrörde från ersättningsregeln i den då gällande 26 § naturvårdslagen.

Departementschefen beskrev vad som i renskötseln borde anses ingå i begreppet ”pågående markanvändning”. Med detta uttryck skulle enligt departementschefens uppfattning avses

¹¹⁴ Prop. 1992/93:32, bilaga 2, s. 124.

markanvändningen för en renskötsel som bedrevs med stöd av rennäringslagens bestämmelser. Det innebar bland annat att det för varje sameby skulle vara bestämt hur många renar som fick hållas på bete. Ett intrång i markanvändningen som innebar att en sameby måste minska sitt renantal¹¹⁵ kunde inte anses försvåra pågående markanvändning så länge naturbete vid normala väderleksförhållanden fortfarande fanns för det tillåtna renantalet. Departementschefen fortsatte med att beskriva att begreppet pågående markanvändning enligt äldre förarbetsuttalanden skulle ges en relativt generös tillämpning. I dessa förarbetsuttalanden hade det angetts att frågan om hur gränsen för vad som var pågående markanvändning skulle dras inte entydigt kunde besvaras, och bedömningen måste ske från fall till fall med utgångspunkt i vad som vid varje tidpunkt framstod som en naturlig fortsättning av den pågående markanvändningen. Mot bakgrund av det uttalandet ansåg departementschefen att naturliga drifts- eller rationaliseringsåtgärder, liksom användningen av bland annat motorfordon och helikoptrar i renskötseln, borde kunna inrymmas i vad som är pågående markanvändning.¹¹⁶

Uttrycket "avsevärt försvårats" analyserades också i propositionen. Departementschefen konstaterade att i äldre förarbeten uttalades att ett någorlunda kvalificerat intrång i den faktiska markanvändningen krävdes om den skulle anses bli avsevärt försvårad. Ett bagatellartat intrång borde inte kunna grunda någon ersättningsrätt. Utformningen i 26 § naturvårdslagen, som alltså uttrycket kom ifrån, hade sin grund i ett av riksdagen godkänt betänkande av Bostadsutskottet. I betänkandet hade Bostadsutskottet uttalat att en skogsfastighetsägare endast skulle

¹¹⁵ Länsstyrelsen bestämmer det högsta tillåtna renantalet för varje sameby, vilket framgår av 15 § andra stycket rennäringslagen. Vid bestämmandet av hänsyn till renantalet ska hänsyn tas till andra intressen. Renbetet är begränsade för hur stort antal renar som tillåts. Länsstyrelserna har riktlinjer för hur högsta renantal ska sättas. I praktiken är det mycket sällsynt att det görs någon ändring av högsta renantal för en sameby, även om det har förekommit i enstaka fall. I Norrbotten har till exempel de nuvarande högsta renantalet beslutats på 1940-talet, se minnesanteckningar från möte med Länsstyrelsen i Norrbottens län den 14 november 2023.

¹¹⁶ Prop. 1992/93:32, bilaga 2, s. 124 f. I sammanhanget kan nämnas vad begreppet "pågående markanvändning" har för betydelse i skogsbruket. Där innebär begreppet att en fastighet som innehåller skogsbrukssyfte anses medföra att skogsbruk är pågående markanvändning. Detta oavsett om skogsbruk tidigare endast har bedrivits i begränsad utsträckning och utan att lämna spår i naturen. Skogsbruk, i betydelsen trakthyggesbruk, är därmed pågående markanvändning även för de skogar som i dag anses vara stora sammanhängande naturskogor utan spår av rationellt skogsbruk. Ett förbud mot trakthyggesbruk på en sådan fastighet utlöser en ersättningsrätt för skogsägaren. Se rättsfallet MOD 2020:8.

behöva tolerera ett intrång som var bagatellartat för honom. Utskottet uttalade också att intrånget skulle sättas i relation till den behandlingsenhet, det vill säga ett skogsbestånd eller flera mindre bestånd, som avsågs bli behandlade med samma åtgärder samtidigt. En toleransgräns på tio procent inom berörd del av en fastighet var den högsta som i något fall skulle behöva tålas om den berörda delen representerade ett i pengar litet belopp. Bostadsutskottet anförde att om den berörda delen representerade ett högt värde, var det en i relativa tal väsentligt mindre värdenedsättning som fastighetsägaren behövde tåla.

Departementschefen konstaterade att riksdagens uttalande om tillämpningen avsåg skogsbruket. För rennärningen är förhållandena annorlunda. Renskötselns behov av mark styrs av ett samspel mellan renen, människan och miljön. De olika delarna av betesområdet kan sällan ersätta varandra. Särskilt känsliga områden är exempelvis kalvningsland, flyttleder, snöfattiga vinterbetesland och lavrika hedar. Att då avgöra vad som ska avses med berörd del av en samebys betesområde är inte särskilt enkelt, fortsatte departementschefen. Med berörd del bör emellertid avses 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 renskötseln i olika områden. Departementschefen anförde att det stod klart att föreskrifterna inte fick inverka på de grundläggande förutsättningarna för fortsatt renskötsel med tillåtet renantal. Därefter redovisades ett antal exempel på olika föreskrifter som kunde bli aktuella – till exempel att fiske borde bedrivas på ett sådant sätt att reproduktionen av naturligt förekommande bestånd inte riskerades, och att flygtrafiken borde bedrivas på ett sådant sätt att buller och störningar på djurlivet minimerades. Departementschefen beskrev också ett parallellt förslag som skulle införas i terrängkörningsförordningen om att vid körning på barmark skulle särskild försiktighet iaktas vid färd på kalfjäll.

Departementschefens anförde sammanfattningsvis att de föreskrifter om den hänsyn till naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen som kan komma i fråga för renskötseln inte fick vara så ingripande att de avsevärt försvårade en från praktisk och ekonomisk

synpunkt fortsatt rationell renskötsel med det tillåtna antalet renar.¹¹⁷

År 1996 kompletterades också 65 a § med ett miljömål för rennäringen. Regeringen anförde att det miljömål som skulle framgå i 65 a § innebär att samebyarnas betesuttag, renantal och hjordsammansättning ska vara anpassade till betesmarkernas långsiktiga produktionsförmåga och bevarandet av den biologiska mångfalden. Vidare angav regeringen att ett uppfyllande av detta miljömål är en mycket viktig fråga för såväl rennäringens framtid som för den biologiska mångfalden. Därigenom skulle detta miljömål bidra också till att stärka en verksamhet som är av central betydelse för att långsiktigt säkra den samiska kulturen. Enligt regeringen skulle miljömålet samtidigt innebära att kraven på hänsynstagandet till miljön vid rennäringens utövande gjordes tydliga. Hänsynen gäller inte enbart själva renbetet utan även påverkan på naturmiljön av rennäringens anläggningar och driftsformer.¹¹⁸

Sametinget har meddelat föreskrifter om hänsyn enligt bestämmelsen efter samråd med Statens Fastighetsverk och Riksantikvarieämbetet. I dessa föreskrifter framgår bland annat att terrängkörning med barmarksfordon inte får ske i områden som har stort värde för den biologiska mångfalden eller för kulturmiljövärden, om körningen skadar kulturmiljövärdet eller stör mindre vanligt förekommande växt- och djurarter.¹¹⁹ Länsstyrelserna arbetar kontinuerligt med övervakning av terrängkörning, och har fördelat stöd till samebyar som tagit fram terrängkörningsplaner. Vid arbetet med terrängkörningsplaner ser samebyn över sin barmarkskörning och kartlägger de viktigaste färdstråken som används för renskötselns behov, vilket syftar till att visa var det kan finnas behov av markförstärkningsåtgärder med hänsyn till miljön.¹²⁰

Utöver de specifika bestämmelserna om renskötares hänsyn i 65 och 65 a §§ rennäringenslagen måste renskötare, som tidigare nämnts, följa de hänsynsregler som gäller för alla verksamhetsutövare och som framgår i miljöbalkens andra kapitel. Dessa beskrivs i avsnitt 6.1.1 och innebär att renskötarna måste bedriva sin verksamhet med

¹¹⁷ Prop. 1992/93:32, bilaga 2, s. 125 f.

¹¹⁸ Prop. 1995/96:226, *Hållbar utveckling i landets fjällområden*, s. 54 f.

¹¹⁹ 9 § STFS 2007:3, meddelade med stöd av 10 § rennäringensförordningen.

¹²⁰ Jfr Skogsstyrelsen, 2012, *Manual för terrängkörningsplaner*, s. 4.

beaktande av bland annat en försiktighetsprincip, av vilken följer att de är skyldiga att utföra de skyddsåtgärder, iaktta de begränsningar och vidta de försiktighetsmått i övrigt som behövs för att förebygga, hindra eller motverka skada och olägenhet för hälsa och miljö. De behöver även skaffa sig den kunskap som behövs med hänsyn till renskötselns art och omfattning för att skydda människors hälsa och miljön mot skada eller olägenhet.

Diskussion om 65 §

I den juridiska litteraturen har det anförts att det finns en obalans mellan det hänsynskrav som uppställs på fastighetsägare i 30 § och det hänsynskrav som uppställs på renskötselrättshavare i 65 §. Malin Brännström, juris doktor, noterar att det uttryckliga kravet på hänsyn för renskötselrättshavaren inte korresponderar med det jämförelsevis låga krav på hänsyn som uppställs för fastighetsägaren i 30 §, och att detta utgör en avvikelse från de ömsesidiga krav på hänsyn som annars gäller när två rättighetshavare har samtidigt rättigheter till samma mark.¹²¹

Önskemål om hänsyn från andra markanvändare

Själva renbetet orsakar ingen negativ påverkan på skog eller mark. Däremot kan det bli trampsador om flera renar vistas på barmark eller nära skog i plantskogsfasen. Dessutom kan terrängfordon som renskötarna använder orsaka skador om de körs på barmark eller våta marker. Vidare kan strövenar som lämnats kvar i skogslandet störa jakten.

Den hänsyn som markägare och andra vill att renskötarna visar kan sammanfattas enligt följande.

- De ska vara försiktiga vid körning med terrängfordon på myr- eller barmark. I synnerhet för mindre skogsägare kan det annars uppstå problem, eftersom de är skyldiga att minimera markskador inom ramen för certifieringskrav.
- De ska inte placera utfodringsplatser nära nyplanteringar eller ungskog, eftersom det kan leda till trampsador. Fodret kan

¹²¹ Brännström, 2017, s. 199.

dessutom locka till sig älg, vilket är ett större problem eftersom älgarna kan orsaka betesskador.

- De ska ta kontakt med skogsägare innan de stängslar in områden eller bygger hagar i skogen, för att diskutera dessas placering.
- De ska komma och samla in strövrenar om sådana är där de inte får vara.
- Den som deltar på samråd med markägare ska komma till bokade möten och ha befogenhet att fatta beslut.
- De ska informera om när renarna kommer tillbaka till renbetesmarker som inte har använts på länge, antingen genom att kontakta markägarna eller genom att annonsera offentligt.¹²²

2.8.5 Tidigare förslag till ändrad hänsynsregel

Rennäringspolitiska kommittén, som år 2001 lämnade förslag till en ny rennärlagslag som skulle ersätta 1971 års lag, föreslog att rennärlagslagens regler om hänsyn mellan markanvändare skulle ersättas av en generell och ömsesidig hänsynsregel. En regel skulle enligt förslaget införas för att klargöra att alla som brukar marken i renkötselområdet med stöd av olika rättigheter – renkötselrätt och äganderätt – ska visa varandra hänsyn och så långt möjligt undvika att hindra varandras markanvändning. Den som brister i hänsyn skulle enligt förslaget vara skyldig att betala skadestånd.

Rennäringspolitiska kommittén anförde att det behövs en regel som tydligare klargör innebörden av renkötselrätten och förhållandet mellan denna och äganderätten, mot bakgrund av att rennärlagslagens regler är ofullständiga och inte speglar det egendomsskydd som renkötselrätten har enligt grundlagen. Rennäringspolitiska kommittén förklarade att den föreslagna regeln inte syftade till att ändra innehållet i de rättigheter som finns i renkötselområdet (förutom äganderätt och renkötselrätt också andra rättigheter som servitut och arrenden med flera). Regeln

¹²² Minnesanteckningar från möte med skogsnärigen den 25 oktober 2023, komm2023/00061/N 2021:02-181 och minnesanteckningar från möte med allmänningsskogarna den 10 oktober 2023, komm2023/00063/N 2021:02-66.

bedömdes dock kunna åstadkomma ett gott sambruk av markerna, med hänsyn och respekt för andras rätt att bruka samma mark.¹²³

Förslaget till hänsynsregel skulle reglera all markanvändning som kan utövas med stöd av renskötselrätten, och inte vara begränsad till renskötsel. Den föreslagna regeln skulle alltså även omfatta samebymedlemmars användning av mark och vatten för jakt och fiske och övriga befogenheter som ingår i renskötselrätten, liksom de befogenheter som ingår i markägares rätt att förfoga över sina fastigheter. Den skulle dessutom gälla i hela renskötselområdet och inte bara på åretruntmarkerna.

Rennäringspolitiska kommittén anförde att även om renskötselrätten innefattar färre befogenheter än äganderätten har de befogenheter som omfattas av renskötselrätten ett lika starkt skydd mot inskränkningar enligt grundlagen som äganderätten. Av den nya regeln borde det därför framgå att alla som brukar marken inom renskötselområdet, antingen det sker med stöd av renskötselrätt eller äganderätt, ska visa hänsyn till varandras lika starkt skyddade rättigheter att bruka marken. Rennäringspolitiska kommittén anförde också att liksom alla som har rätt att bruka marken kan ställa krav på hänsyn till sin rätt att använda marken måste alla tåla vissa hinder i sin markanvändning till följd av andras markanvändning. Målsättningen borde dock vara att så långt det är möjligt undvika att hindra varandras markanvändning. Syftet med den föreslagna bestämmelsen var inte att i detalj ange vad som är tillåten respektive otillåten markanvändning, utan att uppnå en ökad löpande lokal samverkan och ett samarbete byggt på ömsesidig respekt och hänsyn till varandras rättigheter och behov av marken.¹²⁴

Bertil Bengtsson har kommenterat förslaget med att en sådan hänsynsregel verkar välmotiverad. Han har också påpekat att det finns all anledning att låta båda parter ersätta all ekonomisk skada som uppkommer genom brott mot regeln, det vill säga även ren förmögenhetsskada, eftersom det i regel är den typen av skada som kan uppstå om en markägare skulle överskrida sin rätt.¹²⁵

¹²³ SOU 2001:101, *En ny rennäringspolitik*, s. 220.

¹²⁴ SOU 2001:101 s. 221 f.

¹²⁵ Bengtsson, 2004, s. 62.

3 Hur renskötseln påverkas av annan markanvändning

Sammanfattning: Att renar och renskötseln kan påverkas negativt av annan markanvändning i renskötselområdet är belagt sedan länge. Att renar ibland observeras nära infrastruktur till synes orädda ändrar inte på det förhållandet. I studier som gjorts av hur renar beter sig på landskapsnivå och gruppnivå framgår att renar i viss utsträckning undviker eller får ett ändrat rörelsemönster i närheten av infrastruktur och verksamheter som exempelvis turistanläggningar, vindkraftsanläggningar och gruvor. När renar utsätts för en kontinuerlig störning leder det till att djuren använder mer energi och att de får mindre tid till födointag (de får mindre betesro). Hur stora de undvikande effekterna blir av en enskild verksamhet beror dock på en rad olika omständigheter – till exempel områdets topografi, årstid, tillgången på bete och alternativa betesmarker, väder- och snöförhållanden samt förekomsten av rovdjur och insekter i området.

Exploateringar i renskötselområdet leder till kumulativa effekter av störningar på ren, men också till kumulativa effekter av störningar i samebyarnas verksamhet. Samebyarna behöver delta i en mängd samråd och arbete med tillståndsprocesser med olika exploatörer. En sameby kan lägga över hundra arbetsdagar på ett år på den typen av möten. Ibland får samebyarna inte ersättning för sitt arbete. Detta hindrar samebyarna från att ägna sig åt sin kärnverksamhet, som är renskötsel. Vissa samebyar har få medlemmar och har inte kapacitet att delta i alla samråd med exploatörer.

Detta kapitel sammanfattar en del av den forskning som finns om hur renskötseln påverkas av annan markanvändning. Som framgått i avsnitt 2.8 fanns vid införandet av 1971 års rennäringslag en medvetenhet om att exploateringar av de traditionella renbetesmarkerna medförde en risk för att de renskötande samerna inte längre skulle kunna fortsätta med sitt urgamla näringsfång. Återkommande under de senaste sjuttio åren har det dock ifrågasatts om renskötseln verkligen är utsatt för särskilt mycket störningar. I detta kapitel görs en sammanfattning av en del av den forskning som finns om hur renskötseln rent allmänt påverkas av annan markanvändning. Dessutom finns forskning om påverkan från enbart vissa specifika sorters markanvändning – till exempel vindkraft, skogsbruk med mera. Sådan forskning går igenom i de kapitel längre fram i texten som handlar om respektive markanvändningssektor (kapitel 4 och framåt).

3.1 Tidig forskning om störningar

Redan år 1971 beskrevs i en amerikansk forskningsartikel om den nordiska renskötseln hur renarna stördes av intrång från järnväg, jakt, vattenkraft, elledning och skogsbruk. Renskötare beskrev även då hur skogsbruket med kalavverkningar minskade de lavrika betesmarkerna och hur renar på grund av snöförhållandena på kalhyggen inte kom åt betet där. Växtdödande medel som hormoslyr var också ett problem på den tiden, i synnerhet i skogsrenskötseln. Renskötare beskrev snöskotrar som både en välsignelse och ett orosmoment – de förklarade att om vanan att använda snöskotrar i rekreationssyfte skulle spridas i Norden, som den hade gjort i Nordamerika, kunde det leda till ökade störningar. Så hade dock inte skett vid den tiden, sannolikt på grund av att höga skatter på snöskotrar gjorde dem för dyra för att användas i rekreationssyfte.¹²⁶

I studier av renars reaktion på mänsklig aktivitet som gjordes före år 1985 hade forskarna ofta ett lokalt perspektiv, där man undersökte till exempel hjärtfrekvensen hos individuella djur när de utsattes för störningar, eller använde sig av fotografier av exempelvis vildren som

¹²⁶ R. Klein, David, 1971, *Reaction of reindeer to obstructions and disturbances*, Science, New Series, vol. 173, nr 3995, s. 393–398.

uppehöll sig vid vägar, av vilka man drog slutsatsen att mänsklig verksamhet inte påverkade renarna på något mer långvarigt sätt.

Med start under mitten av 80-talet ändrades dock fokus, och forskare började i stället att undersöka flera arters, bland annat renars, beteende på regional nivå och beteende i grupp. Det visade sig då att de studerade djuren undvek platser där det fanns närvaro av människor, infrastruktur eller boskap. Tendenserna visade sig alltså när man undersökte djurens beteende på landskaps- och gruppnivå och under längre tidsperioder.

Slutsatserna av sådana studier var att störningar från mänsklig aktivitet hade större påverkan på vilda djur än vad man dittills hade trott. Djuren kunde till exempel överge goda betesmarker på grund av näraliggande mänsklig aktivitet, och i stället söka sig till mindre gynnsamma områden med ökad konkurrens om resurser eller ökad risk för rovdjursangrepp. Studier av ren från Finland, Kanada och Norge har visat att renar visa undvikande beteende i närheten av turistanläggningar, skogsavverkningar, vägar, elnät och kraftverksdammar.

Trots detta kunde renarna dock tåla områdena i närheten av mänsklig aktivitet i vissa fall, till exempel om det var det enda tillgängliga området där de kunde undvika insektsangrepp.¹²⁷ Den omständigheten att renar ibland kan gå nära vägar eller observeras nära infrastruktur kan alltså inte användas till stöd för hur renar betar sig på gruppnivå. En genomgång av hundratals studier om vilda djur visar att en överväldigande majoritet av arterna påverkas av mänsklig aktivitet och undviker områden i närheten av infrastruktur.¹²⁸ De störningseffekter som har visats är dock inte konstanta utan kontextspecifika. Hur stor den undvikande effekten blir beror på flera olika faktorer – till exempel om det alls finns några näraliggande betesområden utan mänsklig aktivitet, hur störningar från insekter och rovdjur ser ut, eller hur betet ser ut i övrigt. Effekten skiljer sig åt mellan årstiderna och mellan olika individer av ren (hondjur är till exempel mer störningskänsliga än handjur).

¹²⁷ I områden som ligger högt i terrängen finns färre insekter vilket kan göra att renarna utnyttjar dem trots att där pågår mänsklig aktivitet.

¹²⁸ Vistnes, Ingrunn och Nellemann, Christian, 2008, *The matter of spatial and temporal scales: a review of reindeer and caribou response to human activity*, Polar Biol 31, s. 400 f.

Mängden mänsklig aktivitet som infrastrukturen för med sig spelar också roll.¹²⁹

3.2 Modern forskning om störningar på renskötsel

Det finns omfattande forskning från de senaste två decennierna om hur renar reagerar på olika typer av störningar, och hur renskötselns bedrivande påverkas av olika sorters markanvändning.

Studier om renars beteende

Professor i renskötsel Anna Skarin beskriver i en sammanställning av forskning om störningar på ren att renen är en art i ständig rörelse när den betar, och att den kan förflytta sig över stora ytor under kort tid. För att fånga effekter av olika typer av störningskällor på renens beteende är det viktigt att ta hänsyn till detta. Därför delas effekterna på störning av ren normalt in i

1. lokala direkta effekter av störning på enskilda individer som av någon orsak befinner sig i närområdet,
2. regionala effekter på hela renhjorden i det vidare område som renhjorden använder och
3. kumulativa långsiktiga effekter på produktion och konsekvenser för exempelvis grannsamebyar.

Skarin beskriver att forskning om lokala effekter ofta fokuserar på fysiologiska stressreaktioner hos djuret som visar sig i djurets rörelsemönster och flyktreaktioner nära störningskällan. I studierna av lokala effekter har man i allmänhet funnit att renar har ett flyktavstånd på mellan noll till en kilometer bort från störningskällan och en ökad hjärtfrekvens i noll till fyra minuter efter en inträffad händelse. Andra lokala studier har undersökt renens användning av betesområdet i ett begränsat område runt ett ingrepp. Få av dessa studier har lyckats påvisa någon effekt på renens användning av betesområdet inom de närmaste en till två

¹²⁹ Strand, Olav, E. Colman, Jonathan, Eftestøl, Sindre, m.fl., 2018, Vindval, rapport 6799, *Vindkraft och renar – en kunskapsammanställning*, s. 22–24.

kilometerna från ett ingrepp. Skarin förklarar att det är visat att merparten (80–90 procent) av de studier som fokuserar på lokala, direkta effekter av en störning drar slutsatsen att effekten på renen är liten och kortvarig, medan resultatet blir ett helt annat när man betraktar effekter av störning på en större skala.

Enligt forskningsresultaten leder det till att renarna använder mer energi eller får mindre tid till födointag när de utsätts för en kontinuerlig störning. Forskning från de senaste 15–20 åren visar emellertid att den viktigaste responsen på en kontinuerlig störning eller permanenta ingrepp, som vägar, kraftledningar, bebyggelse, pipelines med mera, är att renen undviker områden nära störningen. Detta betyder att renen kan minska användningen av betesområdet i utbyggnadens närhet på relativt betydande avstånd. För domesticerad ren är avståndet som de kan undvika omkring infrastruktur och olika typer av utbyggnader en till tolv kilometer. Inom detta intervall är renarnas respons som sagt beroende av en mängd faktorer som typ av ingrepp, placering i terrängen, insektsstörningar, rovdjur, årstid, och alternativa betesområden.¹³⁰

Anna Skarin har också tillsammans med professor i renskötsel Birgitta Åhman studerat hur domesticerad ren i hjordar reagerar på olika störningar från mänsklig verksamhet.¹³¹ I studien undersöktes också om det var någon skillnad mellan hur domesticerad ren uppträdde jämfört med vildren. Av undersökningen framgick att domesticerade renar i hjordar uppvisar undvikande beteende upp till tolv kilometer bort från infrastruktur och andra platser där mänsklig aktivitet pågår, och att områdena som de undviker varierar mellan olika tider på året. De domesticerade renarnas beteende uppvisade liknande mönster som vildrenars och caribous (en nordamerikansk underart av ren).

Bakgrunden till studien var att forskning på vildrenar visar att de ofta undviker störningar från mänsklig aktivitet, till exempel turism, väg- och flygtrafik, vindkraft med mera, på flera kilometers avstånd. Det hade dock ifrågasatts från vissa håll om detsamma kunde gälla domesticerade renar, eftersom dessa kanske är vana vid människors närvaro på ett annat sätt. Studien inriktades på att undersöka om det hos tolv populationer av domesticerade renar fanns några principiella

¹³⁰ Skarin, Anna, 2012, *Sammanställning av forskning gällande störningar på ren*, SLU, Uppsala, s. 7 f.

¹³¹ Skarin, Anna, och Åhman, Birgitta, 2014, *Do human activity and infrastructure disturb domesticated reindeer? The need for the reindeer's perspective*, *Polar Biol* 37.

beteendeskilnader vid störningar jämfört med hos vildrenar. Studien genomfördes i form av en sammanställning och genomgång av befintlig forskning om vildren och domesticerad ren, som utförts bland annat genom studier av GPS-märkta renar.¹³² Slutsatsen var att renar i renskötseln visserligen är domesticerade men att det inte har inneburit att de har förlorat sin känslighet för att undvika områden med infrastruktur och mänskliga aktiviteter. I studien beskrivs att det finns ett tydligt mönster i att även domesticerade renar undviker infrastruktur och mänsklig aktivitet på en regional nivå, på liknande sätt som tidigare forskning har visat att vilda renar och caribou gör.¹³³ En förklaring till detta är bland annat att domesticerade renhjordar till 90 procent består av vajor, vilka är känsligare för störningar än vad sarvar (rentjurar) är, samt att renarna i den samiska renskötseln inte är särskilt tama.¹³⁴ Samtidigt underströks att styrkan av domesticerade renars respons på störningar kunde variera, och att de avstånd där det fanns undvikande effekter kunde vara större för vilda renar än för domesticerade.¹³⁵

I en studie från år 2019 undersökte norska forskare hur fluktuationer i renars användning av olika betesområden kunde ha att göra med bland annat förändringar i renpopulationen, årstid, förekomst av rovdjur, väderförhållanden och slumpmässighet. Forskarna undersökte hur tidigare studier om renar kunde vara begränsade av hur sådana studier utformats eller i vissa fall av en bias hos forskarna som kunde ha lett till felaktiga slutsatser om den effekt som infrastruktur har på renar.¹³⁶

I studien undersöktes 58 vetenskapliga artiklar om hur renar reagerar på störningar. Studiens författare kom fram till att flera av de undersökta artiklarna byggde på studier som var bristfälligt modellerade, och antog att de flesta studier som genomförts före införandet av GPS-teknik och GIS-analyser hade utgått från för begränsat underlag för att kunna göra mer djuplodande analyser av renars markanvändning. Om studier var utförda över för kort tid, som bara ett par år, kunde det också innebära att naturliga variationer i renars beteende kanske hade feltolkats som undvikande effekter.¹³⁷

¹³² Skarin och Åhman, 2014, s. 1041–1045.

¹³³ Skarin och Åhman, 2014, s. 1054 och Skarin, 2012, s. 12.

¹³⁴ Skarin och Åhman, 2014, s. 1050.

¹³⁵ Skarin och Åhman, 2014, s. 1051.

¹³⁶ Flydal, Kjetil, Tsegaye, Direess, Eftestøl, Sindre, m.fl., 2019, *Rangifer within areas of human influence: understanding effects in relation to spatiotemporal scales*, Polar Biology 42, s. 1.

¹³⁷ Flydal, m.fl., 2019, s. 10.

I studien kom man fram till att det var svårt att skilja på orsak och verkan när man undersökte effekter av olika exploateringar på regional nivå. Om det syntes förändringar i renars beteende på avstånd över 10 kilometer från den mänskliga aktiviteten ökade svårigheten i att få kunskap om orsakssamband. För markanvändningsanalyser på regional nivå behövs därför långtidsstudier, och studier utformade för att fånga upp naturliga fluktuationer och andra störande faktorer för renarna, till exempel data från flera års markanvändning före och efter exempelvis en industrietablering. Annars finns en risk att en förändring av renars beteende uppfattas som orsakad av en industrietablering, trots att förändringen kanske skulle ha inträffat i alla fall, oberoende av etableringen.¹³⁸

Studiens författare lyfte också att de undersökta artiklarna ofta utgick från hypotesen att en verksamhet kunde leda till störningar för renar, utan att samtidigt fråga om motsatsen kunde vara fallet – alltså om verksamheten möjligen kunde ha positiva eller neutrala effekter. Författarna kom också till slutsatsen att man i flera av de undersökta artiklarna var benägen att fokusera på negativa effekter i resultatdiskussionerna, även i de fall där man kunde presentera positiva eller neutrala effekter.¹³⁹

Studiens författare rekommenderade tillvägagångssätt för framtida undersökningar av störningar, med flera oberoende kontrollområden för att undersöka beteendeffekter, och med data från flera år före, under och efter en etablering av en verksamhet. De kom också fram till att i 64 procent av de vetenskapliga artiklar de hade undersökt fokuserade författarna på negativa effekter av mänsklig aktivitet eller infrastruktur, och i 14 procent fokuserade man på blandade effekter men betonade de negativa, trots att endast 53 procent av resultaten faktiskt visade negativa effekter, 34 procent visade inga effekter och 13 procent positiva effekter.¹⁴⁰

¹³⁸ Flydal, m.fl., 2019, s. 2.

¹³⁹ Flydal, m.fl., 2019, s. 12 f.

¹⁴⁰ Flydal, m.fl., 2019, s. 13.

Studier om exploaterings och tillståndsprocessers effekter på renskötselverksamhet

I en studie från år 2017 av hur staten beaktar kumulativa effekter i sin handläggning av tillståndsärenden på renbetesmarker deltog tjänstemän från bland annat länsstyrelserna och Bergsstaten tillsammans med renskötare i en workshop för att diskutera förutsättningarna för att ta hänsyn till kumulativa effekter för renskötseln (inga representanter från industrin var med i workshopen).¹⁴¹

I studien uppmärksammas en rad problem med särskilt avseende på möjligheten att beakta kumulativa effekter. Miljöbalkens regler om kumulativa effekter ändrades år 2017, varför en del av den problembeskrivning som framkommer i studien kan ha åtgärdats. Se mer om miljöbalkens regler i avsnitt 6.1.3. Samebyar och länsstyrelser beskriver dock fortfarande att det finns utmaningar kring hur kumulativa effekter i förhållande till rennäringen ska beaktas i miljötillståndsprövningar,¹⁴² varför det som sägs i studien fortfarande kan vara av visst intresse.

De tjänstemän som deltog i studien beskrev svårigheter i att beakta kumulativa effekter och att utgå från ett landskapsperspektiv. Tillståndsprövningarna för exempelvis bearbetningskoncessioner och vindkraftsparker medgav enligt studiens författare inte att full hänsyn togs till transporter, dammar och annan infrastruktur belägen utanför själva gruvområdet eller vindkraftsparken, och dessutom hade de handläggande tjänstemännen inte kännedom om pågående tillståndsärenden som prövades av andra myndigheter i samma område. Tjänstemännen efterlyste bland annat en samlad databas för pågående tillståndsprövningar, en definierad toleransnivå för hur mycket exploatering ett område tål som mest, och en möjlighet att i större utsträckning utgå från renbruksplaner i relevant lagstiftning (renbruksplaner är samebyarnas planeringsverktyg för renskötseln, se mer om dem i avsnitt 4.4.1).¹⁴³

¹⁴¹ Kløcker Larsen, Rasmus, Raitio, Kaisa, Stinnerbom, Marita, Wik-Karlsson, Jenny, 2017, *Sami-state collaboration in the governance of cumulative effects assessment: A critical action research approach*, Environmental Impact Assessment Review nr 64.

¹⁴² Se minnesanteckningar från möten med Länsstyrelsen i Norrbottens län den 14 november 2023, och minnesanteckningar från möten i Umeå och Kiruna med samebyarna, Vid möte med Länsstyrelsen i Jämtlands län den 3 november 2023 har frågan också diskuterats om hur kumulativa effekter bör beaktas vid upplåtelse av nyttjanderätt.

¹⁴³ Kløcker Larsen m.fl., 2017, s. 72 f.

Renskötarna som deltog i studien beskrev å sin sida hur de utan att få någon ersättning för det ägnar en väsentlig del av sin arbetstid åt att delta i samråd och skriva inlagor i tillståndsprövningar. De beskrev även att deras egna uppgifter ständigt ifrågasätts och att de ofta får höra att det saknas forskning som stöder deras uppgifter. Detta gav dem känslan av att det var meningslöst att delta i samråd.¹⁴⁴

En av slutsatserna i studien var att staten i alltför stor utsträckning delegerar till exploatörer och samebyar att komma överens i frågor om markanvändning, utan att ta hänsyn till skillnader mellan parterna i maktbalans, kunskap och inflytande.¹⁴⁵ Sedan studien genomfördes har lagen (2022:66) om konsultation i frågor som rör det samiska folket införts, vilket innebär att bland andra samebyar har rätt att konsulteras av statliga förvaltningsmyndigheter i ärenden som kan få särskild betydelse för dem.

I en annan studie från år 2022 kartlades det samlade trycket på renbetesmarkerna. Där beskrevs att uppskattningsvis 4,5 procent av produktionsskogarna i Norr- och Västerbotten nedanför trädgränsen är formellt skyddade och ytterligare 4,4 procent frivilligt undantagna från avverkningar. Vattenkraften är utbyggd i norra Sverige, varifrån 80 procent av Sveriges vattenkraft produceras. Vattenkraftsutbyggnaden avtog under 1980-talet av miljöskäl, men befintliga dammar uppgraderas fortfarande. Vindkraftsutbyggnaden har ökat kraftigt i norra Sverige mellan åren 2003 och 2019, från 48 till 1 577 vindkraftverk i drift med åtföljande infrastruktur, och tillstånd har getts till 2 155 vindkraftturbiner år 2019. Nio av Sveriges aktiva gruvor ligger i renskötseområdet, och sex aktiva stenbrott. I renskötseområdet finns uppskattningsvis 77 stängda gruvor av varierande storlek och ålder. År 2019 fanns 41 giltiga undersökningstillstånd i renskötseområdet.¹⁴⁶

I studien förklarades också hur framkomlighet i terrängen och möjlighet att välja mellan olika betesområden är särskilt viktigt för att renar och renskötare ska kunna reagera på väder- och snöförhållanden eller olika typer av störningar på ett adekvat sätt. Barriärer i landskapet i form av exempelvis infrastruktur, täta

¹⁴⁴ Kløcker Larsen m.fl., 2017, s. 73 f.

¹⁴⁵ Kløcker Larsen m.fl., 2017, s. 74 f.

¹⁴⁶ Horstkotte, Tim, Kumpula, Jouko m.fl., 2022, *Pastures under pressure: Effects of other land users and the environment*, del i *Reindeer Husbandry and Global Environmental Change*, Routledge, s. 79 f.

planteringar av contortatallskogar eller instabila isförhållanden på grund av reglerade vattendrag försvårar möjligheterna att röra sig säkert i landskapet för både djur och människor. Diken från torvuttag hindrar framkomligheten och är farliga för kalvar, som kan drunkna i dem. Andra barriärer, som gruvor, vägar eller järnväg, kan helt eller delvis skära av områden från bete. Vattenkraftsutbyggnaden har i vissa fall helt förstört flyttleder.¹⁴⁷

Vid en jämförelse av hur markanvändning och markutvinning i Sverige, Norge och Finland påverkar renbetesmarker konstaterade studiens författare att detta minskar betesmarkernas storlek, antal, tillgänglighet och kvalitet. I studien uttrycktes att det behövs en holistisk förståelse av olika sorters tryck på betesmarkerna och deras kumulativa påverkan för att förhindra att tippningspunkter uppstår, som kan leda till effekter som omöjliggör den traditionella renskötseln.¹⁴⁸

I en internationell studie från år 2022 har en undersökning gjorts av hur utvinning av metaller och mineral som är viktiga i energiomställning för klimatet, till exempel litium, grafit och koppar, ofta planeras på områden där urfolk eller bönder har kollektiva markrättigheter grundat i sedvana eller traditionell markanvändning. Av 5 097 undersökta projekt för att utvinna den typen av metaller och mineral låg 54 procent på eller nära urfolks traditionella marker.¹⁴⁹ I studien beskrivs hur en ökning av den globala efterfrågan på den sortens metaller och mineral sannolikt kommer att innebära ett väsentligt ökat tryck på rättighetsinnehavande grupper som urfolk eller traditionellt jordbrukande bönder. De här grupperna befinner sig i frontlinjen för en utveckling där olika hållbarhetsmål konkurrerar med varandra. På platser där storskaliga gruvprojekt ligger i områden med höga ekologiska och kulturella värden och traditionella former av markinnehav och ägande, kan effekten av gruvprojekten vara en grundläggande oförenlighet mellan exempelvis FN:s mål för social hållbarhet och en möjlig malmutvinning.¹⁵⁰

Forskarna som författat studien skriver att överindustrialiseringen riskerar att leda till ett överskridande av

¹⁴⁷ Hortskotte, m.fl. 2022, s. 86.

¹⁴⁸ Hortskotte, m.fl. 2022, s. 92.

¹⁴⁹ Owen, John R., Kemp, Deanna, Lechner, Alex M. m.fl., 2022, *Energy transition minerals and their intersection with land-connected peoples*, Nature Sustainability.

¹⁵⁰ Owen, John. R. m.fl., 2022, s. 4.

gränserna för vad vår planet tål i fråga om uttag av naturresurser. Det är alarmerande, och försök att återställa sådana gränser genom ny teknik påpekas innebära en risk för en urholkning av viktiga hållbarhetsmål som är nödvändiga för att skydda och bevara världens ekosystem och universellt överenskomna principer om mänskliga rättigheter för marginaliserade grupper. Forskarna understryker att det är viktigt att världens beslutsfattare inser denna risk och insisterar på att villkoren för dessa grupper beaktas vid utvinning av metaller och mineral samt när globala strategier för klimatanpassning tas fram.¹⁵¹

I en svensk studie från år 2020 undersöktes hur gruvor och vindkraft har påverkat traditionella samiska områden i Sverige fram till dagens datum. Dessutom undersöktes hur markerna skulle påverkas i framtiden av tillståndsgivna men ännu inte byggda projekt. Vindkraft och gruvnäring valdes eftersom det är verksamheter som representerar ett större tryck på markerna än bara det faktiska område de upptar, på grund av att de också genererar infrastruktur som vägar och kraftledningar.

Studien byggde på underlag från workshops där företrädare för samebyar och tillståndsprövande myndigheter deltog (industrin var inte representerad vid dessa workshops). Företrädare för samebyarna förklarade att samebyarna själva måste ha kunskap om alla kumulativa effekter i sitt byområde, även från eventuell annan framtida exploatering, för att kunna påverka företag och myndigheter. Flera samebyar genomför därför själva kontinuerligt en landskapsplaneringsprocess och tar fram en långsiktig markanvändningsplan som de sedan försöker att agera utifrån i individuella konsultationer.¹⁵²

I studien uppmärksammade forskarna två typer av kumulativa effekter som drabbar samebyarna:

- dels de kumulativa effekterna av konkurrerande markanvändning på landskapet,
- dels de kumulativa effekterna i form av deltagande i flera olika individuella tillståndsprövningar.

¹⁵¹ Owen, John. R. m.fl., 2022, s. 6.

¹⁵² Österlin, Carl, och Raito, Kaisa, 2020, *Fragmented Landscapes and Planscapes—The Double Pressure of Increasing Natural Resource Exploitation on Indigenous Sámi Lands in Northern Sweden*, Resources, artikel 9, s.3 och 19.

Enligt forskarna förvärras inverkan av detta dubbla tryck av att Sverige saknar tillräckliga krav på konsekvensutredningar som beaktar kumulativa effekter. Dessutom saknas en planering på landskapsnivå och en statlig skyldighet att samråda med samerna och få ett fritt och informerat förhandssamtycke (FPIC) från de drabbade samhällena, vilket skulle säkerställa att planering och tillståndssystem kan ta emot och adressera synpunkter från renskötelsen på ett meningsfullt sätt (den problematik som forskarna beskriver i det avseendet kan vara åtgärdad i och med att konsultationslagen har införts). Forskarna menade också att resultaten av studien bekräftar det brådskande behovet av att säkerställa att samebyar får adekvata och långsiktiga resurser för att förbättra sin kapacitet att delta i tillståndsproucesser.¹⁵³

Samtidigt var det enligt forskarna uppenbart att om man bara förser samiska renskötande samhällen med förbättrade resurser och möjligheter att delta kan detta bli ett tveeggat svärd, eller en direkt börda, om inte hela tillståndssystemet samtidigt förbättras för att bättre ta emot samebyarnas uppfattningar på ett meningsfullt och effektivt sätt. De drabbade samebyarna kan helt enkelt bli överväldigade av volymen av planerings- och tillståndsproucesser så länge dessa endast genomförs på enstaka projektnivå som praxis är i dag. Frågor om vad som är en acceptabel nivå av tryck måste därför bedömas på landskapsnivå, skriver forskarna. Renskötarnas incitament till att delta i planeringsproucesser påverkas också av hur sannolikt det är att deras synpunkter får en verklig inverkan på planeringen. Ju mindre förtroende samiska samfund har för möjligheten att göra skillnad i en prövning, desto mindre ansträngningar kommer de att lägga på den proucessen, resonerar forskarna. Detta riskerar att leda till att samebyarna avstår från att medverka i planeringsproucessen, vilket resulterar i mindre information om potentiella effekter på renskötelsen, något som möjligen skulle kunna leda till ännu fler intrång i traditionella samiska områden, skriver forskarna.¹⁵⁴

¹⁵³ Österin och Raitio, 2020, s. 19.

¹⁵⁴ Österin och Raitio, 2020, s. 20.

Exemplet Vilhelmina norra sameby

I en rapport som togs fram år 2016 granskade forskare från bland annat SLU hur stora arealer av renskötselområdet som påverkas av kumulativa effekter från exploateringar. I rapporten undersöktes också hur kumulativa effekter kan beaktas i tillståndsprocesser.¹⁵⁵ Kartläggningen av kumulativa effekter gjordes för Vilhelmina norra sameby genom att beräkna det totala störningsområdet utifrån information om historiska, befintliga och potentiella framtida exploateringar samt forskning kring störningszoner.

Rapporten gick rent praktiskt till så att forskarna, för att illustrera effekterna av renarnas undvikande beteende på grund av olika typer av infrastruktur, använde sig av störningszoner vid en kartläggning av störningar. I första hand användes sådana zoner som tagits fram i studier på renar i renskötsel, alternativt studier på vildren och caribou. För renar i renskötseln identifierades på så sätt störningszoner för större vägar, vindkraftsparker, mindre tätorter eller turistcentrum och kraftledningar i kombination med vägar, medan det för gruvor och vattenkraftsdammar endast fanns studier på vildren och caribou. Det saknades helt studier för järnväg (både med och utan stängsel) och bergtäkter. Stambanan som går genom Vilhelmina norra samebys vinterbetesmarker är ostängslad och leder, enligt renskötarna, till att de inte vill vistas med renarna närmare än tio kilometer från järnvägen. Detta för att inte riskera att renarna korsar järnvägen och förolyckas. Forskarna använde därför en störningszon på tio kilometer för stambanan baserat på denna information. För vandrings- och skoterleder fanns forskning som identifierat negativa effekter, men det saknades specifik information om storlek på störningszoner eller barriäreffekter. I de fall där det saknades uppgifter om störningszoner från de vetenskapliga studierna eller erfarenhetsbaserade avstånd från renskötseln, men där det fanns undvikande effekter, så använde forskarna 500 meter breda störningszoner. Denna storlek används som störningszon i Kanadas *Caribou recovery plan*. I de fall där störningszoner överlappade så räknade forskarna bara den arealen en gång.¹⁵⁶

I illustrationen av hur annan markanvändning har vuxit fram i renskötselområdet och i Vilhelmina norra sameby kunde man i

¹⁵⁵ Kløcker Larsen, Rasmus, Raitio, Kaisa, Sandström, Per, m.fl., 2016, *Kumulativa effekter av exploateringar på renskötseln*, Naturvårdsverket rapport nr 6722.

¹⁵⁶ Kløcker Larsen m.fl., 2016, s. 37.

studien se att i början av 1900-talet var i stort sett all mark tillgänglig för renbete. Stambanan var också utbyggd och en del landsvägar fanns, men vägnätet hade vid denna tidpunkt liten påverkan på renskötseln. Jordbruk och andra bosättningar hade etablerats längs älvdalarna. Omkring år 1950 var vägar och järnvägar mer utbyggda men med fortsatt begränsad trafik. De första vattenkraftsdammarna hade också uppförts, däribland Vojmsjön inom Vilhelmina norra sameby. Det moderna skogsbruket gjorde också sitt intåg under 50-talet. När studien gjordes hade järnväg och vägar tagits i full drift, vilket ofta skapade hinder och barriärer för renskötseln. Vattenkraften hade blivit fullt utbyggd med konsekvensen att flyttvägar inte kunde användas. I början av 2000-talet hade också vindkraft börjat etableras vilket ledde till att betesmarkerna inte kunde användas som tidigare. När forskarna applicerade störningszoner identifierade inom ramen för olika forskningsprojekt utgjorde det totala störningsområdet beräknat utifrån hela samebyns areal 30 procent. För samebyns vinterbetesområde var störningsområdet 54 procent.¹⁵⁷

Vid sidan av beräkningar av störningsområden identifierade forskarna också barriärer i landskapet som ansågs begränsa flyttmöjligheterna för samebyn och därigenom minska betesutnyttjandet ytterligare. Av de individuella störningskällorna ledde barriären som uppstått på grund av den ostängslade stambanan till det största störningsområdet och uppgick till 23 procent av vinterbetesmarken. De större vägarna med en buffert på en kilometer utgjorde ett störningsområde på 17 procent av vinterbetesmarken och 12 procent av hela samebyns betesareal. Dessa störningar skulle dock kunna åtgärdas i viss utsträckning om stambanan/vägarna stängslades och ett fungerande system av ekodukter konstruerades.¹⁵⁸

Resultatet av studien visade sammanfattat att Vilhelmina norra sameby har sett en omfattande kumulativ förlust av sitt betesområde, mätt i det samlade störningsområdet. Det totala störningsområdet sedan förra sekelskiftet och fram till i dag i Vilhelmina norra sameby uppgick till 30 procent av samebyns åretruntmarker. Beräknat för vinterbeteslandet var störningsområdet 54 procent av samebyns vinterbetesmark. I ett

¹⁵⁷ Kløcker Larsen m.fl., 2016, s. 38 f.

¹⁵⁸ Kløcker Larsen m.fl., 2016, s. 40 f.

scenario som gjordes för år 2050 beräknades det totala störningsområdet till 39 procent av hela samebyn och 50 procent av vinterbeteslandet. Scenarioberäkningen visade att det är möjligt att faktiskt öka den tillgängliga betesarealen i ett framtida renbeteslandskap genom ett antal strategiska åtgärder i landskapet.

Resultaten från myndighetsworkshopen i studien visade följande omständigheter.

- Dagens regelverk och myndighetspraxis försvårar beaktandet av kumulativa effekter på två sätt. Det ena handlar om det sätt på vilket tillståndsgivningen gjorts fragmenterad, både mellan olika sektorer och i ett enskilt ärende. Det andra handlar om att flera tillstånds- och planeringsprocesser får löpa parallellt utan att myndigheterna känner till varandras aktuella ärenden.¹⁵⁹
- Det finns ett flertal möjligheter för myndigheterna att få fram bra underlag för tillståndsprövning. Det är exempelvis vanligt förekommande att begära kompletteringar från exploitören om de effekter som inte först syns i ansökan och det är även möjligt för länsstyrelserna att bjuda in samebyn till muntligt samråd där tjänstemännen gör tjänsteanteckningar (detta användes dock inte särskilt ofta). Myndighetsrepresentanterna upplevde dock avsevärda svårigheter med att beakta kumulativa effekter på grund av brister i det underlag som exploitörerna lämnade in. Tjänstemännen var tydliga med att de enbart kan beakta de kumulativa effekter som specifikt framgår av ansökan och/eller av yttranden.¹⁶⁰
- Det framgick tydligt hur beroende myndigheterna är av samebyarnas medverkan för att få ett underlag till prövningen. Flera myndigheter var tydliga med att information kring samisk markanvändning och dess behov enbart kunde beaktas i fall samebyn själv lade fram detta material. Varje samebys situation är unik och att beskriva den utan samebys medverkan är nästintill omöjligt. Detta leder till stora krav på samråd, medverkan och information som exploitörer/konsulter och myndigheter behöver från samebyn, vilket i många fall är orealistiskt på grund av bristen på tid och resurser hos samebyarna. Deltagande i tillstånds- eller planeringsprocesser är inte en del av samebyarnas

¹⁵⁹ Kløcker Larsen m.fl., 2016, s. 45 f.

¹⁶⁰ Kløcker Larsen m.fl., 2016, s. 46 f.

ordinarie verksamhet (renskötsel), till skillnad från vad som gäller för myndigheter och i verksamhet som exploatörer bedriver. I de flesta fall får samebyn inte heller betalt för den tid som medlemmarna lägger ner på att medverka i tillståndsprocesser.¹⁶¹

- Utöver de aspekter som rör regelverk och myndighetspraxis påverkades tjänstemännen i sitt arbete med att beakta kumulativa effekter på renskötseln ibland i sin myndighetsutövning av ett politiskt tryck – som exempel lyftes att samhällsekonomiska argument skulle ges ökad vikt efter önskemål ovanifrån i organisationen.¹⁶²
- Samtidigt som deltagarna i studien underströk skillnaden mellan politik och myndighetsutövning blev det tydligt att även tjänstemän tolkar och använder sitt tolkningsutrymme på olika sätt och därför också fattar olika beslut. I diskussionen noterades exempelvis att myndigheterna vid ansökan för bearbetningskoncession kan vara oeniga kring vad som ska beaktas (och när) i en tillståndsprocess, det vill säga prövningens ram. Detta gäller inte minst eftersom renskötseln både är en näring som ger jobb, men också en urfolksrättighet.¹⁶³

På tjänstemännens önskelista över förbättringsåtgärder fanns ett antal förslag. Till exempel föreslogs ett säkerställande av en oberoende miljökonsekvensbeskrivningsprocess för att verka för en mer transparent och heltäckande analys av kumulativa effekter, samt mekanismer som kan motverka att bolag undanhåller information eller att tjänstemännen utsätts för politisk styrning i enskilda ärenden. En möjlighet vore att etablera ett oberoende organ som ansvarar för sammanställning av underlag och fungerar som uppdragsgivare för konsulter, i stället för bolagen (men där finansieringen fortfarande erhålls från exploatören).

Ett förslag var också att det skulle etableras en gemensam databas över parallella tillståndsprocesser hos olika myndigheter, och att

¹⁶¹ Kløcker Larsen m.fl., 2016, s. 47 f.

¹⁶² Kløcker Larsen m.fl., 2016, s. 49. Samhällsekonomiska överväganden ska göras. Det som lyfts förefaller vara frågan om vikten av dessa argument i förhållande till andra argument ska påverkas av mer eller mindre tillfälliga opinionsyttringar

¹⁶³ Kløcker Larsen m.fl., 2016, s. 50.

renbruksplaner ska institutionaliseras i regelverket för att förstärka dessas roll i planeringen.

Ytterligare förslag var att införa ”planeringstak” för olika exploateringar på en samebys marker. Detta skulle betyda en sorts toleransnivå för hur mycket exploateringar en sameby förväntas tåla, med ett stoppvärde för exploateringsgraden. Stoppvärden skulle också kunna innebära ”no-go-zoner” som utpekats av samebyn.

Det framkom förslag på hur samebyarnas brist på resurser att möta efterfrågan på samråd och information till bolag och myndigheter. Alla handlade i grunden om att förse samebyarna och SSR med resurser för att informera myndigheter, konsulter och exploatörer i tillståndsärenden. Ett exempel var att etablera en statligt finansierad expertgrupp – styrd av SSR eller samebyar – som kan företräda samebyarna, alternativt en statligt finansierad representant för varje sameby för samverkan med externa aktörer. Ett annat förslag var ett lagkrav på exploatörer att avsätta pengar i en fond för intrångsersättning för rättighetsförlusten (inte enbart för skadan så som sker i dag). Myndigheter kunde också i högre grad bjuda in samebyar till muntligt samråd där myndigheten har ansvar, för att anteckna och dokumentera samebyns synpunkter. Detta är en existerande möjlighet som enligt studiedeltagarna sällan används, men det skulle kunna vara ett sätt av att avlasta samebyarna.¹⁶⁴

Flera av förslagen på önskelistan återspeglade åtgärder som anammats eller rekommenderats internationellt. Ett exempel på detta var förslaget på oberoende kontrollorgan eller granskningsnämnder. Något liknande finns i andra länder, som i Kanadas North West Territories som en del av en samverkan (”co-management”) mellan myndigheter och urfolk. Regeringen är där fortfarande ensamt ansvarig för tillståndsbeslutet men granskningsnämnden, som består av representanter där hälften nomineras av ursprungsbefolkningen och den andra hälften av regeringen, har en vägledande roll. Kontrollorganen finansieras av regeringen och industrin och fungerar som oberoende ”watch dogs” på medborgarnas vägnar. Regionala landskapsanalyser anses också i flera andra länder som en nödvändig väg framåt för att integrera kumulativa effekter i tillståndsprocesser. Toleransnivåer har redan utvecklats i Sverige för rovdjuren.¹⁶⁵

¹⁶⁴ Kløcker Larsen m.fl., 2016, s. 51 f.

¹⁶⁵ Kløcker Larsen m.fl., 2016, s. 56 f.

Rapportförfattarnas slutsats var bland annat att bristen på tydliga riktlinjer och praxis kring hur kumulativa effekter ska beaktas innebär att enskilda tjänstemän får en svår sits när de förväntas medla mellan samebyar och bolag. Omfattande osäkerhet präglar vad som kan betraktas som ”relevanta” kumulativa effekter, vilka metoder som är legitima för att beakta dessa effekter, och hur evidensen bör inkluderas i beslutsfattandet.¹⁶⁶ År 2017 justerades som sagt miljöbalkens regler om miljökonsekvensbeskrivningar på ett sätt som kan ha tillgodosett en del av dessa argument. Se mer om det i avsnitt 6.1.3.

Svårigheterna för samebyarna med att hantera olika tillståndsärenden illustreras i rapporten med hur det ser ut för Vilhelmina norra sameby. När varje verksamhet handläggs i en separat tillståndsprocess (ett ”stuprör”) blir kraven på samråd eller yttranden från samebyn många. Vilhelmina norra samebys representanter lade år 2014 motsvarande 26 arbetsdagar på samråd med skogsbruket, 20 arbetsdagar på samråd och yttranden kring fyra vindkraftsärenden och 23 arbetsdagar på samråd med länsstyrelsen kring bland annat rovdjur och kraftledningar. Dessutom tillkom ytterligare samråd och yttranden angående kraftledningar, grustäkter och liknande med bland andra polis och Sametinget. Samebyn behövde också lägga ner tid på överklaganden av olika ärenden (skrivelser och kartförberedelser). Samebyn fick stå för kostnaderna för sitt arbete i de fall som det dagavode som i vissa fall utgick för samråden inte hade motsvarat den faktiskt nerlagda tiden. Krav på att lägga ner resurser på arbete i den här typen av ärenden påverkar ekonomin i kärnverksamheten som består i renskötsel.¹⁶⁷

Forskarna beskriver i rapporten att det för myndigheter är viktigt att ha robusta processer och verktyg för att beakta kumulativa effekter på renskötseln av flera skäl.

- Kumulativa effekter måste beaktas om myndigheterna ska kunna respektera samiska rättigheter och möjliggöra en hållbar renskötsel. Svårigheterna för den svenska staten att hantera konkurrerande markanspråk i förhållande till renskötseln har under den senaste tiden lyfts i exempelvis ett antal klagomål från FN och EU där det påpekas att Sverige inte erkänner samernas urfolksrättigheter i tillståndsprocesserna.

¹⁶⁶ Kløcker Larsen m.fl., 2016, s. 7 f.

¹⁶⁷ Kløcker Larsen m.fl., 2016, s. 12.

- Kumulativa effekter behöver beaktas för att nå miljöpolitiska mål om storslagen fjällmiljö, levande skogar, klimatmål, hållbar gruvnäring med mera.
- Det finns ett behov av att minska riskerna för ökad/eskalerad konflikt mellan olika aktörer. Det finns en lång historia av konflikter mellan till exempel renskötsel och skogsbruk eller renskötsel och gruvnäring. Det är välkänt inom konfliktforskningen att om exploatörer eller myndigheter vill minska konflikter och öka acceptansen för olika projekt hos lokalsamhällen måste tillståndsprocesserna bättre beakta de olika parternas oro och intressen, vilket bland annat inbegriper kumulativa effekter.¹⁶⁸

Forskarna beskriver att en rad strukturella problem i de specifika tillståndsprocesserna för olika exploateringar motverkar ett hänsynstagande till kumulativa effekter. Några exempel på detta lyfts fram i rapporten:

- Prövningen av vindkraftsparker skiljer sig mellan stora och små parker. Prövningen av större parker enligt miljöbalken är begränsad till själva anläggningen.
- Tillståndsprocessen för gruvor består av flera olika delar som regleras i olika lagar, men tillåtligheten för gruvan som helhet med sina kringverksamheter prövas inte någon gång under processen. Bearbetningskoncessionsprövning enligt minerallagen är begränsad till fyndigheten, och de viktiga frågorna för samebyarna prövas sent i miljötillståndsprocessen enligt miljöbalken. Hela processen ger begränsade möjligheter till inflytande för samebyarna. De samebyar som påverkas av transporter betraktas inte som sakägare i bearbetningskoncessionsärenden, samråd under bearbetningskoncessionsprövning är frivilligt, och alla samråd sker mellan exploatören och samebyn, i stället för mellan samebyn och staten (numera gäller dock konsultationslagen för Bergsstaten).
- Vad gäller skogsbruk finns det nedanför fjällnära skog ingen tillståndsprövning för vanliga skogsbruksåtgärder. Markägaren

¹⁶⁸ Kløcker Larsen m.fl., 2016, s. 16 f.

gör en anmälan om planerade skogsbruksåtgärder till Skogsstyrelsen. Det finns inte heller krav på någon miljökonsekvensbeskrivning. Tidigare forskning visar att det ofta finns små eller inga marginaler för bolagen att exkludera större områden från skogsbruk med hänsyn till renkötseln. I skogsvårdslagen finns krav på samråd för större markägare inom åretruntmarkerna, men samebyarnas möjligheter att få sin sak prövad i domstol påverkas negativt av att det i regel inte finns något tillståndsförfarande och därmed ingen möjlighet att överklaga myndigheternas beslut.¹⁶⁹

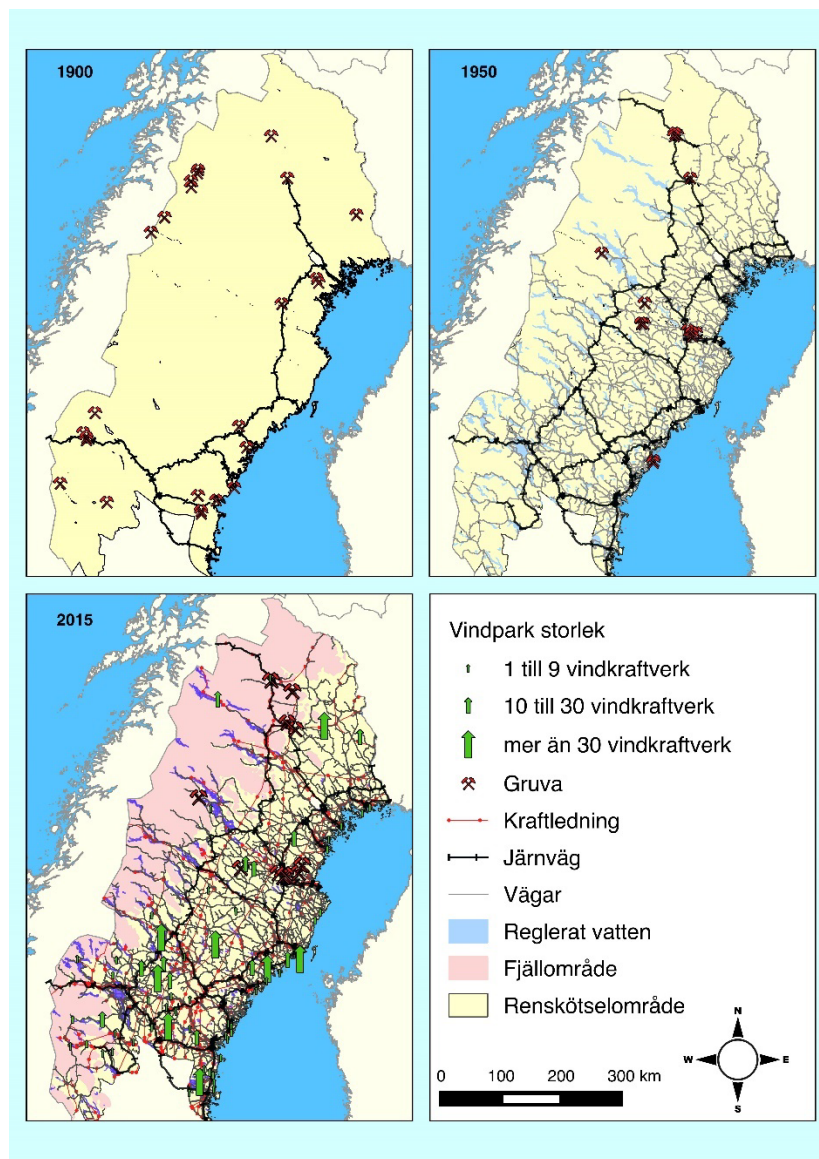
I rapporten beskrivs att enskilda myndigheter har försökt att, på eget initiativ, utveckla metoder för att kartlägga kumulativa effekter. Ett exempel är spridningen av renbruksplaner som ett "parallellt" frivilligt verktyg från en enskild myndighet, Skogsstyrelsen. Detta verktyg har erbjudits till alla samebyar men har ingen formellt erkänd roll i tillståndsprocesserna.

Forskarna redovisar att det i andra länder, såsom Kanada och Australien, till skillnad från i Sverige har skett en bredare institutionalisering av sociala konsekvensanalyser och mänskliga rättigheters konsekvensanalyser (så kallade *human rights due diligence*). Dessa ansatser betraktas internationellt ofta som "andra och tredje generationens" konsekvensanalyser till skillnad från den "första generationens" miljökonsekvensbeskrivningar som tillämpas i Sverige i dag. Enligt FN:s principer för företag och mänskliga rättigheter förväntas numera både statliga aktörer och privata bolag genomföra en obligatorisk konsekvensanalys för mänskliga rättigheter i projekt som innefattar en hög risk för kränkningar av sådana, inklusive samiska urfolksrättigheter. I länder som Kanada och Australien förekommer det också att urfolkssamhällen själva ansvarar för framtagandet av konsekvensanalyser (så kallade "community based impact assessments").¹⁷⁰

¹⁶⁹ Kløcker Larsen m.fl., 2016, s. 20.

¹⁷⁰ Kløcker Larsen m.fl., 2016, s. 21 f. Se även FN, 2011, *Guiding principles on business and human rights*, s. 5.

Figur 3.1 Kumulativa effekter för renskötselområdet för åren 1900, 1950 och 2015



1900: stambanan utbyggd till Gällivare (svart) ett antal små gruvor (röd), vägnätet hade vid denna tidpunkt liten påverkan på renskötseln, nybyggen fanns längs älvdalarna. 1950: väg- och tågnätet utbyggt men med begränsad trafik, de första vattenkraftsdammarna har uppförts, färre men större gruvor. 2014: järnväg och vägar i full drift som ofta skapar barriärer, vattenkraften fullt utbyggd, få men stora gruvor (röd), vindkraftsparker (grön) uppförda eller under samråd och förhandling. Nedanför den rosa fjällgränsen bedrivs skogsbruk i stort sett överallt.

Källa: *Kumulativa effekter av exploateringar på renskötseln*, Naturvårdsverket rapport nr 6722, 2016.

4 Skogsbruk och renskötsel

Sammanfattning: Skogsbruket skiljer sig på ett principiellt plan från nya exploatörer i renskötselområdet eftersom det i grunden handlar om två rättighetshavare som har rätt till samma mark – markägaren och renskötselrättshavaren – det vill säga två former av pågående markanvändning. De olika förfoganderätter som ingår i markägande respektive renskötselrätt ser olika ut, men täcks av samma grundlagsskydd för egendom. Skogsvårdslagen och rennäringslagen innehåller speglade bestämmelser om hur de båda rättighetshavarna ska förhålla sig till varandra, men regelverken har kritiserats i ett antal avseenden, bland annat utifrån ett konstitutionellt perspektiv.

Rent praktiskt har renskötsel och skogsbruk goda möjligheter att samexistera, men det som är optimalt för renskötsel kanske inte är det mest optimala för skogsägaren. Ett renskötselanpassat skogsbruk kan bland annat innebära att skogsägaren röjer och gallrar i större utsträckning än vad som annars skulle ha gjorts, förlänger omloppstider i vissa bestånd och markbereder skonsamt.

I praktiken är det stora flertalet skogsägare certifierade enligt FSC-standarden eller PEFC-standarden. Dessa regelverk, framför allt FSC, innebär ett frivilligt åtagande om att visa renskötseln större hänsyn än vad skogsvårdslagen kräver. Ur ett konstitutionellt perspektiv har det dock ifrågasatts om lagstiftaren kan undandra sig ansvar för att tydligt lagstifta om vad som gäller mellan enskilda med hänvisning till att det finns marknads-certifieringar.

I detta kapitel följer en beskrivning av hur skogsbruk och renskötsel förhåller sig till varandra såsom två redan etablerade markanvändningsintressen, och vilka värden i skogen som är viktiga ur ett renskötselperspektiv. Därefter följer en genomgång av skogsvårdslagens regler, av marknadscertifieringssystem, och av hur skogsbrukets förutsättningar att visa hänsyn till renskötseln ser ut i olika avseenden. Den hänsyn som renskötselrättshavare ska visa mot andra beskrivs inte här utan i avsnitt 2.8.4. Kapitlet avslutas med en beskrivning av det pågående programmet om ersättningsmarker som syftar till att skydda värdefull skog.

4.1 Skogsägarens förfoganderätt

Den som äger en skogsfastighet äger också träden och markvegetationen. Fastighetsägaren har rätt att avverka de träd som finns på fastigheten, fatta beslut om skogsskötseln och tillgodogöra sig skogens ekonomiska värde. Den fastighetsägare som bedriver skogsbruk är också skyldig att följa ett antal regler som reglerar detta, bland annat vad som följer av skogsvårdslagen. Reglerna innebär att fastighetsägarens möjligheter att förfoga över skogsmarken är begränsade i vissa avseenden, med hänsyn till allmänna intressen som naturvård, kulturmiljö och rennäring. Skogsstyrelsen är den myndighet som utövar tillsyn över att reglerna följs.

Skogsbruket styrs av två jämställda mål som framgår i 1 § skogsvårdslagen: ett produktionsmål och ett miljömål. I bestämmelsen anges att skogen är en nationell tillgång och en förnybar resurs. Den är därför en resurs för hela samhället och inte bara för den enskilde skogsägaren. Produktionsmålet för skogen innebär att skog och skogsmarker ska utnyttjas effektivt och ansvarsfullt så att de ger en uthålligt god avkastning. Produktionsinriktningen ska ge handlingsfrihet vid användningen av vad skogen producerar. Miljömålet innebär att skogsmarkernas naturgivna produktionsförmåga ska bevaras. Biologisk mångfald och genetisk variation i skogen ska säkerställas. Skogen ska brukas så att växt- och djurarter som naturligt hör hemma i skogen ges förutsättningar att fortleva under naturliga betingelser och i livskraftiga bestånd. Hotade arter och naturtyper ska skyddas.

Skogens kulturmiljövärden samt dess etiska och sociala värden ska värnas.¹⁷¹

Skogsnäringen har sedan lång tid haft mycket stor betydelse för svensk ekonomi. Alltsedan skogsindustrin började växa i mitten på 1800-talet har skogsbruk och skogsindustri varit en av de ledande industrigrenarna i Sverige. Skogsindustrin är en stor nettoexportör bland de svenska basindustrierna och har tillsammans med sina underleverantörer en viktig roll på arbetsmarknaden i Sverige.¹⁷²

4.2 Skogsmarker i renskötseområdet

Sveriges 51 samebyar omfattar sammanlagt cirka 12 miljoner hektar produktiv skogsmark. Renskötseområdets areal omfattar cirka 2 miljoner hektar produktiv skogsmark¹⁷³ varav cirka 1,3 miljoner hektar ligger nedanför den fjällnära gränsen.¹⁷⁴

Inom de tre län som utgör största delen av renskötseområdet, Norrbottens, Västerbottens och Jämtlands län, ägs hälften av arealen av de stora skogsbolagen, som SCA, Sveaskog, Holmen och Stora Enso. Till de övriga ägarna räknas till exempel allmänningar och till de statliga ägarna räknas till exempel Statens Fastighetsverk. Ungefär hälften av den svenska skogsmarken ägs av enskilda privata markägare; ofta kallas de familjeskogbrukare. I renskötseområdet är andelen enskilda privata markägare cirka 40 procent och andelen slutavverkningar från de enskilda markägarna är cirka 49 procent av arealen under år 2020.¹⁷⁵

¹⁷¹ Prop. 1992/93:226 om en ny skogspolitik, s. 27 och 32.

¹⁷² Webbutbildningen *Skog och ren*. Webbutbildningen är framarbetad av projektledarna Linnéa Carlsson, SCA, och Maria Boström, SSR, med hjälp av SSR:s skogsgrupp och en sammansatt grupp från de olika ingående skogsföretagen. Medverkat i skapandet av webbutbildningen har även Skogsstyrelsen och FSC Sverige.

¹⁷³ Med begreppet produktiv skogsmark avses mark som kan producera i genomsnitt minst en kubikmeter virke per hektar och år, se 2 § andra punkten skogsvårdslagen.

¹⁷⁴ SOU 2020:73, *Stärkt äganderätt, flexibla skyddsformer och naturvård i skogen*, s. 57.

¹⁷⁵ Webbutbildningen *Skog och ren*, avsnittet om olika typer av skogsbrukare, och Skogsstyrelsens statistikdatabas, tabell avverkning 02 b, https://pxweb.skogsstyrelsen.se/pxweb/sv/Skogsstyrelsens%20statistikdatabas/Skogsstyrelsens%20statistikdatabas_Avverkning/JO0312_02b.px/?rxid=03eb67a3-87d7-486d-acc9-92fc8082735d, besökt den 2 december 2023.

4.3 Förklaring av begrepp som används i skogsbruket

I dag brukas Sveriges skogar oftast med *trakthyggesbruk*. Denna typ av skogsbruk innebär att skogen först huggs ned. Under uppväxten sköts beståndet med olika former av röjning och gallring. Efter avverkning planteras nya träd som gör att skogen växer upp på nytt och efter ungefär 90 år kan den avverkas igen.¹⁷⁶ Hyggen är alltså en del av trakthyggesbruket. Vid slutavverkning, det vill säga på ett hygge, missgynnas många skogslevande arter som är beroende av en mörk- och fuktig miljö, samtidigt som arter förknippade med en öppen miljö gynnas.

Ibland talar man om *hyggesfritt skogsbruk* som alternativ till trakthyggesbruk. Det är inte alltid tydligt vad som menas med hyggesfritt skogsbruk. Ibland menar man ett skogsbruk med mindre yta på hyggena, eller med hyggen där det lämnas kvar en skärm av delvis täckande träd. I dessa fall är det skogsskötselsystem som används fortfarande trakthyggesbruk, men hyggena upplevs av det mänskliga ögat inte som så kala. Skogsstyrelsen definierar hyggesfritt skogsbruk som att det innebär att skogen sköts så att marken alltid är trädbevuxen utan att det uppstår några större kalhuggna ytor.¹⁷⁷

Blädningsbruk är det enda alternativa skogsskötselsystemet till trakthyggesbruk. Det är ett skogsbruk utan hyggen där skogsbrukaren med vissa intervall avverkar de största träden och samtidigt behåller ett tillräckligt stort virkesförråd för att tillvarata markens produktionsförmåga. Varje blädning frigör utrymme som gör att mindre träd kan växa till och vara redo för avverkning vid nästa tillfälle. Här görs heller ingen plantering av träd utan man förlitar sig på att nya träd växer upp naturligt. Blädningsbruk förutsätter skuggtåliga trädslag som gran, och fullskiktade skogar.

Fullskiktad betyder att skogen innehåller träd i alla storlekar, men betydligt fler små än stora träd. Det skiljer sig från en skog som brukats med trakthyggesbruk. Där är bestånden *enskiktade* – alla träd är lika gamla och därför ungefär lika höga.

¹⁷⁶ Avverkning sker normalt efter 80–130 år.

¹⁷⁷ På Skogsstyrelsens webbplats utvecklas också vad detta innebär i detalj, se sidan *Definition av hyggesfritt skogsbruk*, <https://www.skogsstyrelsen.se/bruka-skog/olika-satt-att-skota-din-skog/hyggesfritt-skogsbruk/definition-av-hyggesfritt-skogsbruk/>, besökt den 2 december 2023.

Dimensionshuggningar är en exploaterande avverkningsform, och inte ett skötselsystem. Dimensionshuggningar innebär att man avverkar de största träden i ett bestånd, där stammarna har uppnått en viss dimension. Det är en metod som har övergetts i Sverige. Blådningsbruk och dimensionshuggningar blandas ibland ihop, men det är inte samma sak.

Begreppet *omloppstid* avser tiden från en förnygringsavverkning till nästa, det vill säga kalmarkstid, plantering, ungskogsfas och tiden när marken är skogbevuxen.

4.4 Skogens värden för renskötseln

I storskogsbruket är det långsiktiga virkesuttaget viktigt för att säkra tillgången på virke till industrierna och för att säkerställa en hög avkastning av skogsmarken. Utifrån volym, ålder och tillväxt görs en beräkning på ett årligt virkesuttag utan att avverka mer än vad skogen växer per år. Skogsbolagen gör därför en större inventering av skogen med jämna mellanrum, ungefär vart tionde år. Inventeringen ligger sedan till grund för en långsiktig avverkningsberäkning. En jämn skörd över en längre tid är viktigt och här tas också hänsyn till de olika restriktioner som finns, till exempel hänsyn till rennäring, naturhänsyn och kulturmiljöer. Avverkningen ska aldrig vara högre än tillväxten per år.¹⁷⁸

De stora skogsbolagen arbetar med långsiktiga planer för stora områden. I ett geografiskt område ser skogsbolaget över lämpliga objekt för slutavverkning och gallring, samt för naturvårdande skötsel. I den långsiktiga planeringen omförs avverkningsberäkningen till en plan på beståndsnivå med hänsyn tagen till landskapets förutsättningar.

Privata skogsägare har olika mål med sitt skogsbrukande. Skogsägandet kan vara en rent ekonomisk investering men kan också ha känslomässig betydelse. Ofta är skogen en del i ett ägande som förs vidare mellan generationer.

För renen och för renskötare är i stället tillgången till bra bete viktigast i skogen, tillsammans med framkomligheten i terrängen. I renskötseln ses markerna i ett landskapsperspektiv. Den gemensamma markanvändningen har i dagsläget enligt renskötarna

¹⁷⁸ Webbutbildningen *Skog och ren*.

främst beståndsnivån som utgångspunkt och klarar enligt dem inte att återspegla behovet av sammanhängande landskap med olika funktioner för rennäringen vid olika tidsperioder.¹⁷⁹ Detta har inte minst att göra med att skogsägandet är delat mellan flera olika markägare som har olika mål med sitt skogsbruk.

Renskötare uttrycker ofta önskemål om att företag och andra som verkar i renskötselområdet ska respektera deras traditionella kunskap och acceptera den som evidensbaserad.

Den samiska traditionella kunskapen, *árbediehtu*, har utvecklats tillsammans med anpassningar till ett föränderligt landskap. *Árbediehtu* inom renskötseln har byggts upp generation för generation genom det arbete som följer i renens spår, för att renarna ska kunna skötas på bästa sätt, och avser exempelvis kunskap om var de bästa betesområdena finns utifrån väderlek och årstid. Mycket av den traditionella kunskapen är kodifierad i terminologi som beskriver flera observationer samtidigt på ett holistiskt sätt. Samspelet mellan renen, vegetationen och omvärlden är en bra illustration över hur samisk terminologi är kontextberoende. Med begreppet *guohtun* beskrivs den komplexa och känsliga balansen mellan renarnas beteende, förekomst av lav och snötäcket beskaffenhet som styr renarnas tillgång till lavarna under snön. Denna balans kan inte brytas ner i sina enskilda komponenter utan att balansen skulle gå förlorad. Finns det bra *guohtun*, så är det möjligt för renarna att hitta *guohtun ráfi*, ”betesro”. *Guohtun ráfi* beskriver en lugnt betande hjord som inte splittras eller sprider ut sig över stora områden för att hitta lämpligt bete. *Guohtun ráfi* ökar därmed välbefinnandet både hos renen och renskötaren: en lugn hjord kräver mindre arbetsinsats, samtidigt som renskötaren känner tillfredsställelse i sin omsorg och skötsel av hjorden. *Guohtun ráfi* återspeglar därmed en viktig del av de kulturella, etiska och materiella önskemålen inom traditionell renskötsel, samtidigt som begreppet beskriver målbilden av de värden som skogen enligt rensköterna ska skapa.¹⁸⁰

Ett övergripande värde som skogen skapar kan sammanfattas med ”framkomlighet”, såväl i tid och rum i det fysiska landskapet, som i den psykosociala dimensionen. Att kunna flytta med

¹⁷⁹ Horstskotte, Tim, och Djupström, Line, 2021, *Rennäring och skogsnäring i Sverige – delad kunskap för delad markanvändning*, Future Forests rapportserie 2021:2, s. 6.

¹⁸⁰ Fjellgren Walkepää, Anja, och Horstskotte, Tim, 2022, *Den hemlika skogen – skogens värde ur ett renskötselperspektiv*, publicerad i *Skogens värden*, Mittuniversitetet, s. 102.

renhjorden mellan olika betesområden inom och mellan årstiderna är framkomlighet i det fysiska landskapet. En psykosocial framkomlighet skapas av ett intakt skogslandskap, som uppfyller förutsättningar för traditionell renskötsel och fritt betande renar – en framkomlighet i form av framtidstro och tillit. När exploateringar genomförs försvinner kunskapen om hur renarna normalt skulle bete sig, och det skapas ett tomrum för den generation som upplever just den exploateringen på just den platsen. *Árbediehtu* går på så vis förlorad.¹⁸¹

Renskötseln är helt beroende av naturens förutsättningar som till exempel terräng, väder, vind, betesförhållanden och snöförhållanden. Det är svårpåverkade faktorer som gör att renskötaren hela tiden arbetar med naturen och inte emot. Det ena året är inte det andra likt, och därför varierar betydelsen av betesmarker från år till år beroende på väder, rovdjur och övriga areella näringars påverkan. Det gör det svårt för renskötarna att förutsäga kommande vinters marknyttjande och att göra en långsiktig planering. Att beskriva renskötselns årscykel är inte heller helt enkelt eftersom det förekommer stora skillnader mellan olika samebyar beroende på geografisk placering och individuell organisation. Mot den bakgrunden ser renskötarna det som viktigt att den lokala renskötarens *árbediehtu* respekteras. Renskötarens traditionella kunskap har förts vidare från generation till generation och är insamlad, beprövad och kvalitetssäkrad under en lång tidsperiod.¹⁸²

4.4.1 Renbruksplaner beskriver renskötselns behov

Sedan år 1998 har många samebyar bedrivit ett kontinuerligt arbete med att ta fram renbruksplaner, som ett stöd i att förklara renskötarnas kunskap om renskötselns behov. 50 samebyar är involverade i arbetet med renbruksplaner, även om inte alla har uppdaterade planer. En renbruksplan är ett planeringsunderlag för samebyarnas renskötselverksamhet. Planen upprättas genom kartläggning, fältinventering och med hjälp av fjärranalys och vegetationsklassificering. Renbruksplanen ska förbättra underlaget

¹⁸¹ Fjellgren Walkepää och Horstkotte, 2022, s. 103.

¹⁸² Skogsstyrelsen, 2014, *Skog och ren*, s. 15.

för samrådsdiskussioner med andra markanvändare liksom för operativ renskötsel. Den ska också producera information som kan kombineras med andra markanvändares databaser.

Samebyarnas betesland delas i renbruksplanen in i fem kategorier. Genom planerna kan samebyarna åskådligt redovisa hur betesmarkerna brukas för stunden och hur de planeras att brukas i nära framtid. Med renbruksplanen har man förutsättningar att planera för en bärkraftig renskötsel utifrån vegetationstyper och betestyper, skogliga variabler samt information om kärnområden, nyckelområden och strategiska platser.¹⁸³

Renbruksplanerna är dock inte något slutligt facit på hur renskötseln bedrivs och fungerar i samebyn utan är en förenklad bild av verkligheten. Samebyn äger renbruksplanen och den är under ständig uppdatering och ett levande dokument. Samebyn bestämmer själv om den tycker att det är lämpligt att renbruksplanen lämnas ut till andra verksamhetsutövare.

Begreppet *kärnområden* i renbruksplanen beskriver områden som utgör kraftcentrum i samebyn och som regelbundet används inom betestrakten. De tillfredsställer renens behov av betesro och utrymme. Kärnområden besöks återkommande och nyttjas för att hålla renen stationär. I kärnområdena finns till exempel kalvningslanden.

Begreppet *nyckelområden* i planen används för att beskriva ytterst viktiga områden som har avgörande betydelse för möjligheterna att varaktigt bedriva renskötsel i samebyn. Områdena utgör oftast är inom kärnområden dit renarna naturligt drar sig. Dessa områden är mycket känsliga för ingrepp och störande aktiviteter. Det är viktigt att notera att ett nyckelområde kan bli oanvändbart utan sitt kärnområde och att betestrakten är lika viktig som ett kärnområde. Hur området utnyttjas beror på väder och vind och övriga markanvändares aktiviteter. Det är renen som avgör vad som är lämpligt som nyckelområde och kärnområde.¹⁸⁴

Från skogsbrukets sida önskar man att renbruksplanerna ska hållas uppdaterade och vara ett underlag i samplanerings- och samrådsdiskussioner med skogsbruket, gärna genom att läggas in i skogsbolagens digitala kartverktyg. Detta eftersom renbruksplanerna är ett gott stöd i arbetet med långsiktig planering,

¹⁸³ Prop. 2009/10:201, *Gränser i skog*, s. 30.

¹⁸⁴ Skogsstyrelsen, 2014, *Skog och ren*, s. 9.

och ett verktyg för att skogsägaren ska få kunskap om vilka marker som är lavrika eller på annat sätt viktiga för samebyarna. Skogsbolagen menar att om de hade tillgång till renbruksplanerna så skulle detta vara arbetsbesparande för båda parter i samrådet.¹⁸⁵ Samebyarna uttrycker däremot att renbruksplanen är ett levande dokument som förändras från år till år, och som renskötarna själva behöver vara med och beskriva för att det ska gå att förstå den. De beskriver att de gärna delar med sig av renbruksplaner vid samråd, men att de i så fall vill vara med och berätta om hur renskötelsen fungerar i varje trakt. De motsätter sig därför att renbruksplanerna skulle finnas tillgängliga publikt eller läggas in i skogsbolagens digitala verktyg.¹⁸⁶

4.4.2 Renskötarnas önskemål på skogsbruket

Som ovan beskrivits önskar renskötare att skogsbruksåtgärder vidtas i ett landskapsperspektiv, samt att skogsbrukare respekterar renskötarnas traditionella kunskap om hur renskötelse fungerar. Grundat på sina erfarenheter av vad som passar för renskötelsen har renskötarna också ett antal konkreta önskemål om anpassningar. Dessa beskrivs i det följande. Det noteras också hur skogsbruket ser på de olika önskemålen.

Undvikande av contortatall

Contortatall fördes in till Sverige från Kanada framför allt på 1970-talet. Contortatallen används i skogsbruket eftersom den växer snabbare än inhemsk tall och har en hög tålighet mot trädskador och betesskador.

Contortabestånd anses av renskötarna vara ett renskötseimpediment, eftersom de menar att trädslaget innebär en betesförlust och en areal borttagen från renskötelsen. Marklavar växer sämre i täta ungskogar med ljusbrist och det är en av anledningarna till att contortatallen inte är önskvärd i renskogen.

¹⁸⁵ Minnesanteckningar från möte med skogsnäringen den 25 oktober 2023, komm2023/00061/N 2021:02-181.

¹⁸⁶ Minnesanteckningar från möte med samebyarna i Jämtlands län, Östersund den 3 november 2023.

Framkomligheten för både renen och renskötaren försvåras i de stora arealer som är planterade med contortatall på grund av trädslagets frodiga växtsätt. Renen vill sällan gå in i dessa skogar vilka blir som murar. En ren som trots det går in i ett bestånd av contortatall har svårt att fly från rovdjur eftersom sikten är dålig och flyktmöjligheterna få.¹⁸⁷

I en studie där man analyserat data från GPS-märkta renar framkommer det att renar undviker contortabestånd. Studien genomfördes under tre vintrar, och jämförde renars reaktioner på contortatall med inhemsk tall. Studien visade att renarna undvek bestånd med contortatall högre än tre meter. Renarna betade helst i områden med god förekomst av marklav, vilket var sällan förekommande i områden med contortatall jämfört med inhemsk tall. Slutsatsen i studien var att plantering av contortatall på marker där renlav kan växa sannolikt minskar tillgängligheten till de skogarna för renarna och omvandlar betesmarker som renarna föredrar till marker som de undviker, vilket resulterar i minskade vinterbetesmarker totalt sett. Trots att contortatall bara har använts i en mindre del av renskötselområdet är det därför en del i en kumulativ påverkan på betesmarkerna. I Norrbotten består den produktiva skogsmarken till 2,5 procent av contortatall, i Västerbotten 3,2 procent och i Jämtland 6,6 procent.¹⁸⁸ På samebynivå skulle siffrorna se annorlunda ut – vissa samebyar har en hög andel contortatall på sina områden, andra en låg.

Flera av de större skogsbolagen, bland annat Sveaskog, har slutat att plantera contortatall i renskötselområdet av hänsyn till renskötseln. Samtliga stora skogsbolag låter bli att plantera contortatall på marker med marklav. De skogsbolag som fortsätter att återbeskoga med contortatall menar att contortatallskog inte behöver vara ett problem för renskötseln, om den är bra skött och om man har använt finkvistig contortatall. I så fall kan man ta sig fram och det finns goda förutsättningar för både mark- och hänglav. Skälet till att man använder contortatall är att den växer betydligt snabbare än inhemsk tall (upp till 40 procent snabbare). Contortatall blir inte heller betesskadad. Allmänningsskogarna beskriver att de inte ser något stort behov av att återbeskoga med contortatall,

¹⁸⁷ Skogsstyrelsen, 2014, *Skog och ren*, s. 19.

¹⁸⁸ Horstskotte, Tim, Sandström, Per, Neumann, Wiebke, m.fl., 2023, *Semi-domesticated reindeer avoid winter habitats with exotic tree species Pinus contorta*, Forest Ecology and Management 540.

förutom på vissa marker som är vandringsstråk för älg där inhemska tall inte kan växa på grund av att den blir så utsatt för betesskador.¹⁸⁹

Anpassade hyggen

Ett hygge har blivit en del av det stora landskapet. Den påverkan ett hygge har för renskötseln uppstår inte bara i det aktuella beståndet utan i hela det omkringliggande landskapet. Hur landskapet ser ut spelar roll för varje nytt hygge som tas upp och förutsättningarna förändras hela tiden.

En slutavverkning medför att snön blir ojämnt fördelad, eftersom vinden packar snön hårdare på öppna ytor än i skog. Det gör att renen får svårare att gräva efter föda på marken. I stående skog (redan i ungskofsfasen) är snön vanligtvis mer lättgrävd.

Ett hygge är en mindre gynnsam plats för marklaven att växa på eftersom det är obegränsat med solinstrålning där, vilket gör det alldeles för yttorr. Hyggesfasen bör därför vara kort. När ett nytt hygge tas upp så är det viktigt för renskötseln att angränsande områden har nått minst ungskofsfas. Återbeskogningen bör anpassas så att den gynnar renbetet. Glesare planteringar kan vara ett alternativ för att underlätta för både renen och renskötlaren att passera igenom.¹⁹⁰

Ytterligare en aspekt av hyggen och ungskog är att sådana områden inte ger renen svalka på sommaren, vilket får en ökad betydelse framför allt för skogs- och koncessionsrenskötseln i takt med att somrarna blir varmare på grund av klimatförändringar.

Hänglavs bärande trädsamlingar bör lämnas kvar på ett hygge, så att hänglaven kan sprida sig till det nya beståndet. Det är viktigt var den hänglavs bärande gruppen placeras. Dels så att inte träden blåser omkull, dels så att inte hänglaven blåser ut ur träden. Det behövs en större yta (fler träd) så att hänglaven kan finnas kvar.¹⁹¹

Från skogsbrukets sida framför man att det behövs hyggen för att ge ljusinsläpp som gör att marklaven kan växa. I skogsvårdslagen finns också krav hur återbeskogning ska ske, vilket innebär att alltför

¹⁸⁹ Minnesanteckningar från möte med skogsnäringen den 25 oktober 2023, komm2023/00061/N 2021:02-181 och minnesanteckningar från möte med allmänningsskogarna den 10 oktober 2023, komm2023/00063/N 2021:02-66.

¹⁹⁰ Skogsstyrelsen, 2014, *Skog och ren*, s. 21.

¹⁹¹ Skogsstyrelsens webbaserade kurs *Skogsbruk och renskötsel*.

glesa planteringar inte är tillåtna.¹⁹² Ur skogsbrukssynpunkt är det viktigt att ha ett tillräckligt högt plantantal, eftersom ungskogar utsätts för avgångar av många olika orsaker och det måste finnas tillräckligt med stammar för att klara kommande avgångar utan att skogarna blir för glesa.

Risrensning

Även om hyggesfasen bör vara så kort som möjligt för att gynna rennärningen så kan hyggen ha positiva effekter för förekomsten av marklavar eftersom hyggena ger ett ökat ljusinsläpp. Om kvarlämnade grenar och toppar från avverkade träd (grot) lämnas på markarna kan det dock skugga lavarna och störa framkomligheten. Ett grotuttag, det vill säga att ta bort avverkningsrester från hygget, kan underlätta för renskötseln.¹⁹³ Det finns också fördelar för markägaren med att risrensa hygget, eftersom ett rensat hygge är lättare att föryngra, och kalmarkstiden därigenom förkortas. Grot bör dock lämnas i körvägarna för att inte markerna ska skadas av fordon.¹⁹⁴

Från skogsbrukets sida beskriver man att grotuttag framför allt görs där det finns köpare som kan nyttja materialet i bränslepannor. På svaga marker finns en problematik med att göra ett grotuttag, eftersom marken i så fall behöver den näring som finns i kvarlämnat ris.

Röjning och gallring

Lavar är ljusberoende och gynnas av skogsskötsel som leder till en långsiktig stabil miljö med högt ljusinsläpp till trädkronorna (hänglavar) och till markvegetationen (marklavar). Lavar gynnas därmed av gallring och andra selektiva avverkningsmetoder. Hänglavar kräver dock att minst 70 procent av krontäcket lämnas orört för att inte blåsa ned eller torka ut. Högt tillväxt av både träd och marklav är svårt att kombinera i samma skog. Avvägningar behöver göras på landskapsnivå, och kan göras på många olika sätt,

¹⁹² 6 § skogsvårdslagen samt SKSFS 2011:7, 2 kap. 6 § och de allmänna råden till bestämmelsen.

¹⁹³ Horstskotte, Djupström, 2021, s. 11 med hänvisningar.

¹⁹⁴ Skogsstyrelsens webbplats, sidan *Skogsbränsle*, besökt den 4 november 2023.

men innebär kompromisser både för skogsnäringen och rennäringen.¹⁹⁵

Röjning ger ett ökat ljusinsläpp och på sikt därmed tillväxt hos marklaven, samtidigt som det ökar framkomligheten för både ren och renskötare. I täta oröjda ungskogar är sikten dålig eller begränsad, vilket ger en ökad risk för rovdjursangrepp. Täta oröjda skogar gynnar sällan marklaven och där gynnas renskötselns på sikt av en utglesning. De kvarlämnade röstammarna kan de närmaste åren efter åtgärden försvåra både renarnas framkomlighet och deras möjlighet att komma åt markbetet. Om bestånden röjs så att det blir spetsiga eller för höga stubbar i de röjda bestånden så ökar skaderisken för både renen och renskötaren och slitaget på terrängfordonen ökar också. Dessutom försvåras framkomligheten när stubbarna sticker upp ur snön. Renskötselns flyttleder gynnas av glesa skogar och bra betesmöjligheter. I täta skogar försvåras eller omöjliggörs flytt av renhjordar vilket gör att man får söka tillfälliga lösningar för flyttstråk. I flyttstråk bör röjningar göras tidigt och skogen hållas i glesa förband.¹⁹⁶

Att gallra skogen gynnar ofta renskötselns. Det ökade ljusinsläppet gynnar tillväxten av marklav i de skogar där det finns lav, samtidigt som det ökar framkomligheten för både ren och renskötare. Åren direkt efter gallring kan dock de kvarlämnade grenarna och topparna försvåra för renarnas framkomlighet och möjligheten att komma åt markbetet.¹⁹⁷

Från skogsbrukets sida har man också ett önskemål om välröjda bestånd och kan ofta vara enig med renskötarna om att gallring behövs. Man anför dock att alltför glesa skogar varken är förenligt med produktionsmålen i skogsvårdslagen,¹⁹⁸ med skogens uppgift att vara koldioxidsänka, eller med det samhällsbehov som finns av att producera virke för att skapa klimatsmarta produkter.

¹⁹⁵ Horstskotte, Djupström, 2021, s. 8.

¹⁹⁶ Skogsstyrelsen, 2014, *Skog och ren*, s. 27.

¹⁹⁷ Skogsstyrelsen, 2014, *Skog och ren*, s. 29.

¹⁹⁸ 10 § skogsvårdslagen förbjuder alltför hårda gallringar (i bestämmelsen används begreppet avverkning vilket inkluderar gallring).

Skonsam eller ingen markberedning

Markberedning är en skogsskötselåtgärd som innebär att marken på hygget bearbetas före plantering. Åtgärden innebär att mineraljord frigörs och man får en gynnsam planteringspunkt. Syftet är att underlätta plantetableringar genom att få bort växtlighet som konkurrerar ut plantan, öka marktemperaturen och få en jämnare fuktighet i marken. Markberedning optimerar förutsättningarna för plantans överlevnad och minskar risken för angrepp av snytbagge, som skadar barrträdsplantor.

Metoder för att markbereda kan vara kontinuerliga eller intermittenta. Högläggning är ett exempel på intermittent markberedning, vilket innebär att fläckar för sådd skapas med bestämda avstånd och marken däremellan lämnas orörd. Detta ger mindre markpåverkan än kontinuerlig markberedning, där marken bearbeta i sammanhängande stråk, exempelvis genom harvning.

Renar undviker nya hyggen som är markberedda, troligen på grund av markpåverkan och jordluft. I den blottade mineraljorden tar det lång tid för återetablering av lav. Att få fullständig återkolonisation av marklavar tar mellan tio och femtio år, beroende på markberedningsmetod. För att lavar åter ska växa på bar jord behöver laven något att fästa vid, till exempel annan växtlighet. Markpåverkan i ytan spelar roll för hur mycket av betet som är förstört efter ingreppet och renskötseln är avhängig att markskadorna är minsta möjliga. Markberedningens djup spelar också roll både för förutsättningar för marklav samt för framkomligheten för både renen och för renskötaren på terrängfordon. Markberedningsspår som görs tvärs mot hur renen och renskötaren vanligtvis rör sig ökar svårigheterna för dem att förflytta sig. Att driva renar genom ett område när markberedningsfårorna och den efterföljande planteringen, som med åren i vissa fall bildar murar, går tvärs emot flyttriktningen ställer till stora problem. Markberedningen, upprivna stenar, stubbar etcetera ger dessutom extra slitage och kostnader på renskötarens maskiner.¹⁹⁹

Förutsatt att markberedningen sker tillräckligt skonsamt finns dock studier som visar att lavar kan återhämta sig snabbare på ytor som slutavverkats, än på ytor med selektiv avverkning, troligen tack

¹⁹⁹ Skogsstyrelsen, 2014, *Skog och ren*, s. 23.

vare att de får konkurrensfördelar jämfört med exempelvis mossor som har svårt att klara hyggesmiljön. Lavarna är pionjärarter som gynnas av den höga ljusstillgången och mikroklimatet på hyggena, jämfört med skuggadapterade arter som mossor vilka tål hyggesfasen dåligt. Med en tillräckligt skonsam markberedning ökar lavtäcket med tiden efter en avverkning, men så snart ungskogen börjar sluta sig minskar lavarna igen och i stället ökar utbredningen av mossor.²⁰⁰

Optimalt för skogsbruket vore att enbart störa markerna i själva planteringspunkten, så kallad precisionsmarkberedning. Det pågår flera utvecklingsspår för att hitta skonsamma och mer precisa markberedningsmetoder, till exempel med momentan bildanalys och robotstyrning av precisionsaggregat. Det går att planera markberedarens eller planteringsmaskinens körrutt så att blöta partier och annan känslig mark undviks helt och att vattendrag enbart korsas via tillfälliga broar och liknande. En väl genomförd avverkning och en efterföljande lyckad föryngring med skonsamma metoder påverkar visserligen marken, men utan djupare spår och enbart med kompaktering i körvägarna samt omrörning av marken i planteringspunkterna. Sådana små störningar av skogsmarken har inga större konsekvenser på ekosystemnivå, varken för skogen, fältvegetationen eller kringliggande vattendrag.²⁰¹

I en studie där två markberedningsmetoders effekter på renlav undersökts fann man att lavtäcket var helt återställt efter tio år om man använde den skonsamma markberedningsmetoden Huminmix, medan med konventionell markberedning hade ungefär hälften av det ursprungliga lavtäcket kommit tillbaka efter femton år.²⁰²

Samtidigt som markberedningen påverkar marklavstillgången negativt så är det viktigt för renskötselns del att hyggesfasen hålls så kort som möjligt. Detta är också viktigt för att snabbt öka inbindningen av koldioxid. En markberedning syftar till att skynda på och säkerställa föryngringen, vilket i längden också är positivt för renskötseln jämfört med om hygget lämnas orört och fastnar i plant- eller ungskogsfasen.

²⁰⁰ Horstskotte, Djupström, 2021, s. 10 med hänvisningar.

²⁰¹ Hansson, Linnea, 2022, *Skogsbruk utan markstörningar – går det?*, publicerad i *Skogens värden*, Mittuniversitetet, s. 110 f.

²⁰² Horstskotte, Djupström, 2021, s. 12 med hänvisningar. Huminmix var en av Sveaskogs markberedare, men den finns inte längre.

Färrer markskador

Markskador kan uppstå genom körspår från skogsmaskiner. Körspår har flera negativa effekter på miljön. Om körspåren är nära vattendrag kan det vatten som rinner ut från spåren föra med sig markpartiklar som påverkar vissa arter i vattnet negativt och bidrar till ökad kvicksilverhalt i fisk. Körspåren försämrar tillgången till marklav och bär, och försvårar framkomligheten både för renar, renskötare och friluftslivsutövare.

För att förhindra körskador krävs noggrann planering och bra kommunikation mellan den som planerar avverkningen och dem som utför den. Det är viktigt med god kännedom om avverkningsområdet så att metoderna kan anpassas till marktyp, hydrologi och lutning. Det kan göras genom bredare däck, minskat lufttryck samt genom att lägga till extra axlar eller hjul och/eller boggiband. På riktigt känsliga marker, som finkorniga sediment, är det bra om avverkningen utförs när marken är frusen eller riktigt torr. Vidare kan olika typer av beslutsstöd och ruttplaneringsverktyg användas. Dessa bygger på geodata, som höjdm modeller och markfuktighetskartor.²⁰³

Skogsbruket utvecklar olika metoder för att minimera spår bildning. Majoriteten av skogsbolagen står bakom målbilder för skonsam körning och har vedertagen metodik för att undvika körskador och körspår. Det pågår även utveckling och försök med maskiner som ger mindre markpåverkan.

Undvikande av gödsling

Gödsling av marker där det växer renlav är ett problem för renskötsel. Renskötarnas långa erfarenheter liksom skoglig forskning visar att kvävegödsling är negativ för marklav på både kort och lång sikt. Gödseffekten på träden innebär att träd kronorna blir större och mängden barr ökar. Det leder till både minskat ljusinsläpp på marken och ett ökat förnånedfall (nedfall av växt delar som exempelvis barr), två saker som båda kan minska mängden lav. Eftersom andra markväxter gynnas av gödsel kan dessa konkurrera ut marklaven. Det medför att betes möjligheterna minskar. Marken kan efter gödsling även lättare bli istäckt och det ökar risken för att

²⁰³ Hansson, 2022, s. 110 f.

marklaven blir otillgänglig vid ogynnsamma väderförhållanden. Renarnas sökande efter bete under snön, som huvudsakligen sker med hjälp av luktsinnet, försvåras också på gödslad mark. Erfarenheter säger att renarna oftast undviker att beta i de gödslade områdena under några år efter åtgärden, vilket innebär att gödslingsområdena är låsta för renbete under den tiden.²⁰⁴

Enligt de allmänna råden till skogsvårdslagen bör lavmarker inte gödslas. Det gäller lavmarker med mer än 25 procent lavtäckning.²⁰⁵ Från skogsbrukets håll anför man att gödning aldrig sker på marker med hög marklavsförekomst utan enbart på mark av ristyp. Skogsbolagen beskriver att det aldrig gödslas om det finns mer än 10 procent marklav i beståndet, och i enskilda bestånd som gödslas undantas enskilda mindre ytor där det växer renlav. Skälet till att man gödslar är att det ger en god tillväxtökning.²⁰⁶

Förlängda omloppstider

Något som gynnar renskötseln är om omloppstiden, det vill säga tiden från plantering till avverkning, förlängs. Detta gynnar lavar och minimerar hygges- och ungskogsfaser. Förlängda omloppstider är också gynnsamt för biologisk mångfald och för rekreativevärden, eftersom det i praktiken innebär att skogens tid som äldre skog förlängs. Den äldre skogen är ofta den mest uppskattade av dem som vistas i skogen i rekreationssyfte och för att jaga eller plocka bär och svamp.

Studier visar att en relativt liten förlängning av omloppstiden skulle gynna flera nyttor och även antalet nyttor som skogar levererar. Detta gäller framför allt nyttor som är kopplade till biologisk mångfald, som till exempel förekomst av bär, växtarter och vilt. Visserligen avtar virkesproduktionen i genomsnitt efter 70–80 år, men den förblir positiv i åtminstone ytterligare lika lång tid. Det finns alltså kunskap som visar att skogen har potential att leverera mer av flera naturnyttor om skogarna tillåts bli äldre innan de avverkas.²⁰⁷

²⁰⁴ Skogsstyrelsen, 2014, *Skog och ren*, s. 31.

²⁰⁵ SKSFS 2011:7 7 kap. 26 §.

²⁰⁶ Minnesanteckningar från möte med skogsnäringen den 25 oktober 2023, komm2023/00061/N 2021:02-181.

²⁰⁷ Moen, Jon, och Jonsson, Micael, 2022, *Blandskogar – en outnyttjad potential?*, publicerad i *Skogens värden*, Mittuniversitetet, s. 136 f.

Skogsbolagen beskriver att det ofta är möjligt att förlänga omloppstiderna som hänsynsåtgärd till renskötseln. Man menar dock att problemet ofta blir det motsatta – renskötarna vill hellre att man avverkar för ung skog, eftersom den äldre skogen anses viktigare för rennäringen. Då avverkar skogsägaren för tidigt i syfte att komma framåt i samråden. Bestånden kan vara 20–30 år för unga ur ekonomisk synvinkel. Sådana bestånd hade kunnat bli fina lavmarker och hålla högre timmerandel om de hade fått stå längre, uppger skogsbruket.²⁰⁸

Samplanering av skogsbilvägar

Skogsbilvägar kan både försvåra och underlätta för renskötseln, beroende på hur de är placerade. Det finns flera norska och finska studier som med hjälp av GPS-spårning av renar har visat att djuren tenderar att undvika ett område på flera kilometer från en skogsväg, men att det varierar mellan årstid och år. Skogsbilvägar leder till ökad mänsklig aktivitet och den störningen är särskilt påtaglig under april och maj månad när renarnas kalvning äger rum. I vissa fall kan vägarna, till exempel plogade vägar i samband med avverkning, leda till att renarna skingras eller sprids till fel områden. Skogsvägar kan också öka risken för tjuvskytte och att renar stjäls. Men det finns också fördelar för renskötseln. Det finns studier som visar att vägarna utnyttjas av renskötarna och kan underlätta bland annat sökandet efter renar och vid stödutfodring under vintern.²⁰⁹

För renskötarnas del är det därför betydelsefullt att dragningen av skogsbilvägar planeras tillsammans med dem, liksom plogning under vissa perioder. De större skogsbolagen och allmänningsskogarna beskriver att detta också görs.²¹⁰

²⁰⁸ Minnesanteckningar från möte med skogsnäringen den 25 oktober 2023, komm2023/00061/N 2021:02-181.

²⁰⁹ Horstskotte, Djupström, 2021, s. 20 med hänvisningar.

²¹⁰ Minnesanteckningar från möte med skogsnäringen den 25 oktober 2023, komm2023/00061/N 2021:02-181 och minnesanteckningar från möte med allmänningsskogarna den 10 oktober 2023, komm2023/00063/N 2021:02-66.

Blandskogsbruk

Både företrädare för naturvårdsintressen och företrädare för samebyar kan ibland efterfråga en större andel blandskogar, det vill säga skogar med flera olika trädslag. Biologer argumenterar också för att man bör förändra skogsbruket i syfte att skapa ökade arealer av blandskogar, eftersom blandskogar, förutom att gynna biologisk mångfald, lagrar mer kol i marken än monokulturer och levererar fler naturnyttor som virke, blåbär och vilt.²¹¹

I norrländska skogar kan det dock vara mindre lämpligt att försöka gynna blandskog, eftersom skogarna ligger i den boreala zonen (en temperaturzon på norra halvklotet). Det innebär att framför allt barrskog (trädslag som föredrar skugga) kan växa där på längre sikt.²¹² Längs fjällkedjan finns dock också ett område med fjällbjörkskog, som trivs nära fjällen där det är ljus.

4.5 Skogsvårdslagens regler

I skogsvårdslagen finns vissa bestämmelser som reglerar vilken hänsyn som ska visas till renkötseln vid skogsbruk. Det handlar om 13 b § om förbud mot avverkning i vissa fall, 14 § om att underrättelser till Skogsstyrelsen (så kallad avverkningsanmälan) ska ange vilken hänsyn som ska tas till rennäringen i samband med avverkning på åretruntmarker, 20 § om samråd med berörda samebyar innan avverkning på åretruntmarker och 31 § om anpassning med hänsyn till rennäringen.

Dessutom finns regler om fjällnära skog, där avverkning enligt 15 § inte får ske utan Skogsstyrelsens tillstånd, och när Skogsstyrelsen meddelar sådana tillståndsbeslut ska den enligt 18 b § besluta om vilken hänsyn som ska tas till rennäringens intressen.

Bestämmelserna till skydd för rennäringen infördes år 1991 och justerades på vissa sätt år 2010. Syftet med reglerna var att på ett tydligare sätt markera hänsynen till rennäringen i lagen. Samtidigt betonades att hänsynskraven måste begränsas så att de kan förenas

²¹¹ Moen, Jon, och Jonsson, Micael, 2022, *Blandskogar – en outnyttjad potential?*, publicerad i *Skogens värden*, Mittuniversitetet, s. 136 f.

²¹² Jon och Jonsson, 2022, s. 136 f.

med ett rationellt skogsbruk.²¹³ Tillståndsplikten i fjällnära skog motiveras av naturvårdens, kulturmiljövårdens och rennäringens intressen och syftet är att dessa intressen ska ges större tyngd i det fjällnära området än i övriga delar av landet.²¹⁴ Bestämmelserna och bakgrunden till dem går igenom mer detaljerat i nästa avsnitt.

Sammanfattningsvis är hänsynskraven i skogsvårdslagen starkare på åretruntmarker än på vinterbetesmarker. På vinterbetesmarker finns inga sätt att med stöd av skogsvårdslagen hindra en avverkning oavsett hur den påverkar renskötelsen, och den markägare som ska avverka behöver inte redovisa vilka anpassningar hon eller han avser att göra för rennäringen. Inte heller finns något krav på samråd innan avverkning på vinterbetesmarker.

Utöver de specifika bestämmelser som handlar om hänsyn till rennäring gäller också rent allmänt att den som vill avverka sin skog behöver göra en avverkningsanmälan innan avverkning sker, vilket framgår av 14 §. Skogsstyrelsen är den myndighet som utövar tillsyn över efterlevnaden av skogsvårdslagen. När en avverkningsanmälan har lämnats in har Skogsstyrelsen möjlighet att ta ställning till om vissa avverkningsåtgärder ska förbjudas, eller om markägaren ska föreläggas att vidta åtgärder som behövs för att de krav som ställs i skogsvårdslagen ska uppfyllas. Om Skogsstyrelsen bedömer att något ingripande inte är påkallat behöver myndigheten inte vidta några åtgärder.

4.5.1 Bestämmelsen om avverkningsförbud med hänsyn till renskötelsen

I ett område där renskötelse får bedrivas hela året (renskötelsens åretruntmarker) får avverkning inte ske om avverkningen medför ett så väsentligt bortfall av renbete att möjligheten att hålla tillåtet renantal påverkas, eller om sedvanlig samling och flyttning av renhjordar blir omöjlig (se mer om samebyarnas renantal i avsnitt 2.8.4). Detta framgår av 13 b § skogsvårdslagen.

Skogsstyrelsen har aldrig fattat något beslut om att förbjuda en avverkning med stöd av bestämmelsen. Skälet till det kan vara att det

²¹³ Prop. 1990/91:3 *om skogsbruket i fjällnära skogar*, s. 53. När begreppet ”rationellt skogsbruk” används i förarbeten syftar det på ett skogsbruk som är ekonomiskt bärkraftigt för skogsägaren och ger en uthålligt god avkastning.

²¹⁴ Prop. 2009/10:201, *Gränser i skog*, s. 37–39.

i förarbetena beskrivs att den är avsedd att tillämpas restriktivt. Där framgår nämligen att det bara kan bli aktuellt att förbjuda en planerad avverkning om den skulle komma att rubba de grundläggande förutsättningarna för fortsatt renskötsel i den berörda samebyn. Ett sådant synsätt ansågs när den äldre motsvarigheten till bestämmelsen infördes överensstämman väl med vad som gällde till skydd för rennäringen vid prövningen av exploateringsföretag.²¹⁵

Till de grundläggande förutsättningarna för fortsatt renskötsel hör enligt förarbetena tillgången till naturbete och möjligheten att flytta mellan olika betesområden. Avverkningsförbudet avser främst att begränsa tidsmässigt och geografiskt koncentrerade större avverkningar. Det kan också handla om att begränsa eller åstadkomma uppskov med avverkningar som rör från rennäringssynpunkt särskilt känsliga områden, till exempel hänglavs bete eller särskilt värdefulla rastbeten.²¹⁶

Bestämmelsen tar sikte på samebyns möjligheter att hålla sitt tillåtna renantal. Det tillåtna renantalet för varje sameby fastställs av länsstyrelsen, enligt 15 § andra stycket rennärlagen. Länsstyrelsen tar vid fastställandet av renantalet hänsyn till andra intressen än samebyns. Sådana intressen kan vara de verksamheter som markägarna i området bedriver, eller naturvården. Om samebyn har ett större antal renar än det tillåtna kan länsstyrelsen vitesförelägga samebyn att följa beslutet.

Samebyarnas tillåtna och faktiska renantal beskrivs i avsnitt 7.1.3 i delbetänkandet.²¹⁷ Där finns diagram över hur samebyarnas faktiska renantal har varierat under perioden 2010–2020. Renantalets variation sett till hela landet beskrivs i avsnitt 4.6 i delbetänkandet.²¹⁸ Kort kan sägas att det totala renantalet i Sverige har varierat cykliskt under de senaste drygt 100 åren, med toppar i slutet av 1800-talet och början av 1990-talet på cirka 300 000 djur, och en botten på 1940-talet på cirka 150 000 djur.

En samebys faktiska renantal varierar över tid och påverkas av en rad faktorer. En sådan faktor är det slaktuttag som görs årligen. Även olika biologiska faktorer, som exempelvis tillgången på bete och i vilken utsträckning samebyn använder foder, har betydelse. En

²¹⁵ Prop. 1990/91:3 s. 57 f.

²¹⁶ Prop. 1990/91:3 s. 58.

²¹⁷ SOU 2023:46 s. 225–230.

²¹⁸ SOU 2023:46 s. 170–172.

annan faktor som har betydelse för renantalet är rovdjurens uttag av föda ur renhjorden. Det finns också ett samband mellan svåra snöförhållanden och nedgångar i renpopulationen. För att en enskild avverkning ska påverka en samebys renantal bör det vara frågan om mycket långtgående skogsvårdsåtgärder, som får mycket stora konsekvenser för renbetet.²¹⁹

Redan när bestämmelsen togs fram angav man i förarbetena att det var svårt att ange hur stor förlusten av bete måste vara innan möjligheterna att hålla det tillåtna renantalet påverkas, och att det måste vara fråga om särskilt värdefulla betesområden för att bestämmelsen skulle bli tillämplig.²²⁰

Kritik mot bestämmelsen

Juris doktor Malin Brännström, som skrivit en avhandling om hur skogsbruk och renskötselrätt förhåller sig till varandra, ifrågasätter om renantalet är en lämplig utgångspunkt för bedömningen av hur renskötseln påverkas av avverkningar. Hon skriver att ett grundläggande krav för utformningen av lagstiftningen är att enskilda ska kunna förutse och bedöma hur den egna egendomen får användas. Frågan om en samebys renantal är mycket komplex, och det är svårt att se hur fastighetsägaren ska kunna bedöma om en enskild avverkning kommer att påverka en samebys renantal. Det är därmed enligt Brännström inte rättssäkert, varken för fastighetsägaren eller renskötselrättshavaren, att en avverkningsrättsenlighet kopplas till renantalet, eftersom det är mycket svårt att bedöma när bestämmelsen är tillämplig. En konsekvens av detta, skriver Brännström, är att renskötselrättshavarens rättighetsskydd i detta avseende är svagt. I andra jämförbara rättsförhållanden accepteras endast en relativt låg nivå på skada eller påverkan rättighetshavarna emellan.

Brännström anför vidare att bestämmelsen ur ett privaträttsligt perspektiv utgör en tydlig avvikelse från andra fastighetsrättsliga situationer, eftersom rättighetshavare i andra situationer inte tillåts att förfoga över egendom på ett så långtgående sätt i förhållande till någon som har rätt till samma mark, utan att ersättning lämnas för

²¹⁹ Jfr Brännström, 2017, s. 195 f.

²²⁰ Prop. 1990/91:3 s. 58.

det.²²¹ Brännström kritiserar också bestämmelsen mot bakgrund av egendomsskyddet i 2 kap. 15 § regeringsformen, eftersom bestämmelsen är generellt utformad. Som beskrivs i avsnitt 2.2 kräver ingrepp i enskildas egendomsskyddade rättigheter att det görs en avvägning utifrån angelägna allmänna intressen och proportionalitet. Brännström kritiserar att intresse- och proportionalitetsavvägningen mellan rättighetshavarna redan har gjorts i lagtexten i 13 b § skogsvårdslagen. Bestämmelsen ger inget utrymme att beakta de olika rättighetshavarnas förutsättningar i den specifika situationen – varken fastighetsägarens eller renskötselrättshavarens.²²²

Brännström skriver också att det är en brist att det i förarbetena inte redogörs för hur proportionalitetsavvägningen har gjorts. Ett moment som borde övervägas är om det finns alternativa lösningar som gör att konsekvenserna för fastighetsägaren blir mindre, men i förarbetena redovisas inga sådana alternativa åtgärder. Brännström menar att alternativa avverkningsmetoder kanske skulle ha kunnat minska skadan för rennäringsen och samtidigt ge fastighetsägaren möjlighet att avverka skogen. Dessutom behöver man, för att kunna bedöma om bestämmelsen är proportionerlig, överväga om det föreligger en rimlig balans mellan nyttan för rennäringsen av ett förbud mot avverkning i förhållande till de konsekvenser detta får för fastighetsägaren. Konsekvenserna av detta får antas bli olika för en fastighetsägare inom storskogsbruket respektive inom familjeskogsbruket. För en fastighetsägare med ett mindre skogsinnehav inom familjeskogsbruket kan de ekonomiska konsekvenserna av ett förbud bli påtagliga. Det kan enligt Brännström röra sig om en större del av det skogsinnehav som fastighetsägaren har och förbudet kan då få kännbara ekonomiska konsekvenser för den enskilde. För ett skogsbolag med ett stort markinnehav och flera alternativa avverkningsområden kan konsekvenserna antas bli mer begränsade. Utfallet av proportionalitetsbedömningen kan följaktligen bli olika för olika kategorier av fastighetsägare.²²³

Brännström skriver också att det är en brist ur ett egendomsrättsligt perspektiv att det inte finns någon tydlighet kring

²²¹ Brännström, 2017, s. 196 f.

²²² Brännström, 2017, s. 209 f.

²²³ Brännström, 2017, s. 302 f.

vad som gäller om ersättning till fastighetsägaren när anpassningar sker i förhållande till rennaringen enligt bestämmelsen. Ur ett privaträttsligt perspektiv bör det inte finnas någon rätt till ersättning för fastighetsägaren så länge anpassningen i förfoganderätten görs utifrån krav på hänsyn till den enskildes renskötselrätt. Men om begränsningen i fastighetsägarens nyttjande överstiger denna nivå och i stället motiveras av det allmänna intresset rennaring borde det finnas en rätt till ersättning om fastighetsägarens pågående markanvändning avsevärt försvåras. Att det inte framgår av lag i vilka situationer fastighetsägaren kan ha rätt till ersättning när anpassningar görs till det allmänna intresset rennaring får anses utgöra en brist i lagstiftningen utifrån ett egendomsrättsligt perspektiv, skriver Brännström. I praktiken skulle det enligt Brännström främst kunna röra sig om ersättning till fastighetsägare inom familjeskogsbruket som drabbas oproportionerligt hårt av ett förbud.²²⁴ Vidare anför Brännström att omständigheten att det inte framgår av lagen att avverkningar inte får ske så att renskötselrättshavarens markanvändning avsevärt försvåras, samt att avsaknaden av en ersättningsbestämmelse eller ett sådant stadgande, utgör brister ur ett egendomsrättsligt perspektiv.²²⁵

4.5.2 Bestämmelsen om samråd med samebyar

På renskötselns åretruntmarker ska den sameby som berörs beredas tillfälle till samråd innan en avverkning sker, enligt 20 § skogsvårdslagen. Bestämmelsen gäller alltså inte på vinterbetesmarkerna.

När samrådsregeln infördes år 1991 var samråd redan ett etablerat fenomen sedan ett antal år tillbaka, i synnerhet hos skogsbolagen. I de föreskrifter som Skogsstyrelsen hade lämnat om hänsynstagande till rennaringen betonades nödvändigheten av fasta, årliga samråd mellan samebyarna och storskogsbruket om planerade åtgärder.²²⁶ Samrådsskyldigheten enligt föreskrifterna gällde i hela det område där renskötsel bedrivs, men var begränsad till storskogsbruket.

När samrådplikten väl infördes i lag utformades regeln dock så att den enbart gäller på åretruntmarkerna. I förarbetena uttalades att

²²⁴ Brännström, 2017, s. 304.

²²⁵ Brännström, 2017, s. 309.

²²⁶ SKSFS 1982:2.

det förhållandet att vinterbetet är av stor betydelse för en samebys renskötsel, eftersom det i regel är dimensionerande för renantalet, talade för en samrådspplikt även på vinterbetesmarker. Å andra sidan anfördes att renskötselrätten generellt sett inte har lika stark ställning på vinterbetesmarkerna som på åretruntmarkerna. Eftersom rätten till vinterbete dessutom var ifrågasatt på vissa håll, och eftersom det kunde uppstå praktiska problem genom att det finns många privatskogsbruk i vinterbeteslandet, ansågs det att någon obligatorisk samrådspplikt inte skulle införas på vinterbetesmarkerna. I stället borde samrådsförfaranden på dessa marker komma till stånd efter frivilliga överenskommelser, resonerade departementschefen.²²⁷

Samråden med samebyarna är ofta det tillfälle när samebyarna kommer i kontakt med planerna om en avverkning. Fastighetsägaren ska använda informationen som samebyn lämnar vid samrådet som ett underlag för sina bedömningar av vilken hänsyn som ska visas rennäringen och om det finns hinder för avverkningen med hänsyn till samebyns möjligheter att hålla sitt renantal. När fastighetsägaren gör en avverkningsanmälan eller ansöker om tillstånd till avverkning i fjällnära skog ska hon eller han redovisa vad som ska göras för att tillgodose rennäringens intressen i samband med en avverkning på renskötselns åretruntmarker, och även ge in ett skriftligt bevis om att den sameby som berörs har getts tillfälle till samråd.²²⁸ Skogsstyrelsen tar normalt inte del av vad som har framkommit vid samråden.

Bestämmelsen kompletteras av föreskrifter och allmänna råd

Skogsstyrelsen tar fram föreskrifter och allmänna råd som kompletterar bestämmelserna i skogsvårdslagen. De allmänna råden är, till skillnad från föreskrifterna, endast rekommendationer som inte är bindande för skogsägaren. Skogsstyrelsen har genom föreskrifter och allmänna råd utvecklat hur 20 § om samråd ska tillämpas.

Enligt Skogsstyrelsens allmänna råd bör samrådsmöten ske minst en gång om året för större skogsägare med årligen återkommande

²²⁷ Prop. 1990/91:3 s. 56 f.

²²⁸ 14 § fjärde punkten skogsvårdslagen och SKSFS 2011:7 4 kap. 4 §.

skogsbruksåtgärder. Ett protokoll bör upprättas där det klart framgår vilka områden och åtgärder som har berörts vid samrådet, vad som har överenskommit och vilka skiljaktiga uppfattningar som kvarstår. Samrådet bör också översiktligt behandla planerade åtgärder för de närmaste tre till fem åren. Varje part kan kalla personal från Skogsstyrelsen till samrådet.²²⁹ Enligt de allmänna råden bör större skogsägare med årligen återkommande skogsbruksåtgärder hålla samråd även på vinterbetesmarkerna.²³⁰

I Skogsstyrelsens föreskrifter anges att om brukningsenheten är mindre än 500 hektar produktiv skogsmark behöver den berörda samebyn inte beredas tillfälle till samråd för hyggen som är mindre än 20 hektar (i fjällnära skog 10 hektar) produktiv skogsmark inom brukningsenheten. Samråd ska dock ske om avverkningen berör för rennärigen särskilt viktig hänslavsbarande skog, rastbete, arbetsbage, flyttled eller om hygget ansluter till kalmare eller plantskog som sammanlagt med det planerade hygget överstiger 20 hektar, i fjällnära skog 10 hektar, inom brukningsenheten.²³¹

Genom Skogsstyrelsens föreskrifter har samrådskravet alltså begränsats till större skogsägare eller till vissa situationer där funktioner och områden som är särskilt viktiga för rennärigen berörs. Detta innebär att ett stort antal avverkningar inte omfattas av samrådskravet. I situationer när samråd inte hålls känner renskötselrättshavaren inte till planerna på en avverkning och kan inte heller komma med synpunkter på detta under handläggningen hos Skogsstyrelsen. Samebyn får oftast kännedom om avverkningen först när skogen har avverkats. Samtidigt anger Skogsstyrelsen i sina allmänna råd att samrådsförfarandet för större skogsägare även bör avse vinterbetesmarkerna.

Samrådsbestämmelsen innebär inte att det finns något krav på enighet mellan fastighetsägaren och renskötselrättshavaren i frågor om hur skogsmarken ska användas, trots att de beslut som respektive rättighetshavare fattar ofta får betydelse för den andre rättighetshavaren, och kan påverka den andra rättighetshavarens möjlighet att utöva sin rätt. Frågan om krav på enighet har dock diskuterats i lagstiftningsarbetet. Samerättsutredningen föreslog att avverkningar inom åretruntmarkerna för vilka det saknades ett

²²⁹ SKSF 2011:7 råden till 4 kap. 2 §.

²³⁰ SKSFS 2011:7 råden till 31 §, s. 27.

²³¹ SKSF 2011:7 4 kap. 3 §.

medgivande från samebyn inte skulle få vidtas utan att tillstånd meddelades av Skogsvårdsstyrelsen.²³² Förslaget ledde dock inte till någon sådan regel. Det finns heller ingen reglering för hur en oenighet mellan fastighetsägaren och renskötselrättshavaren ska hanteras. Fastighetsägaren kan därför välja att avverka trots att den sameby som berörs motsätter sig detta. Det är upp till fastighetsägaren att avgöra hur de synpunkter som samebyn lämnar vid samrådet ska beaktas.

Kritik mot bestämmelsen

Brännström kritiserar, ur konstitutionellt hänseende, att Skogsstyrelsen meddelar föreskrifter och allmänna råd om samrådsregeln som i praktiken innebär en reglering av enskildas personliga och ekonomiska förhållanden. Enligt 8 kap. 2 § första stycket första punkten regeringsformen ska enskildas personliga ställning och deras personliga och ekonomiska förhållanden inbördes regleras genom lag. Fastighetsägarens ekonomiska situation påverkas av vilka anpassningar som krävs i förhållandet till renskötselrättshavaren. Samtidigt påverkar den hänsyn som ska tas till renskötelsen vid skogsbruksåtgärder renskötselrättshavarens möjlighet att använda marken och renskötelsens ekonomiska utfall. Regleringen rör således ett ekonomiskt förhållande mellan rättighetshavare, som ska regleras genom lag, skriver Brännström. Det finns i sådana situationer ingen möjlighet för riksdagen att delegera denna normgivning till regeringen eller en myndighet, anför Brännström.²³³

Brännströms påpekande att föreskrifterna avser en reglering av enskildas ekonomiska förhållanden hör ihop med vad som sades i lagstiftningsarbetet i samband med att bestämmelsen infördes. I förarbetena uttalade Lagrådet att bestämmelserna om hänsyn till rennäringen handlar om enskildas privaträttsliga förhållanden. Den omständigheten att rennäringen också kan vara ett allmänt intresse ändrar inte på det. Enligt Lagrådet var det tydligt att bestämmelserna om hänsyn till rennäringen handlade om ingrepp i en privatekonomisk sfär till förmån för en annan. Den sortens reglering

²³² SOU 1989:41 s. 280.

²³³ Brännström, 2017, s. 260.

kunde inte ligga på föreskriftsnivå, vilket tidigare hade varit ett förslag.²³⁴ Samrådsskyldigheten är visserligen ingen reglering av vilken hänsyn som faktiskt ska visas mellan rättighetshavarna, utan en metod för hur de ska kunna visa varandra hänsyn. Samtidigt är samrådsskyldigheten en rättsregel som kan åberopas av en enskild gentemot en annan enskild, vilket bör innebära att det är fråga om en privaträttslig bestämmelse.²³⁵

Bestämmelsen om samråd har också kritiserats med folkrättsliga utgångspunkter. Marie B. Hagsgård²³⁶ har i en artikel uttryckt att det är oroande att Sverige inte lever upp till sina internationella åtaganden när det gäller att ge samebyarna möjlighet till inflytande över markanvändningen i de områden där de bedriver sin traditionella renskötsel. Hennes ståndpunkt är att samråden i 20 § skogsvårdslagen inte är utformade så att de ger samebyarna en verklig möjlighet att påverka skogsbruket till att visa hänsyn för renskötselns behov.

Hagsgård argumenterar för att ansvaret för att lösa dessa problem vilar främst på Skogsstyrelsen, som har som uppgift att se till att syftet med skogsvårdslagens regler om samråd och hänsyn uppfylls och att Sverige kan leva upp till sina internationella åtaganden. Hagsgård föreslår att Skogsstyrelsen kan lösa uppgiften genom att utforma föreskrifter för samråden i enlighet med internationella regler och genom att själv delta aktivt i de lokala samråden för att se till att skogsbruket tar hänsyn till renskötselrätten och den naturbetesbaserade renskötseln. På det sättet kan myndigheten bidra till samråd som kan leda till överenskommelser om att bedriva skogsbruk på ett sätt som såväl samebyar som företrädare för skogsbruket kan ställa sig bakom.²³⁷ Det bör dock observeras att Skogsstyrelsen inte kan delta vid samråd utan att ha bjudits in dit av en av parterna.

²³⁴ Prop. 1990/91:3 s. 52.

²³⁵ Jfr Holmberg, Erik, Stjernquist, Nils, Isberg, Magnus, m.fl., *Grundlagarna*, Norstedts Juridik, Juno version 3 A, under rubriken Civilrätt – offentlig rätt, med hänvisningar.

²³⁶ Jurist och ledamot (f.d. president) i Europarådets expertkommitté för ramkonventionen för skydd av nationella minoriteter.

²³⁷ B. Hagsgård, Marie, 2016, *Samråd och hänsyn för renskötseln i skogsbruket*, Nordisk miljörettslig tidskrift 2016:1, s. 59.

4.5.3 Bestämmelser om fjällnära skog

För den som äger fjällnära skog gäller särskilda regler. Den fjällnära skogen är geografiskt bestämda områden vars lägen och utsträckning framgår av förordningen om gränserna för fjällnära skog.²³⁸ En utgångspunkt ska vara att skogsbruket i de fjällnära skogarna bedrivs med mycket stor återhållsamhet. Detta innebär ett skogsbruk med små hyggen utan främmande träslag och utan användande av radikala markberedningsmetoder.²³⁹

Figur 4.1 Karta fjällnära skog



Kartbild från Skogsstyrelsen på bakgrundskarta från Lantmäteriet.

²³⁸ SKSFS 1991:3.

²³⁹ Prop. 1990/91:3 s. 15. Uttalandet handlar om svårförnygrad skog; ett begrepp som senare har utmönstrats ur skogsvårdslagen.

Den fjällnära skogen har särskilt höga värden för renskötelsen, eftersom liten eller ingen påverkan av trakthyggesbruk har ägt rum i den. Bältet av fjällnära skog som sträcker sig från norr till söder innefattar en lång samisk kulturhistoria, där renens vandringar fortfarande kan ske på ett naturligt sätt. Skog nära den fjällnära gränsen, innanför skogssamebyarnas åretruntmarker, brukas av samebyarna större delen av året. Området fungerar som kalvningsland för skogssamebyar, och ger samtidigt ett gott skydd för renarna vid svårare väderleksförhållanden och mot insekter. Den fjällnära skogen tillhör även delar av samebyarnas kärnområden i fråga om viktiga betesmarker för mark och- hänglavsbetet.²⁴⁰

Vid avverkning av fjällnära skog krävs Skogsstyrelsens tillstånd. Kravet på tillstånd gäller dock inte röjning eller gallring som främjar skogens utveckling, enligt 15 § skogsvårdslagen. Någon minimiareal när tillstånd krävs anges inte i skogsvårdsförfattningarna, vilket innebär att även avverkningar med en liten areell omfattning är tillståndspliktiga. All avverkning som inte främjar den befintliga skogens utveckling kräver Skogsstyrelsens tillstånd för att få utföras. Det innebär att förutom vanlig förnygringsavverkning kräver även exempelvis avverkning av skadad skog, avverkning för naturvårdande skötsel och avverkning för omläggning av mark till annat ändamål ett tillstånd.²⁴¹

I ansökan om tillstånd ska sökanden redovisa bland annat vad han eller hon avser att göra för att tillgodose rennäringens intressen, enligt 16 § första punkten. När tillstånd ges till avverkning i fjällnära skog ska Skogsstyrelsen besluta om vilken hänsyn som ska tas till olika intressen, bland annat rennäringens. Detta framgår av 18 b §. Det kan handa om att anpassa hyggets storlek och förläggning, avverkningsform eller liknande. Villkor som gäller rennäringens intressen får inte avse annat än vad som uppenbart behövs med hänsyn till renskötserätten.

Av förarbetena till bestämmelsen framgår att den är av civilrättslig karaktär, det vill säga handlar om att reglera vad som privaträttsligt gäller mellan två rättighetshavare på samma mark. Innebörden är att skogsbruket ska begränsas på vissa sätt till förmån för renskötserättshavaren. Bestämmelsen är dock formulerad på ett

²⁴⁰ SOU 2020:73, s. 999–1001.

²⁴¹ Skogsstyrelsen, *Handbok – avverkning i fjällnära skog*, den 1 juli 2022, s. 5 f.

sätt som kan tolkas som att den handlar om det allmänna intresset rennärning, och av förarbetena framgår att ett syfte med den också är att bevara de grundläggande förutsättningarna för rennärning i hela renskötselområdet, det vill säga att skydda rennärningen som allmänt intresse. I förarbetena framhålls också att hänsynskraven måste vara begränsade så att de kan förenas med ett rationellt skogsbruk. Enligt departementschefen innebar inte formuleringen ”vad som uppenbart behövs med hänsyn till renskötselrätten”, som tillkom på Lagrådets inrådan, någon väsentlig förändring mot begreppet ”avsevärt försvårad markanvändning”.²⁴²

Begreppet renskötselrätt i bestämmelsen avser endast den del av rättigheten som hänförs till renskötseln. Övriga rättigheter, som färdselrätt, jakträtt och fiskerätt beaktas inte av Skogsstyrelsen inom ramen för den prövning som sker enligt 18 b §.²⁴³

På grund av hänsynsbestämmelsens civilrättsliga karaktär följer ingen rätt till ersättning från staten när regelverket tillämpas till hänsyn för renskötseln. Vid prövningen av hänsyn till renskötseln har inte Skogsstyrelsen tillgång till renbruksplanernas beteslandsindelning (se avsnitt 4.4.1 om renbruksplaner) och inte heller alltid till vad som har förekommit vid samråd mellan skogsbrukaren och samebyn. Samebyn har dock en möjlighet till konsultation enligt konsultationslagen, och Skogsstyrelsens handläggarstöd har tillgång till vissa offentliga uppgifter om anläggningar och flyttleder.

Skogsstyrelsens hänsynsbeslut såvitt gäller rennärning handlar vanligtvis om bevarande av hänglavsbarande trädgrupper och om skonsamma markberedningsmetoder. Den hänsyn som Skogsstyrelsen beslutar om till förmån för renskötseln vinner inte rättskraft i det civilrättsliga förhållandet mellan samebyn och markägaren. Den sameby som lidit påvisbar skada på grund av ett skogsbruk som stått i strid med samebyns samrådsyttrande har formellt sett en möjlighet att kräva skadestånd av skogsbrukaren på civilrättslig grund. Omvänt skulle en skogsägare som drabbas av skada på grund av krav från renskötseln åtminstone i teorin kunna stämma samebyn och begära skadestånd. Praxis på området saknas dock och rättsläget får bedömas som mycket osäkert. Som framgår av avsnitt 2.7.1 finns vissa skadeståndsrättsliga regler som tillämpas

²⁴² Prop. 1990/91:3 s. 53.

²⁴³ SOU 2020:73, s. 892.

i de fall där det inte finns speciallag om skadestånd. När den skadelidande drabbas av ren förmögenhetsskada krävs som huvudregel brottsligt handlande om skadan ska ersättas. Möjligen kan man utifrån allmänna civilrättsliga principer om hänsyn mellan markanvändare argumentera för att den som på ett tydligt sätt brister i hänsyn kan vara skyldig att betala ersättning för skada som uppstår på grund av det.²⁴⁴ Sannolikt skulle dock varken en skogsägare eller renskötselrätthavare vara intresserad av att föra en skadeståndstalan, eftersom rättsläget är så osäkert.

4.5.4 Bestämmelsen om anpassningar till rennäringen

Av 31 § skogsvårdslagen framgår att vid skötsel av skog ska skogsbrukaren anpassa hyggen, beståndsanläggningar, kvarlämnade trädsamlingar och skogsbilvägar på det sätt som uppenbart påkallas med hänsyn till rennäringen.

Uppräkningen är uttömmande och ger inte utrymme för att omfatta även andra åtgärder som kan påverka renskötselns bedrivande. Det finns därmed skogsbruksåtgärder som påverkar renskötselns förutsättningar som inte omfattas av bestämmelsen. Exempel på detta är röjning, gallring, markberedning och gödsling – åtgärder som kan påverka renbetessituationen påtagligt.

Skogsstyrelsen har skrivit allmänna råd till bestämmelsen, som utvecklar den i vissa avseenden. Av råden framgår bland annat följande.

- Koncentration av hyggen bör undvikas för att sammanhängande betesområden årligen ska finnas tillgängliga för varje sameby.
- Inom flyttleder och rastbeten är det särskilt viktigt att hänsyn tas. Föryngringsavverkning bör inte utföras så att flyttledens funktion onödigtvis försämras.
- I områden med viktig hänglavsförekomst är det angeläget att åstadkomma en samplanering mellan skogsbruket och rennäringen så att tillgången på hänglav kan utnyttjas under en längre tidsperiod. Vid föryngringsavverkning i hänglavsbärande skog bör mindre trädsamlingar sparas inom hygget som spridningskällor för hänglav.

²⁴⁴ Jämför vad som sägs i avsnitt 2.4.

- Markberedning som behövs för att trygga återväxten av skog bör ske med minsta möjliga påverkan på lavhävdade marker samt så att framkomligheten vid flyttning och samling av renar inte onödigtvis försvåras.
- Skogsbrukets vägnätsplanering bör ske efter samråd med berörda samebyar för att undvika sönderstyckning av betesområden och svårigheter att hålla renarna samlade vid betet.²⁴⁵

Hänsynbestämmelsen innebär en begränsning i fastighetsägarens möjlighet att använda sin skog. Fastighetsägaren kan trots hänsynbestämmelsen använda skogen för skogsproduktion, men den ekonomiska nyttan påverkas av reglerna om exempelvis mängden skog som kan avverkas minskar på grund av hänsynskraven. Rättsligt sett kan detta inte beskrivas som att fastighetsägaren på grund av bestämmelsen får en lägre avkastning, eftersom åtgärder som inskränker en annan rättighet, i det här fallet renskötselrätten, inte omfattas av förfoganderätten. I sådana situationer föreligger inte någon rätt till ekonomisk kompensation för fastighetsägaren. Dessutom bör kravet på anpassningar sällan leda till att fastighetsägarens pågående markanvändning avsevärt försvåras. Därmed är det inte fråga om någon begränsning av egendomsskyddet som skulle kunna ge grund för en rätt till ersättning.²⁴⁶

Kritik mot bestämmelsen

Brännström kritiserar att bestämmelsen har utformats till att innebära att dess hänsynskrav är mer begränsat än vad som gäller i jämförbara situationer i fastighetsrätten. I den allmänna fastighetsrätten är krav på hänsyn formulerade så att det ska tas ”hänsyn”, ”skälig hänsyn” eller att ”fastigheten inte får betungas mer än nödvändigt”. Bestämmelsen i 31 § är däremot begränsad till åtgärder som är ”uppenbart påkallade med hänsyn till rennäringen”, vilket är ett lägre hänsynskrav som bygger på en avvägning mellan intresset av ett rationellt skogsbruk och rennäringens behov. Brännström skriver att även om avvägningen inte primärt är gjord

²⁴⁵ SKSFS 2011:7 råden till 31 §, s. 27 f.

²⁴⁶ Brännström, 2017, s. 304 f.

utifrån ett privaträttsligt perspektiv får den som konsekvens att fastighetsägarens förfoganderätt har prioriterats i förhållande till renskötselrättshavarens förfoganderätt på ett sätt som avviker från den privaträttsliga systematiken.²⁴⁷

Brännström anför vidare att denna typ av långtgående rätt att använda marken utan att ersättning utgår inte är förenlig med den grundläggande principen om att rättighetshavare inte får orsaka skada på varandras rättigheter. Ur ett privaträttsligt perspektiv innebär utformningen av lagstiftningen att skogsbruksintresset ges företräde framför renskötselintresset. Regleringen saknar i detta avseende i princip motsvarighet inom den övriga fastighetsrätten. Enligt Brännström är det svårt att hitta lagstiftning som ger en så långtgående möjlighet att vidta åtgärder som medför intrång och skador för en annan rättighetshavare.²⁴⁸

Bertil Bengtsson har också kommenterat regeln. Han skriver att av lagtexten att döma krävs inte så värst mycket hänsyn vid bedrivande av skogsbruk, men om regeln överträds från skogsägarens sida bör det vara möjligt för den drabbade samebyn att kräva ersättning för ekonomisk förlust.²⁴⁹

4.5.5 Renskötselrättshavarnas processuella skydd i skogsvårdslagen

Skogsvårdslagen innehåller inga regler om vem som får överklaga Skogsstyrelsens beslut. Vad som gäller för förvaltningsmyndigheter som Skogsstyrelsen framgår i stället av 42 § förvaltningslagen (2017:900), där det anges att ett beslut får överklagas av den som beslutet angår om det har gått honom eller henne emot. Av 41 § framgår också att beslutet endast får överklagas om det kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt.

Renskötselrättshavarnas och samebyns situation kan påverkas av en avverkning, och ett beslut om avverkning på villkor som samebyn motsätter sig går samebyn emot. Mot den bakgrunden kan man argumentera för att en sameby bör kunna överklaga Skogsstyrelsens beslut. Så är dock ofta inte fallet i praktiken. Regelverket i fråga om klagorätt ser annorlunda ut i respektive utanför fjällnära skog. Den

²⁴⁷ Brännström, 2017, s. 197.

²⁴⁸ Brännström, 2017, s. 269 f.

²⁴⁹ Bengtsson, 2004, s. 61 f.

fjällnära skogen utgörs av vissa skogar i det fjällnära området där särskilda regler gäller enligt skogsvårdslagen. Skogarna är avgränsade genom förordningen om gränserna för fjällnära skog.²⁵⁰ Syftet med avgränsningen av fjällnära skog var att naturvårdens, kulturmiljövårdens och rennäringens intressen skulle ges större tyngd där än i övriga delar av landet.

Utanför fjällnära skog

Utanför den fjällnära skogen krävs inget tillstånd för avverkning, utan skogsägaren gör endast en anmälan om att en avverkning ska ske, och beskriver hur den ska gå till. Om Skogsstyrelsen inte reagerar på anmälan på sex veckor så får avverkningen genomföras.²⁵¹ Tiotusentals avverkningsanmälningar kommer in till Skogsstyrelsen varje år, och endast i en mycket liten andel av fallen fattar Skogsstyrelsen någon typ av formellt beslut. Om Skogsstyrelsen väljer att granska en avverkningsanmälan mer ingående kan den skickas för kännedom eller för yttrande till den sameby som berörs. Annars känner samebyn ofta inte till att någon avverkning är planerad.²⁵² Den sameby som berörs av en avverkning har alltså ingen reell möjlighet att överklaga den, eftersom inget beslut fattas eller kommuniceras med samebyn.²⁵³

Historik

Tidigare – före 2010 års ändringar i skogsvårdslagen – såg regelverket annorlunda ut. Då fanns ett begrepp i lagen som hette svårföryngrad skog, vilket omfattade betydligt större delar av samebyarnas betesmarker än vad den fjällnära skogen gör. Där krävdes tillstånd för att avverka. Tillståndskravet uppfattades av den dåvarande regeringen som ett administrativt merarbete för företaget. Det tillsattes därför en utredning, Gränsskogsutredningen, om att ta bort kravet.

²⁵⁰ 2 b § skogsvårdslagen och SKSFS 1991:3.

²⁵¹ 14 § skogsvårdslagen och 15 b § skogsvårdsförordningen (1993:1096).

²⁵² Samtliga anmälda eller ansökta avverkningar publiceras dock på Skogsstyrelsens hemsida, varför det finns möjlighet att få kännedom om vad som planeras.

²⁵³ SOU 2020:73 s. 883 f.

I tillståndsregleringen för svårföryngrad skog fanns ett krav på att tillstånd inte fick ges om avverkningen medförde ett så väsentligt bortfall av renbete att möjligheten att hålla tillåtet renantal påverkades, eller om avverkningen omöjliggjorde sedvanlig samling och flyttning av renhjord. När regelverket om svårföryngrad skog togs bort lades i stället den regeln in i skogsvårdslagen som ett allmänt förbud som skulle gälla på renskötelsens åretruntmarker.

Lagrådet anförde under lagstiftningsarbetet att bestämmelsen om förbud inte var tydlig. Lagrådet påpekade också att med det förfarande som föreslogs skulle den vars intresse påverkades av en avverkning (det vill säga en sameby) inte längre kunna få frågan prövad i domstol. Vederbörande skulle visserligen kunna framföra sina synpunkter men i övrigt få förlita sig på skogsmarksägarens eller tillsynsmyndighetens ställningstaganden. Lagrådet ansåg att en sådan förändring kunde medföra att den enskildes ställning försämrades.

Regeringen anförde som svar på det att det visserligen var så att samebyar som berördes av avverkningar inte längre skulle kunna få frågan om förbudet var tillämpligt prövad i domstol. Men eftersom markägaren i sin avverkningsanmälan skulle redovisa vilken hänsyn som skulle visas rennäringen vid avverkningen, och eftersom regeringen gett vissa regeringsuppdrag som skulle främja och stödja engagemang och initiativ på lokal och nationell nivå för en förbättrad dialog och samverkan mellan skogs- och rennäringen, gjordes den sammantagna bedömningen att de föreslagna förändringarna inte riskerade att leda till att de enskilda samebyarnas ställning försämrades.²⁵⁴

Gränsskogsutredningen hade i sin översyn av skogsvårdslagen lämnat vissa förslag för att kompensera för de risker för rennäringen som det innebar att ta bort tillståndskravet för svårföryngrad skog. Bland annat föreslogs att skillnaden mellan rennäringen som enskilt respektive allmänt intresse skulle tydliggöras, och att Skogsstyrelsen i beslut om tillstånd till en avverkning skulle kunna besluta om vilken hänsyn som skulle tas till det enskilda intresset renskötelsrätten, utan någon begränsning av att sådan hänsyn måste vara uppenbart påkallad.

Flera remissinstanser motsatte sig förslagen. Regeringen anförde att en uppdelning i lagstiftningen av renskötelsrätten som enskilt

²⁵⁴ Prop. 2009/10:201 s. 33 f.

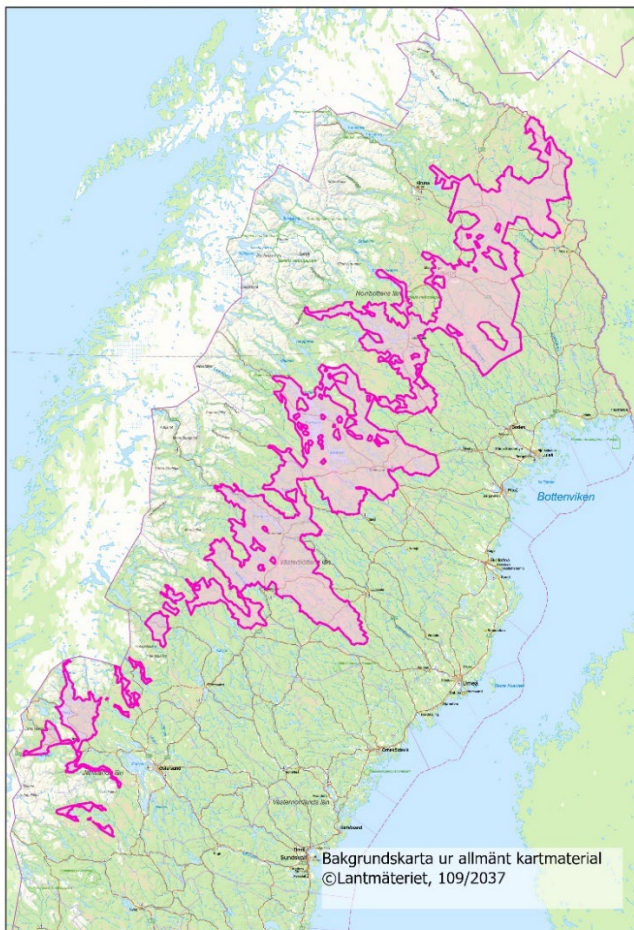
intresse och rennärigen som allmänt intresse på det sätt som utredningen hade föreslagit förutsatte en grundlig analys av skillnaden mellan de båda intressena och vilka konsekvenser som de föreslagna åtgärderna få. En sådan analys saknades i ärendet, menade regeringen, som därför ansåg att utredningens förslag i den delen inte borde genomföras.²⁵⁵

Regeringen ansåg sammanfattat att borttagandet av tillståndsplikten ovanför gränsen för svårföryngrad skog skulle medföra en viktig regelförenkling för skogsbruket. Därför beslutades att gränsen för svårföryngrad skog skulle avvecklas. Detta gjordes utan att några särskilda åtgärder genomfördes för att ge rennärigen ett motsvarande processuellt skydd som tidigare. I fråga om fjällnära skog bedömde regeringen dock att det fortfarande borde krävas tillstånd för avverkning.²⁵⁶

²⁵⁵ Prop. 2009/10:201 s. 35 ff.

²⁵⁶ Prop. 2009/10:201 s. 19–21 och 32.

Figur 4.2 Karta skillnad svårförnygrad och fjällnära skog



Karta från Skogsstyrelsen på bakgrundskarta från Lantmäteriet. Allt väster om de rosa markeringarna är fjällnära skog. De rosa markeringarna visar de delar av den svårförnygrade skogen som blev normalskog, det vill säga där tillståndskravet för avverkning (och därmed samebyarnas klagerätt) togs bort år 2010.

Praxis

Samebyar har i bland annat två kammarätsavgöranden ansetts sakna rätt att överklaga beslut om avverkningar utanför fjällnära skog. Avgörandena har inte fått prövningstillstånd i Högsta förvaltningsdomstolen. I domarna redovisas att det inte finns något uttryckligt krav i skogsvårdslagen på att Skogsstyrelsen ska bereda

renskötselrättshavaren tillfälle att lämna synpunkter på avverkningen, även om myndigheten får göra det inom ramen för sitt utredningsansvar. Om Skogsstyrelsen beslutar att inte vidta några åtgärder med anledning av en avverkningsanmälan, är ett sådant beslut inte i sig överklagbart. Detta trots att Skogsstyrelsen kan ha gett den berörda samebyn tillfälle att yttra sig i frågan, och trots att beslutet påverkar samebyns möjlighet att bedriva renskötsel. Detta beror på att Skogsstyrelsen enligt skogsvårdslagen inte har någon skyldighet att fatta något beslut när en skogsägare gör en avverkningsanmälan, och något beslut kan därför inte heller framtvingas.²⁵⁷

Det faktum att Skogsstyrelsen faktiskt har beslutat om villkor eller förbud av vissa åtgärder med hänsyn till rennärningen innebär enligt förvaltningsdomstolarnas praxis inte heller att samebyarnas intressen berörs på ett sådant sätt att de kan anses ha rätt att föra talan mot besluten. Förvaltningsdomstolarna betraktar inte samebyarna som part i ärendena och därmed saknar samebyarna klagorätt.²⁵⁸

Kritik

Samebyarna är kritiska mot att de inte kan överklaga Skogsstyrelsens beslut, och mot att det inte finns något uttryckligt lagkrav på att de ska yttra sig inför besluten. Förfarandet har också kritiserats av Brännström, som skriver att skogsvårdslagen inte lever upp till det grundläggande kravet om att berörda rättighetshavare ska kunna påverka en myndighets bedömning av sin sak och få sina rättigheter beaktade. Detta innebär, skriver Brännström, att renskötselrättshavaren har ett betydligt svagare rättighetsskydd än andra rättighetshavare i motsvarande fastighetsrättsliga situationer.²⁵⁹

²⁵⁷ Kammarrätten i Sundsvalls dom den 17 mars 2022 i mål nr 507-21. Jfr rättsfallen RÅ 1996 not. 190 och RÅ 2010 ref. 29.

²⁵⁸ Kammarrätten i Sundsvalls dom den 10 maj 2022 i mål nr 370–372-21.

²⁵⁹ Brännström, 2017, s. 258.

I fjällnära skog

I fjällnära skog finns tillståndsplikten fortfarande kvar. Den markägare som vill avverka där måste ansöka om tillstånd och vänta på beslut före avverkingen. Den sameby som påverkas av beslutet om avverking har möjlighet att överklaga det.

Twister mellan renskötselrättshavare och skogsägare

Varken i rennäringslagen eller skogsvårdslagen finns något klart stadgande om vad som gäller om renskötselrättshavaren och skogsägaren har olika uppfattning och menar att de orsakas skada av den andre markanvändarens åtgärder. Prövningen av en avverking ska i första hand ske enligt bestämmelserna i skogsvårdslagen genom ett förfarande hos Skogsstyrelsen. I förarbetena till rennäringslagens 30 §, som handlar om den hänsyn som ska visas renskötselrättshavare, finns dock uttalanden om att intrång i renskötselrätten kan prövas i domstol, och att renskötselrättshavare kan ha rätt till skadestånd i vidare utsträckning än vad som följer av lag.²⁶⁰ Det finns också uttalanden om att 30 § rennäringslagen inte är tillämplig för sådana slutavverkningar som kräver tillstånd (numera fjällnära skog), samt att en domstolsprövning enligt 30 § rennäringslagen gällande påverkan på renskötelsen genom avverkingar på åretruntmarkerna bör kunna göras med ledning av bestämmelserna i skogsvårdslagen.²⁶¹

Det finns som tidigare nämnts inga formella hinder för en sameby att stämma en markägare och begära ersättning för skada som renskötselrättshavarna har drabbats av på grund av avverkingar eller bristande hänsyn till renskötelsen. En sameby kan också stämma en markägare och rikta en förbudstalan mot denne, till exempel med ett yrkande om att fastighetsägaren ska upphöra med eller förbjudas att utföra en viss verksamhet som stör renskötelsen. Omvänt kan markägaren formellt sett rikta en skadestånds- eller förbudstalan mot en sameby.

Även om det inte finns några formella hinder mot att föra en sådan talan i allmän domstol skulle den sameby eller markägare som gjorde det ändå ha svårt att få framgång. Detta beroende på de

²⁶⁰ Prop. 1971:51 s. 130 och prop. 1992/93:32, bilaga 2, s. 98 och 107 f.

²⁶¹ Prop. 1992/93:32, bilaga 2, s. 102.

otydliga förarbetsuttalandena om när det skulle kunna vara aktuellt med skadestånd och var gränsen går för vad renskötselrättshavaren behöver tåla. Den sameby eller markägare som ansåg sig ha lidit skada skulle sannolikt dra sig för att föra en sådan talan, mot bakgrund av osäkerheten i rättsläget och de ekonomiska risker som en tvistemålsprocess medför.

En fråga som diskuterats i lagstiftningsarbetet när skogsvårdslagen togs fram är, som tidigare nämnts, om Skogsstyrelsen alls är en lämplig myndighet att göra civilrättsliga bedömningar av vad som gäller mellan enskilda (det vill säga mellan markägare och renskötselrättshavare). När bestämmelserna om hänsyn till renskötselrätt infördes i skogsvårdslagen uttryckte Lagrådet betänkligheter kring om det var en lämplig lagstiftningsteknik, eftersom sådana bestämmelser motiveras av andra hänsynstaganden än ett tillgodoseende av skogsbrukets intressen, och därför i princip hör hemma i annan lagstiftning än skogsvårdslagen. Vid tiden för införandet av bestämmelserna hade det emellertid aviserats att skogsvårdslagen skulle ses över. Lagrådet utgick från att man vid den översynen skulle uppmärksamma frågan om samordningen mellan skogsvårdslagen och bland annat rennäringslagen. Då kunde man på nytt överväga om det var lämpligt att det hade överlämnats till Skogsstyrelsen att tillvarata motstående intressen till skogsbruket.²⁶²

Lagrådet uttryckte också att det i princip inte var lämpligt att låta Skogsstyrelsen göra en civilrättslig bedömning av vad renskötselrätten innefattar, och övervägde om uppgiften att ge tillstånd till avverkning i svårföryngrad (numera fjällnära) skog i stället borde ligga på länsstyrelsen. Eftersom bestämmelsen om hur renskötselrätten skulle beaktas i sådana prövningar beskrev åtgärder som var så ingripande och konkret beskrivna kunde det emellertid enligt Lagrådet inte röra sig om några mer komplicerade avvägningar, varför Skogsstyrelsen ändå kunde anses vara en lämplig myndighet för uppgiften. I det sammanhanget ansåg Lagrådet också att det var av betydelse att överprövning i samtliga enskilda ärenden där beslut fattas av Skogsstyrelsen ska ske av förvaltningsdomstol.²⁶³

²⁶² Prop. 1990/91:3 s. 177.

²⁶³ Prop. 1992/92:32, bilaga 2:12, s. 302 f.

4.5.6 Skogsstyrelsens policyer

Skogsstyrelsen är förvaltningsmyndighet för frågor om skogsbruket och verkar för att landets skogar sköts på ett sådant sätt att de skogspolitiska målen kan uppnås. Skogsstyrelsen utövar tillsyn över lagstiftningen där myndigheten har tillsynsansvar. Av det följer att Skogsstyrelsen bedriver tillsyn i syfte att kontrollera att de delar av skogsvårdslagen som berör skogsbruk i förhållande till rennäringen efterlevs. Mot den bakgrunden kan Skogsstyrelsen bland annat erbjuda rådgivning och utbildning om hur skogsbruk och renskötsel kan samexistera, i viss utsträckning närvara vid samråd enligt skogsvårdslagen om parterna önskar det, stödja framtagandet av renbruksplaner med mera.²⁶⁴

När Skogsstyrelsen ger allmänna råd om vilken hänsyn som skogsbruket ska visa rennäringen är råden inte bindande, men de är praktiskt betydelsefulla som information om hur myndigheten tolkar vilka avvägningar som bör göras mellan skogsbruket och renskötseln. Utöver föreskrifter och allmänna råd har Skogsstyrelsen tagit fram ett antal policydokument som belyser hur frågor om skogsbruk och renskötsel hanteras i praktiken. Några av dessa går igenom här.

Policy skogsbruk-renskötsel

Skogsstyrelsen har en policy för skogsbruk-renskötsel som gäller sedan år 2022. Policyn redogör för Skogsstyrelsens ställningstaganden vad gäller skogsbruk i förhållande till renskötsel. Renskötsel frågor behandlas även i Skogsstyrelsens policyer om hållbar utveckling, beståndsvård, föryngringsavverkning, tillväxthöjande åtgärder samt klimatfrågor i skogen.

I policyn om skogsbruk-renskötsel beskrivs hur skogsmarken levererar flera olika ekosystemtjänster. En av dem är bete och foder till djur. Skogsstyrelsens bedömning är att ekosystemtjänsten naturbete för ren är negativt påverkad. Orsaken till försämringen är flera kumulativa effekter av exempelvis skogsbruk, klimatförändring, markexploatering och annan markanvändning.²⁶⁵

²⁶⁴ Skogsstyrelsens beslut om policy 25 februari 2022, dnr 2022/874, s. 5 och 6.

²⁶⁵ Skogsstyrelsens beslut om policy 25 februari 2022, dnr 2022/874, s. 2–4.

Skogsstyrelsen anser att skogsskötseln behöver anpassas för att minska negativ påverkan på renskötselns tillgång till sammanhängande betesområden samt möjlighet att flytta, samla och rasta renar. Skogsstyrelsen anser att vissa åtgärder är särskilt angelägna under omloppstiden i linje med sektorsansvaret, det vill säga det kollektiva ansvar som skogsbrukare och myndigheter har för att nå skogspolitiska och miljöpolitiska mål. Åtgärderna som beskrivs kan även gälla hänsyn och anpassningar utöver det som kan krävas med stöd av lagstiftningen vid ärendehandläggning. De angelägna åtgärderna som beskrivs är följande.

- En generell anpassning vid avverkningar genom att lämna hänglavs bärande träd, trädsamlingar med hänglav och skyddszoner med hänglav vid skogliga åtgärder.
- En anpassning av skogsbilvägars sträckning.
- Att lavmarker inte gödslas.
- Att markberedning sker med minsta möjliga påverkan på marker med lavinslag, eller inte alls.
- Att körskador undviks och planeras så att de inte försämrar framkomligheten längs flyttleder.
- Att främmande trädslag undviks vid föryngring inom särskilt viktiga områden för bete och flyttning i renskötseln.
- Att skogsskötseln anpassas vid renskötselns anläggningar.
- Att röjning och gallring sker med syfte att skapa glesare bestånd för ökat ljusinsläpp och restaurering av marklav, samt förbättrad framkomlighet för ren och renskötare i områden som är särskilt viktiga för renskötseln.
- Att skogsskötseln anpassas till de förutsättningar som ges av vegetation, mark och vatten när det gäller avverkning, hyggesstorlek, föryngring och annan skogsvård. I detta ingår åtgärder för att restaurera lavbetet.
- Att sådana bestånd som är särskilt viktiga för bete, rastning och flyttning inom renskötseln överhålls.

- Att renskötselns behov beaktas vid prioritering av vilka områden som ingår i frivilliga avsättningar och anpassningar av skogsskötseln.
- Att hyggesfritt skogsbruk övervägs där det finns lämpliga skogliga förutsättningar.²⁶⁶

Skogsstyrelsen har också tagit fram en handbok för handläggningen av ärenden som rör skogsbruk-rennäring. Där framgår att reglerna om hänsyn till rennäringen huvudsakligen innebär en reglering av det privaträttsliga förhållandet mellan den som bedriver renskötsel och den som bedriver skogsbruk, vilket har konkretiserats i förarbeten på så sätt att hänsynskraven inte får hindra ett rationellt skogsbruk. Det finns dock ingen fastslagen gränsnivå för hur stora hänsynskraven får vara.²⁶⁷

Förbudet mot avverkning om avverkningen medför sådant bortfall av renbete att möjligheterna att hålla tillåtet renantal påverkas, eller omöjliggör sedvanlig samling och flyttning av renhjord, beskrivs också i handboken. Skogsstyrelsen skriver att kvalifikationsgränsen för att avslå en ansökan om avverkning ligger högt, men att en situation där bestämmelsen är tillämplig inte kan uteslutas. Några konkreta exempel eller prejudikat som stöd för avslag finns inte. Vidare anges att för att visa att möjligheten att hålla högsta tillåtna renantal skulle påverkas av en avverkning måste man utgå ifrån samebyns hela betesareal samt samebyns högsta tillåtna renantal. Man kan enligt promemorian inte ta hänsyn till hur en vinterbetesgrupp eller enskild renskötare skulle påverkas av en avverkning.

Om en berörd sameby hävdar att en avverkning får sådana konsekvenser att den omöjliggör sedvanlig samling och flyttning av renhjord måste frågan prövas i ärendet. Formuleringen ”omöjliggör” innebär, enligt Skogsstyrelsen, att det inte ska finnas några möjligheter alls att använda ett enskilt område eller att passera med renar. Om flyttningen av renarna regelmässigt sker med lastbil bör en skogsavverkning som påverkar möjligheten att använda en tidigare utnyttjad flyttled inte utan vidare anses otillåten.

²⁶⁶ Jfr Skogsstyrelsens beslut om policy 25 februari 2022, dnr 2022/874, s. 4 och 5.

²⁶⁷ Skogsstyrelsens handbok, *Handläggning av ärenden som rör skogsbruk-rennäring*, 3 december 2020.

I handboken anges att yttranden från Sametinget, länsstyrelsen och i vissa fall från Sveriges lantbruksuniversitet kan inhämtas som underlag för prövningen. Om handläggaren överväger ett förbud enligt 13 b § måste det enligt promemorian observeras att bestämmelsen är en inskränkning i markägarens rätt att bruka sin mark till förmån för samebyns rätt till renbete, utan någon rätt till ersättning enligt skogsvårdslagen. Ett beslut enligt 13 b § anses vara så principiellt ingripande att en tillsynsspecialist från tillsynsenheten ska delta i beredningen.²⁶⁸

Handbok fjällnära skog

Skogsstyrelsen har också en handbok om fjällnära skog. Där framgår att i sådan skog får myndigheten inte ge tillstånd till avverkning på en sammanhängande yta som är större än 20 hektar inom samma brukningsenhet om det inte finns särskilda skäl. Praxis för när gränsen på 20 hektar bör kunna överskridas är om det större hygget är till fördel för naturvårdens eller kulturmiljövårdens eller rennäringens intressen eller ger gynnsammare betingelser för återväxt av ny skog. Skogsstyrelsen har i enskilda fall medgett tillstånd till avverkning av större sammanhängande områden än 20 hektar när det varit frågan om tillstånd till avverkning av contortatall, tillstånd till fjällskogsbädning/fjällskogshuggning och avverkning av brandskadad skog.²⁶⁹

Handbok konsultationer

Skogsstyrelsen har, liksom andra förvaltningsmyndigheter, skyldighet enligt konsultationslagen att konsultera företrädare för det samiska folket i frågor som berör dem.

Myndigheten har tagit fram en handbok för hur sådana konsultationer ska gå till. Av den framgår bland annat att berörda samebyar, Sametinget och i vissa fall SSR ska erbjudas konsultation. Innan beslut fattas i ärenden som kan få särskild betydelse för samerna är Skogsstyrelsen som förvaltningsmyndighet skyldig att

²⁶⁸ Skogsstyrelsens handbok, *Handläggning av ärenden som rör skogsbruk-rennäring*, 3 december 2020.

²⁶⁹ Skogsstyrelsen, *Handbok – avverkning i fjällnära skog*, den 1 juli 2022, s. 29.

erbjuda konsultation. Både ärenden som mynnar ut i normbeslut och förvaltningsbeslut berörs. Exempel på förvaltningsbeslut som kan vara aktuella för en föregående konsultation är enligt handboken beslut om rutiner eller riktlinjer, beslut om tillstånd till avverkning i fjällnära skog och beslut om biotopskyddsområde, allt under förutsättning att beslutet har särskild betydelse för samerna. Av handboken framgår också att konsultationen ska fortsätta tills enighet eller samtycke i den fråga som är orsak till konsultationen har uppnåtts eller tills Skogsstyrelsen eller den samiska företrädaren förklarar att enighet eller samtycke inte kan nås i ärendet. Enighet föreligger när Skogsstyrelsen och den samiska företrädaren är överens i ärendet medan samtycke avser att den samiska företrädaren lämnar sitt medgivande till/godkänner beslutet.²⁷⁰

Övriga policydokument

Skogsstyrelsen har också tagit fram en promemoria om den hänsyn som kan krävas av markägare när myndigheten ger avverkningstillstånd, eller i anmälningsärenden, och en rutin för hur begäranden om ersättningar för skador av ren på plant- och ungskog ska hanteras.²⁷¹

4.6 Marknadscertifieringar i skogsbruket

Många skogsbrukare väljer att certifiera sig enligt en marknadscertifiering, för att försäkra sig om att bedriva ett ansvarsfullt skogsbruk, och samtidigt kunna saluföra produkter och tjänster som resultatet av en miljöanpassad och socialt ansvarstagande verksamhet. En vanlig sådan certifiering är FSC, *Forest Stewardship Council*. De stora svenska skogsbolagen, till exempel Sveaskog, SCA och Holmen, är FSC-certifierade. Flera av dem, till exempel de som nämns här, är också certifierade genom PEFC.

²⁷⁰ Skogsstyrelsen, *Handbok – Konsultation i frågor som rör det samiska folket*, den 17 januari 2023.

²⁷¹ Skogsstyrelsen, *PM Skog* 6–12, 23 november 2012 och *Skogsstyrelsens rutin för hantering av skador på plant- och ungskog inom renskötselområdet förorsakade av ren eller i samband med renskötsel*, dnr 2007/5663.

Mindre skogsägare är i hög utsträckning certifierade enligt PEFC-systemet, *Program for Endorsement of Forest Certification*. Det handlar till exempel om skogsägare som är anslutna till LRF, Skogsägarna Norra Skog, Sveriges Allmänningsskogars förbund, med flera. Cirka 60 procent av den svenska skogsmarken ägs av en PEFC-certifierad markägare.

Sammanfattat kan skillnaden mellan certifieringssystemen beskrivas som att FSC innebär ett mer omfattande regelverk som ställer högre krav på den enskilde skogsägaren till skydd för andra intressen, medan PEFC är mer anpassat till privatpersoners skogsägande. Båda systemen ställer högre krav på markägarens hänsynstaganden i förhållande till renskötseln än vad skogsvårdslagen gör.

4.6.1 FSC-kraven

FSC är en internationell medlemsorganisation som arbetar för att världens skogar ska brukas ansvarsfullt. Ett ekonomiskt bärkraftigt skogsbruk innebär enligt FSC att skogsskötseln organiseras och genomförs på ett lönsamt sätt, utan att lönsamheten skapas på bekostnad av skogliga resurser, ekosystemet eller berörda samhällen. Svårigheten att skapa balans mellan behovet av att generera tillräckligt hög ekonomisk avkastning och principerna för ansvarsfullt skogsbruk kan minskas genom insatser för att skapa en marknad där skogsprodukter och tjänster erbjuds till sitt fulla värde. FSC är en internationell organisation som har ett system för frivillig certifiering som verifieras av en oberoende tredje part.

Den skogsbrukare som är FSC-certifierad följer frivilligt vissa regler och principer som FSC har tagit fram. En sådan är principen om fritt och informerat förhandssamtycke, eller *free, prior and informed consent* (FPIC). FSC:s skäl för det är att principen om FPIC är central bland de internationellt erkända principerna för mänskliga rättigheter. FPIC är avsett att skydda urfolkens lagliga och hävdvunna rättigheter och förhindra ytterligare förstöring av förutsättningarna för deras liv, kulturer och försörjning.²⁷² FPIC handlar om rätten att delta i beslutsfattande och att ge, ändra, avstå

²⁷² FSC-GUI-30-003.

från eller återkalla samtycke till en verksamhet som påverkar innehavaren av denna rättighet.

Enligt FSC:s riktlinjer framgår också följande såvitt gäller FPIC. Certifikatsinnehavaren bör:

- Sträva efter att bygga långvariga relationer. I det ligger att fråga de berörda urfolksmedlemmarna vad FPIC innebär för dem.
- Vara medveten om ojämna maktförhållanden. Det kan behövas stöd till urfolksmedlemmarna, till exempel i form av rättslig rådgivning.
- Sträva efter överenskommelser.
- Ha kontinuerliga och flexibla processer med rättighetshavarna.²⁷³

Samplanering

I FSC:s standard omfattas samisk renskötsel av principen om FPIC genom samplaneringsprocessen (princip 3 i standarden). För större markägare erbjuds en process om samplanering med samebyarna som berörs av skötselåtgärder inom markinnehavet.

I FSC:s samplaneringsprocess hanteras rättigheter och skyldigheter för renskötare respektive skogsbrukare. För att processen ska kunna genomföras krävs att båda parter aktivt deltar i god anda. Samplaneringsprocessen har utvecklats i samverkan med företrädare för den samiska renskötseln, och beslut om processen har tagits i konsensus enligt FSC:s regler för framtagande av nationella skogsbruksstandarder.

Princip 3 i FSC-standard, som bygger på FN:s urfolksdeklaration, reglerar urfolks rättigheter. Där anges att certifikatsinnehavaren ska identifiera och upprätthålla urfolksmedlemmarnas lagliga och hävdvunna rättigheter att äga, nyttja och förvalta landområden, besittningar och tillgångar som påverkas av brukandet. Certifikatsinnehavaren ska fastställa och identifiera vilka urfolksmedlemmar som finns inom skogsbruksenheten eller som påverkas av brukandet. Certifikatsinnehavaren ska sedan i samverkan med dessa urfolksmedlemmar fastställa deras rättigheter i fråga om besittningsrätt, tillträde och nyttjande av skogstillgångar

²⁷³ FSC-GUI-30-003 V2.0 – EN, s. 10–12.

och ekosystemtjänster, hävdvunna rättigheter samt lagliga rättigheter och skyldigheter inom skogsbruksenheten. Certifikatsinnehavaren ska även identifiera områden där dessa rättigheter ifrågasätts. Principen utgår från att certifikatsinnehavaren accepterar och tar hänsyn till den hävdvunna samiska renskötseln som bedrivs inom markinnehavet, inklusive de aktiviteter som är grundläggande för att kunna bedriva renskötsel.²⁷⁴

Vidare ska certifikatsinnehavaren erkänna och upprätthålla urfolksmedlemmars lagliga och hävdvunna rättigheter att bibehålla inflytande över brukandet som bedrivs i eller som är relaterat till skogsbruksenheten i sådan utsträckning som krävs för att kunna skydda urfolksmedlemmarnas rättigheter, tillgångar och landområden.

Rent praktiskt går en samplaneringsprocess till så att de samebyar som berörs av planerade skötselåtgärder inom de kommande fem till sju åren erbjuds att delta i samplanering, under förutsättning att samebyarna har beskrivit för certifikatsinnehavaren hur man nyttjar marken. Beskrivningen kan ges digitalt, muntligt eller via papperskartor. Samplaneringsprocessen genomförs vanligtvis årligen på certifikatsinnehavarens initiativ, förutsatt att åtgärder planeras att genomföras. Där flera samebyar nyttjar samma område bjuds dessa in till en gemensam samplaneringsprocess. Resultatet av processen dokumenteras och de samebyar som inte deltar informeras om utfallet inom det överlappande området.

För att samplaneringsprocessen ska kunna genomföras på ett ändamålsenligt sätt förutsätts att båda parter visar respekt och förståelse för varandras rättigheter. Certifikatsinnehavaren ska respektera samebyns beskrivning av hur renskötarna nyttjar marken och stämma av alla skötselåtgärder som föreslås för samplanering mot denna beskrivning. Samebyn ansvarar för att certifikatsinnehavaren får en uppdaterad beskrivning av marknyttjandet. Skötselåtgärder genomförs inte innan samplaneringsprocessen har genomförts.²⁷⁵

Samplaneringsprocessen inleds genom att certifikatsinnehavaren i god tid skickar inbjudan till samplanering och underlag med föreslagna skötselåtgärder till den berörda samebyn. Underlaget ska

²⁷⁴ Princip 3, FSC-standard för skogsbruk i Sverige, 2019, FSC-STD-SWE-03-2019 SW, s. 21–25.

²⁷⁵ Princip 3, FSC-standard för skogsbruk i Sverige, 2019, FSC-STD-SWE-03-2019 SW, s. 21–25.

innehålla information avseende tidpunkt, åtgärd, val av metod, trädslag, planerad hänsyn till renskötseln och andra faktorer som berör de områden där åtgärder föreslås. Certifikatsinnehavaren stämmer av med respektive sameby ungefärlig tidpunkt under året när det är lämpligt att genomföra samplaneringsprocessen. Det första samplaneringsmötet genomförs inom sex veckor efter att certifikatsinnehavaren skickat inbjudan och underlag till samebyn, om inte annat överenskomts.

Vid samplaneringsmötet går man metodiskt igenom de föreslagna åtgärderna, samebyns ställningstaganden och behov av hänsyn vid varje åtgärd. När en föreslagen skötselåtgärd har negativ påverkan på betesförhållandena ska man gemensamt ta fram åtgärder som kan minska den negativa påverkan och möjliggöra att skötselåtgärden kan genomföras. Om parterna inte kan enas om en lösning inleds ett andra samplaneringsmöte. Ett alternativ är att utföra en fältsyn av området som åtgärden berör, antingen i stället för eller utöver det andra samplaneringsmötet. Fältsynen syftar till att öka förståelsen för områdets betydelse för respektive part, och ger möjlighet att diskutera anpassningar utifrån områdets förutsättningar.

Vid samplaneringsmöten förutsätts att företrädarna för samebyn har befogenhet att diskutera och besluta kring åtgärder som föreslås inom hela samebyn. Samebyn behöver gå igenom de underlag som skickas för att kunna överblicka åtgärderna som föreslås och bilda sig en uppfattning om hur helheten påverkar renskötseln i området. Om det finns oklarheter i underlagen ställer samebyn frågor till certifikatsinnehavaren, som kompletterar underlaget. Båda parter ska ha befogenhet att anpassa föreslagna åtgärder i tid och geografi för att undvika eller begränsa negativa effekter på den andra partens verksamhet. Det är viktigt att parterna tydligt meddelar om diskussionen går utanför deras befogenhet. Resultaten av samplaneringsmöten och eventuell fältsyn, inklusive samebyns ställningstaganden, protokollförs och protokollen justeras av båda parter.²⁷⁶

Följande åtgärder ska tas upp i samplaneringsprocessen:

- Föryngringsavverkning.

²⁷⁶ Princip 3, FSC-standard för skogsbruk i Sverige, 2019, FSC-STD-SWE-03-2019 SW, s. 21–25.

- Markberedningsmetod.
- Val av trädslag.
- Användning av främmande trädslag.
- Bränning.
- Gödning.
- Kontinuitetsskogsbruk i områden ovanför naturvårdsgränsen.
- Anläggning av vägar.

Vid ett uppföljande samplaneringstillfälle redovisar certifikatsinnehavaren vilka åtgärder som har utförts och om eventuella avvikelser från överenskommelserna har skett.

Om parterna har svårt att komma vidare i samplaneringsprocessen kan de begära hjälp av en medlare. Detta kan ske om båda parter är överens om att de vill få hjälp. Medlarens roll är att agera processledare och stötta parterna för att komma vidare. Om någon av parterna inte ser processtöd i form av medling som en framkomlig väg, trots att oenighet i samplaneringsprocessen kvarstår, kan de begära prövning i Tvistelösningskommittén. Kommittén har som uppgift att bedöma om alla steg i samplaneringsprocessen har genomförts i linje med standardens krav. Däremot ska den inte granska resultatet av samplaneringsprocessen.²⁷⁷

Rekommendation om samplanering

FSC har också, tillsammans med SSR, Statens Fastighetsverk, Holmen, SCA och Sveaskog, tagit fram en rekommendation för samplanering av skötselåtgärder. Rekommendationen är inte ett bindande dokument, utan syftar till att vara ett stöd i arbetet med samplanering inom dessa markägares markinnehav.

Enligt rekommendationen säkerställs FPIC genom att certifikatsinnehavaren erbjuder en samplaneringsprocess där certifikatsinnehavaren öppet och transparent redovisar planerade skötselåtgärder inom samebyns område och inom en tidsperiod av

²⁷⁷ Webbssidan <https://se.fsc.org/se-sv/samplanering-mellan-skogsbruk-och-samer>, besökt den 7 september 2023.

fem till sju år. Samebyn kan välja att inte ge sitt samtycke när lagliga och hävdvunna renskötselrättigheter är hotade på ett sätt som omöjliggör renskötsel. Omöjliggörande av renskötsel innebär att betestillgången väsentligt och långvarigt påverkas negativt sett till hela samebyns område (landskapet) med hänsyn tagen till förflyttningen över året samt områdenas funktionella samband.

Certifikatsinnehavarna ska vidare enligt rekommendationen ta hänsyn till samebyarnas beskrivning av hur de nyttjar markerna, redan under arbetet med de långsiktiga skötselplanerna. Planeringen genomförs övergripande på landskapsnivå genom att kombinera samebyarnas beteslandsindelningar med information och resultat från tidigare samplaneringsstillfällen. Övriga skötselåtgärder, till exempel röjning och gallring, kan vid behov redovisas.

Inom ramen för samplaneringsprocessen söker parterna enligt rekommendationen gemensamt lösningar för att de föreslagna skötselåtgärderna ska kunna genomföras. Parterna samplanerar skogsbruksåtgärder i god anda med intentionen att markerna ska kunna brukas av båda parter. Om en åtgärd anses ha negativ inverkan på samebyns renskötsel ska parterna gemensamt ta ansvar för att identifiera anpassningar som kan möjliggöra att föreslagna skötselåtgärder kan genomföras. Anpassningar i skogslandskapet för att möjliggöra brukande för båda parter kan till exempel innebära att parterna samplanerar röjning eller gallring i landskapet för att underlätta framkomlighet eller gynna markklavsbyte. Det kan också innebära att certifikatsinnehavaren byter ut föreslagna objekt mot andra, anpassar hyggesutformning eller markbereder skonsamt.

I rekommendationen finns vidare beskrivningar av vad som avses med att diskussioner ska föras i god anda (bland annat att de ska vara lösningsorienterade), och hur medling kan gå till om parterna inte kommer överens.²⁷⁸

Sveaskog har också utvecklat en plattform, samplanering.se, som fler av skogsbolagen ansluter eller ska ansluta sig, där de samplanerar tillsammans med samebyarna.

²⁷⁸ FSC Sverige, 2022, *Rekommendation om samplanering och medling*, beslutad av FSC Sveriges standardkommitté.

Samverkan

För mindre markägare (innehavare av mindre än 5 000 hektar produktiv skogsmark) gäller enligt FSC-systemet att berörda samebyar i stället för samplanering ska erbjudas samverkan. Vid planering och genomförande av skötselåtgärder tas följande hänsyn, om inte annat har överenskommit med företrädare för den samiska renskötseln:

- Särskild hänsyn tas till hänglavsrika skogar,
- Kantzoner längs vattendrag och myrar samt trädsamlingar inom eller i anslutning till avverkningstrakten lämnas som spridningskällor för hänglav på marker inom renskötselområdet.
- Främmande trädslag anläggs inte inom för renskötseln särskilt viktiga platser.
- Lavmarker i renskötselområdet bränns inte.²⁷⁹

Samverkan innebär även att särskilt betydelsefulla platser för samerna ska identifieras och skyddas eller tas särskild hänsyn till. Certifikatsinnehavaren ska i samverkan med urfolksmedlemmarna identifiera platser som är särskild kulturell, ekologisk, ekonomisk, religiös eller andlig betydelse och som dessa urfolksmedlemmar har lagliga eller hävdvunna rättigheter till. Certifikatsinnehavaren ska erkänna och acceptera dessa platser. Platsernas skötsel och/eller skydd ska fastställas i samverkan med dessa urfolksmedlemmar.²⁸⁰

För koncessionsrenskötseln tillämpas inte heller princip 3 om samplanering utan även koncessionssamebyarna omfattas av reglerna om samverkan. Koncessionsrenskötseln betraktas av FSC inte som företrädare för urfolk utan som berörda intressenter/företrädare för lokala samhällen (*local communities*). I relationer med lokala samhällen gäller princip 4 i FSC-standarden. Certifikatsinnehavaren ska enligt denna princip identifiera vilka lokala samhällen som finns inom skogsbruksenheten, och vilka som påverkas av brukandet. Certifikatsinnehavaren ska sedan i samverkan med dessa lokala samhällen fastställa deras rättigheter i fråga om besittningsrätt, tillträde och nyttjande av skogstillgångar

²⁷⁹ Princip 3, FSC-standard för skogsbruk i Sverige, 2019, FSC-STD-SWE-03-2019 SW, s. 21–25.

²⁸⁰ Princip 3, FSC-standard för skogsbruk i Sverige, 2019, FSC-STD-SWE-03-2019 SW, s. 25–27.

och ekosystemtjänster, hävdvunna rättigheter samt lagliga rättigheter och skyldigheter inom skogsbruksenheten. Certifikatsinnehavaren ska erkänna och upprätthålla lokalsamhällellas lagliga och hävdvunna rättigheter för att bibehålla inflytande över brukandet som bedrivs i eller som är relaterat till skogsbruksenheten i sådan utsträckning som krävs för att de lokala samhällena ska kunna skydda sina rättigheter, tillgångar, landområden och besittningar.²⁸¹

Koncessionssamebyarna ska vidare få information om planerade skogsbruksaktiviteter samt möjlighet att ge sin syn på åtgärderna, så att certifikatsinnehavaren kan anpassa sitt skogsbruk. Skogsbruksåtgärderna ska anpassas utifrån de identifierade sociala värdena och till de synpunkter som har framkommit i samverkansprocessen. För områden av särskild vikt finns möjlighet att begära samråd.²⁸²

4.6.2 PEFC-kraven

PEFC-kraven på skogsägare följer i huvudsak skogsvårdslagens regler, och är inte lika omfattande som FSC-kraven. I förhållande till rennärigen är kraven dock mer konkreta än vad som framgår av skogsvårdslagen. I PEFC-standarden ställs följande objektiva hänsynskrav i områden där det finns renbetesrätt.

- På lavtyp och lavrik markvegetationstyp ska skonsam markberedning utföras på ett sådant sätt att skogens återväxt tryggas samtidigt som markpåverkan blir så liten som möjligt.
- I bestånd med viktig hänglavsförekomst ska ståndortsanpassad slutavverkning utföras med sparande av hänglavsrika kantzoner längs vattendrag och myrar samt trädgrupper med hänglav.
- Skogsgödsling ska inte utföras i bestånd av lavtyp, lavrik typ och torra ristyper med inslag av lav om inte annat har överenskommit i samband med samråd enligt 20 § och 31 § skogsvårdslagen.

²⁸¹ Princip 3, FSC-standard för skogsbruk i Sverige, 2019, FSC-STD-SWE-03-2019 SW, s. 28.

²⁸² FSC Sverige, 2020, *Faktablad om samverkan med lokalsamhällena inom FSC-skogsbruk*.

- Bränning ska inte utföras på marker av lav- eller lavrik typ som är viktiga för rennäringen, om inte annat har överenskommit i samband med samråd enligt 20 § och 31 § skogsvårdslagen.
- Särskild hänsyn ska vid avverkning tas till flyttleder, uppsamlingsområden och rastbeten så att deras funktion inte onödigtvis försämras.
- Ovanstående hänsyn ska tas utan att pågående markanvändning avsevärt försvåras inom berörd del av fastigheten (bestånd eller motsvarande).²⁸³

I standarden finns också ett system för tvistlösning om det uppstår tvister mellan skogsbruket och rennäringen. Tvister som rör tolkning av kraven i standarden hanteras i första hand genom att certifieringsorganisationen eller ackrediteringsorganisationen löser dem, eller annars av en tvistenämnd.²⁸⁴

4.7 Skogsbrukets förutsättningar till hänsyn

I debatten om det svenska skogsbruket efterfrågas från vissa håll att skogen brukas utan hyggen, alternativt ställs ut glesare. Skogsbrukets inställning till hur skogen ska användas förstås bäst genom en kort introduktion till hur skogen har brukats historiskt.

Kort om skogshistoria

I Norrland tillämpades skogsbruksmetoden dimensionshuggningar från mitten av 1800-talet fram till mitten av 1900-talet. Tanken med dimensionshuggningarna var att om avverkningen begränsades till träd som hade uppnått en viss minsta storlek (dimension) så skulle det alltid finnas kvar träd som kunde växa och uppnå rätt dimension till nästa avverkning, och det skulle komma plantor i luckorna efter de stora träden. Avverkning av enbart de största och värdefullaste träden var ett billigt alternativ till virkesfångst där naturen själv skulle stå för förnyringen.

²⁸³ Svenska PEFC:s certifieringssystem för uthålligt skogsbruk, PEFC SWE 001:4, uppdaterad 2022, s. 35 f.

²⁸⁴ PEFC SWE 001:4, 2022, s. 24.

Tanken var att det var luckorna i en skog som var motorn i skogens dynamik och att de små träden i bestånden skulle skapa ny skog. Därför tillämpade man dimensionshuggning i alla typer av skogar, oavsett struktur och trädslag. Särskilt under 1930-talets lågkonjunktur förordade Domänstyrelsen (i dag Sveaskog) att huggningsingreppen skulle ske ”uppifrån” i bestånden. Virkesskörden inriktades på de värdefulla eller skadade träden.

Forskning visade dock redan under slutet av 1800-talet att tall, björk och asp inte kunde bilda fullskiktade skogar och att väldigt få av granskogarna var fullskiktade (alltså hade träd i alla storleksklasser). Detta gjorde att den naturliga förnyringen inte fungerade som man hade tänkt.

Resultatet av dimensionshuggningarna blev därför glesa, luckiga och söndergallrade skogar. Där kom visserligen en del granplantor här och var, men den totala tillväxten var låg eftersom tillväxten står i direkt proportion till skogens täthet. Man tog inte tillvara på markens produktionsförmåga. Tät skog ger hög tillväxt och gles skog ger låg tillväxt.²⁸⁵

Det sätt på vilket man under lång tid hade avverkat i Norrland påverkade skogstillståndet. I slutet av 1930-talet kunde den årliga mätningen av Sveriges skogar (Riksskogstaxeringen) tydligt visa att skogen i Norra Sverige var gles och lågproduktiv. De uppskattningar av virkestillgångarna i Norrlandslänen som gjordes visar att sättet att avverka minskade virkesförrådet med drygt 35 procent från omkring år 1870 till mitten av 1920-talet.²⁸⁶

Innan dimensionshuggningarna påbörjades var skogarna tätare, men kunde också ha stora öppna ytor från bränder och stormfällningar.

Trakthyggesbruk är standard

I slutet av 1940-talet accepterade skogsbruket till sist den forskning som länge förklarat varför systemet med dimensionshuggningar inte fungerade, och från 1950-talet och framåt har svenska skogar mestadels brukats genom trakthyggesbruk. De glesa restskogar som var kvar kalthöggs under 60- och 70-talet och planterades med

²⁸⁵ Lundqvist, Lars, 2022, *Skogens naturliga dynamik begränsar hur den kan skötas*, publicerad i *Skogens värden*, Mittuniversitetet s. 130 f.

²⁸⁶ Webbutbildningen *Skog och ren*. Se även Horstskotte, Djupström, 2021, s. 9.

lämpligt trädslag – tall eller gran beroende på marktyp.²⁸⁷ På den tiden var kalhyggena mycket stora, och dessutom användes hyggesplöjning som markberedningsmetod, vilket gav stora markskador. Dessutom användes hormoslyr som växtbekämpningsmedel, vilket sedan förbjöds.

När trakthyggesbruket kom i gång på allvar började också maskiner att användas i skogsbruket. Stora områden med dåliga skogar i kombination med den maskinella avverkningen resulterade i mycket stora avverkningar. I dag syns resultatet av detta genom stora arealer skog som har gallrats eller är på väg att gallras för första gången.

Numera ser trakthyggesbruket inte likadant ut som på 1970-talet. Kraven på miljöhänsyn och respekt för andra intressen har utvecklats sedan dess. Den skogspolitik som infördes år 1993 syftade bland annat till att man genom avregleringar för skogsägarna skulle få ett mer mångfacetterat och varierat skogsbruk, inklusive variation i skogsskötselmetoder. Tidigare skogspolitik var mer ensidigt produktionsinriktad. En av avsikterna med den nya skogspolitiken var att gynna biologisk mångfald och mångfald i brukningsmetoder. I en studie gjord år 2002 konstaterades dock att förekomsten av annat än kalhuggning-markberedning-plantering inte hade ökat nämnvärt.²⁸⁸

Trakthyggesbruket är omdebatterat, men har under åren visat sig fungera bra för att i stor skala producera virke för skogsindustrin. Totalt sett har trakthyggesbruket lett till en hög och över åren, ökande möjlig avverkningsvolym i såväl renskötselområdet som i Sverige som helhet.²⁸⁹ Det har också lett till en hög tillväxt i skogarna och ökad koldioxidinbindning.

Omloppstiderna har sjunkit

En annan förändring som har uppmärksammats i svenskt skogsbruk är att omloppstiderna har blivit kortare – det vill säga den tid som styr hur länge skogen står innan en avverkning. Enligt Riksskogstaxeringen har omloppstiderna sjunkit från cirka 120 år i

²⁸⁷ Lundqvist, 2022, s. 130 f.

²⁸⁸ Lundqvist, Lars, Cedergren, Jonas, och Eliasson, Lars, 2014, *Blädningsbruk, Skogsskötselserien*, s. 38 f. med hänvisning.

²⁸⁹ Webbutbildningen *Skog och ren* och Lundqvist, 2022, s. 131.

genomsnitt till cirka 100 år mellan år 2004 och 2017. Trenden är generell i hela landet.²⁹⁰

Skog där det främsta målet är virkesproduktion förnygringsavverkas normalt när den är ekonomiskt mogen. Skogsvårdslagens gränser för tidigast tillåtna slutavverkningsålder varierar beroende på läge i landet och markens bördighet, från 45 år på en bördig granmark i södra Sverige till 100 år på en fattig mark i norra Sverige. I praktiken avverkas bestånden senare än dessa tidpunkter, men den skog som avverkas är ändå bara medelålders i ett biologiskt perspektiv.²⁹¹

Orsakerna till de sjunkande omloppstiderna kan vara flera. En orsak är att en allt större del av de skogar som avverkas är planterade bestånd som genom god förnygring och skogsvård växt snabbt och till höga virkesförråd. En annan trolig orsak är att man från skogsbrukets sida har börjat väga in risker med att låta skogen stå och bli äldre och högre. En tidig avverkning kan minska risken för vindskador, barkborrar och rotröta med mera. Risken för vindfällning ökar med trädens höjd, rotrötan sprids i redan angripna bestånd och barkborrarna angriper äldre granar, vilket är exempel på argument för tidig avverkning.²⁹²

Att förlänga omloppstiderna kan dock gynna andra samhälleliga mål. En förlängning av omloppstiden är oftast gynnsam för den biologiska mångfalden i övrigt. När skogen blir äldre börjar de processer som skapar mer strukturerade bestånd att sätta in. Omloppstiden påverkar också skogens kolbalans och därmed den potentiella nyttan skogen kan göra för att motverka klimatförändringar. Med längre omloppstider kommer mer kol att lagras i bestånden på landskapsnivå. Med en måttlig förlängning på tio till tjugo år så påverkas medelproduktionen av virke inte speciellt mycket. Man får grövre träd som kan ge större andel sågtimmer som kan öka intäkter och kollagring i långlivade produkter som till exempel byggnader.²⁹³

Renskötseln gynnas av längre omloppstider, eftersom äldre skog ger bra förutsättningar för mark- och träd lavar och lösare snö som

²⁹⁰ Sonesson, Jonas, 2022, *Omloppstider och ekosystemtjänster*, publicerad i *Skogens värden*, Mittuniversitetet, s. 120 f.

²⁹¹ Hannerz, Mats, Lindhagen, Anders, m.fl., 2016, *Skogsskötsel för friluftsliv och rekreation*, Skogsskötselserien, s. 94.

²⁹² Sonesson, 2022, s. 120 f.

²⁹³ Sonesson, 2022, s. 120 f.

gör det lättare för renarna att gräva sig ner till marklavarna. Se mer om det i avsnitt 4.4.2. Preferensstudier har också tydligt visat att det är de sista tiotal åren före en föryngringsavverkning som beståndet har sitt största värde för friluftslivet. Om föryngringsavverkningen senareläggs betyder det en längre period med rekreativ skog, och om det praktiseras över flera bestånd betyder det att tillgången till sådan skog ökar i landskapet. Förlängd omloppstid kan därför vara en effektiv åtgärd för att öka skogens rekreativvärde. Virkesproduktionens ekonomi påverkas relativt lite av måttliga förlängningar av omloppstider. Risken för stormfällning måste dock beaktas när bestånden blir äldre, särskilt för gamla granbestånd som också kan drabbas av rotröteskador.²⁹⁴

Lavmarker har minskat

Skogsmark av lavtyp, där marklav täcker mer än halva ytan, har minskat dramatiskt under de senaste 60 åren. Det visar en analys av statistik från Riksskogstaxeringen som gjorts vid SLU. Det handlar om en minskning med 71 procent på 60 år i hela renskötselområdet.²⁹⁵

Minskningen av lavrika marker var 78 procent i Norrbottens inland, 82 procent i Västerbottens inland och 55 procent i Jämtland och Dalarna. Den minskande trenden ser likadan ut på privat mark som på statligt ägd mark. De återstående lavrika skogsmarkerna är fördelade på 47 procent på statlig mark och resterande på privat mark.²⁹⁶

Trenden förstärktes under 1980-talet. I de nordligaste delarna av Sverige återstår nu bara några få områden av de allra mest lavrika markerna. 96 procent av de lavrika markerna finns i skogar som domineras av tall. Under perioden 1983 till 2013 minskade arealerna av gamla, öppna tallskogar, medan arealerna av ung och tät tallskog ökade. Åldersstrukturen på skogarna i renskötselområdet har också förändrats väsentligt sedan år 1953, från att ha dominerats av skogar äldre än 60 år till att domineras av skogar yngre än 60 år. I studien

²⁹⁴ Hannez, m.fl., 2016, s. 94.

²⁹⁵ Sandström, Per, Cory, Neil, Svensson, Johan, m.fl., 2016, *On the decline of ground lichen forests in the Swedish boreal landscape: Implications for reindeer husbandry and sustainable forest management*, Ambio.

²⁹⁶ Sandström m.fl., 2014, s. 5.

från SLU syntes också ett samband mellan en stor volym stående tall – en hög densitet på tallbeståndet, det vill säga täta bestånd – och låg förekomst av lavrik mark.²⁹⁷

I studien undersöktes vad minskningen kan bero på. Den tycks inte bero på ökat renbete, för minskningen är nästan lika stor utanför renbetesområdet. Huvudförklaringen till minskningen bedöms vara dagens trakthyggesbruk och intensiva föryngringsmetoder med bland annat markberedning, som leder till allt tätare skogsbestånd vilket minskar lavarnas tillväxtpöjligheter. Med mer röjning, gallring, risrensning, skonsammare markberedning och genom att lämna fler tallar kvar på hyggen kan dock tillgången på renlav stärkas.²⁹⁸

Skogsbetets avveckling, få eller inga skogsbränder, en mer aktiv skogsskötsel och beskogning av tidigare jordbruksmark är omständigheter som under lång tid har medfört stora förändringar i skogarnas utseende. Skogen har blivit tätare och mörkare än den äldre betade utmarken. När Riksskogstaxeringen började mäta landets skogar år 1923 var det totala virkesförrådet cirka 1 700 miljoner m³ sk. År 2016 var det uppe i 3 300 miljoner m³ sk, alltså nästan fördubblat.²⁹⁹

Att lavmarkerna har minskat i omfattning kan förstås utifrån de historiska förhållanden som varit rådande under den senare hälften av 1800-talet och första hälften av 1900-talet. Det har varit en tid när skogarna varit glesa och lågproduktiva. Efter att trakthyggesbruket infördes är de täta och betydligt mer snabbväxande. Förändring av skogsbruket i form av ett fokus på trakthyggesbruk har lett till att virkesförrådet och skördevolymererna har ökat med mer än 60 procent. Detta har varit gynnsamt för skogsägare, för skogens kapacitet att binda koldioxid och för landets ekonomiska tillväxt, men har haft negativa effekter för renskötseln. Renskötare beskriver att den naturbetesbaserade renskötseln är allvarligt hotad på grund av minskningen av lavresurserna, och att framkomligheten i terrängen har påverkats negativt.³⁰⁰

²⁹⁷ Sandström m.fl., 2014, s. 7 f.

²⁹⁸ Sandström m.fl., 2014, s. 11–13.

²⁹⁹ Hannerz, Mats, Lindhagen, Anders, m.fl., 2016, *Skogsskötsel för friluftsliv och rekreation*, Skogsskötselserien, s. 17.

³⁰⁰ Eggers, m.fl., 2023, s. 2.

Åtgärder för att öka lavförekomst

I en färsk studie har forskare från SLU undersökt vilka anpassningar i skogsbruket som kan förbättra förutsättningarna för renskötsel i norra Sverige.³⁰¹

Syftet med studien var att undersöka hur nuvarande skogsskötselsystem påverkar förutsättningarna för renskötsel när det gäller förekomst av mark- och träd lavar och framkomlighet i landskapet, hur en renskötselanpassad skogsvård kan förbättra villkoren för renskötseln, och vilka effekterna av detta skulle vara för olika sorters skogsvård i fråga om virkesproduktion, produktion av habitat för lavar och ekonomisk utkomst.

Studien utfördes i Vilhelmina norra sameby i Västerbotten på 115 421 hektar produktiv skogsmark där 70 procent av bestånden var yngre än 61 år. I studien fick samebyn kartlägga sina nyckelområden, det vill säga områdena med det bästa betet som är avgörande för renskötseln. Renskötarna fick också kartlägga kärnområden, det vill säga områden runt nyckelområdena som regelbundet används som betesmarker.³⁰²

I studien gjordes en jämförelse av tre scenarion, där det första innebar ett liknande skogsbruk som i dag, det andra en skogsvård som syftade till att öka marklavsförekomst och framkomlighet för renar, och det tredje en skogsvård som syftade till att öka både mark- och trädlavsförekomst och framkomlighet för renar. Simuleringar gjordes 50 år framåt i tiden enligt de tre scenariona.

Resultaten visade att med ett liknande skogsbruk som i dag skulle marklavens utbredning fortsätta att minska under 50 år framåt i tiden, och alltså fortsätta följa den sjunkande trend som observerats under de senaste 70 åren. De två andra scenariona, där anpassningar gjordes för att gynna lavförekomst, gjorde att områden med marklavshabitat ökade med 22 procent under de första 15 åren för att därefter stabiliseras. I slutet av scenariot var marklavsförekomsten 60 procent högre enligt de två scenariona med en renskötselanpassad skogsvård, än jämfört med om skogsbruket fortsatte som i dag. Trädlavsförekomsten ökade däremot med dagens skogsbruk jämfört med de två andra scenariona.³⁰³

³⁰¹ Eggers, Jeanette, Roos, Ulrika, Lind, Torgny och Sandström, Per, 2023, *Adapted forest management to improve the potential for reindeer husbandry in Northern Sweden*, Ambio.

³⁰² Eggers, m.fl., 2023, s. 3 f.

³⁰³ Eggers, m.fl., 2023, s. 9 f.

Det scenario som var anpassat för att gynna marklavsförekomst var också mest gynnsamt för massavedsskördarna under den undersökta perioden. Sågtimmerskördarna ökade i alla tre scenariona, men stabiliserades från år 2045 och framåt i det scenario som var inriktat på att gynna både mark- och trädlavsförekomst, medan de fortsatte att öka i de andra två scenariona. De gallrade områdena var större i de två scenarion som var inriktade på att gynna lavförekomst, vilket ledde till ökade massavedsskördar. Slutavverkningsområdena var lika stora i de två scenarion som byggde på dagens skogsbruk och ett marklavsgynnande skogsbruk, men mindre i det scenario som byggde på att gynna både mark- och trädlavsförekomst.³⁰⁴

Nettointäkterna från virkesproduktionen ökade i samtliga scenarion. I medeltal blev nettointäkterna under 50-årsperioden högst i det scenario som utgick från dagens skogsbruk, elva procent lägre i det scenario som var anpassat för att gynna marklavar, och tjugotvå procent lägre i det scenario som var anpassat för att gynna både träd- och marklavar. Nettonuvärdet på beståndet var högst i scenariot utifrån dagens skogsbruk, tio procent lägre i det scenario som var anpassat för att gynna marklavar, och tretton procent lägre i det scenario som var anpassat för att gynna både träd- och marklavar.³⁰⁵

Studien visade att det är svårt att försöka gynna både mark- och trädlavar i samma bestånd. Öppna ytor gynnar marklaven, men mer tätväxande skog gynnar trädlaven. Marklavsgynnande åtgärder borde enligt studien särskilt vidtas i tallskogar som är yngre än 80 år, medan man i skogar med mer blandade arter med fördel kan gynna trädlavar.

I studien föreslås följande åtgärder för att främja lavtillväxt:

- Skonsammare markberedning.
- Hårdare röjning och gallring i magra tallskogar.
- Minskade röjnings-, gallrings- och hyggesrester (det vill säga ungräd efter röjning och grenar och toppar efter gallring och slutavverkning).
- Avveckling av skogar med contortatall.

³⁰⁴ Eggers, m.fl., 2023, s. 11.

³⁰⁵ Eggers, m.fl., 2023, s. 12.

- Förbättrade förutsättningar för hänglav genom hyggesfria metoder, genom att låta skogen stå längre (förlänga omloppstiderna) och genom att lämna kvar öar av hänglav som spridningskälla.

Om skogsbruket skulle genomföra de undersökta anpassningarna för renskötelsen kan arealen med goda förutsättningar för marklav öka med 22 procent redan inom 15 år, menar forskarna bakom studien. Enligt studien skulle anpassningarna för renskötelsen leda till att nettointäkterna från virkesproduktion minskar med 11–22 procent under en 50-årsperiod. De föreslagna åtgärderna skulle enligt forskarna dock gynna fler skogliga värden än lavförekomst, som till exempel biologisk mångfald och rekreation. Den lägre träd tillväxten i de två lavgynnande scenariona skulle emellertid leda till lägre kolbindning i levande trädbiomassa jämfört med dagens skogsbruk.³⁰⁶

Lars Lundqvist, docent i skogsskötsel vid SLU, har tagit del av studien och konstaterat att den är intressant, men att modelleringarna över kostnadsjämförelser i studien är gjorda i ett 50-årsperspektiv, varför de är svåra att ta ställning till. För den skogsbrukare som vill jämföra kostnader med olika metoder behöver man enligt Lundqvist undersöka en längre tid framåt än så, eftersom man i skogsbruket arbetar med sekellånga perioder när man bildar sig en uppfattning om produktionskostnader och skogens ekonomiska värden.³⁰⁷

Blädningsbruk som alternativ till hyggen

I skogsdebatten efterlyses ofta ett skogsbruk utan hyggen. Som förklaras i avsnitt 4.3 är det enda skogsskötselssystem som är helt hyggesfritt det system som heter blädningsbruk. Lars Lundqvist vid SLU har forskat om blädningsbruk. En stor del av det som sägs i detta avsnitt kommer från hans publikationer.

Blädningsbruk innebär att man avverkar genom blädningar. Vid varje blädning plockar man ut 20–30 procent av skogens trädvolym, med ett intervall som normalt ligger mellan vart 10:e–20:e år. För att

³⁰⁶ Eggers, m.fl., 2023, s. 14.

³⁰⁷ Minnesanteckningar från samtal med Lars Lundqvist, 20 september 2023, komm2023/00061/N 2021:02-155.

blådningsbruk ska fungera på lång sikt – alltså mer än ett sekel – krävs att de träd som avverkas eller dör så småningom ersätts av nya träd. Denna process när plantor och små träd växer in i trädskiktet kallas inväxning. Så länge inväxningen motsvarar avverkning plus avgång så är inväxningen tillräcklig, oavsett hur mycket eller litet plantor det momentant finns i beståndet.³⁰⁸

Blådningsbruk har aldrig varit särskilt vanligt i Europa. Det har i huvudsak varit begränsat till små privata eller samfälliga skogar, bergsområden och alperna. Det har dessutom hela tiden varit begränsat till skogar dominerade av de skuggfördragande trädslagen gran, silvergran och bok. När man använt blådningsbruk inom stats- och bolagsskogsbruket har skälen oftast varit skydd mot erosion och snöskred, föryngringssvårigheter och problem med skogsbränder. I dag förekommer blådningsbruk i varierande omfattning över hela världen med ett stort antal trädslag. Begreppet används dock ibland även, felaktigt, för att beskriva exempelvis exploaterande avverkningsformer som dimensionshuggning.³⁰⁹

Förutsättningar för blådningsbruk

I en orörd gran skog på svenska breddgrader dyker nya granplantor upp utspridd lite här och var i skogen, några få varje år, och de växer oerhört långsamt. Det tar normalt 50 år för dem att bli en till en och en halv meter höga. Efter ytterligare 50 år är de fem till sju meter höga och efter 150–200 år är de till sist stora nog att kunna avverkas. I en sådan skog finns det många små granplantor, något färre små granar, betydligt färre medelstora granar och väldigt få riktigt stora granar. Att det finns många små beror inte på att det kommer många varje år utan på att de växer långsamt och därför tillbringar lång tid som små. Det blir därför många som samtidigt är små. Att det finns färre stora beror inte heller på att det är många som dör vartefter, utan på att de gradvis växer fortare och därför tillbringar allt kortare tid i varje storleksklass. Det kommer ganska få granplantor varje år, men dödligheten bland granarna är väldigt låg. En skog som har den här strukturen och dynamiken, med många små som växer långsamt

³⁰⁸ Lundqvist, m.fl., 2014, s. 29.

³⁰⁹ Lundqvist, m.fl., 2014, s. 37.

och gradvis färre av de större som växer lite fortare, kallas fullskiktad.

En fullskiktad skog har träd i alla höjdklasser, från små plantor till stora träd, i alla delar av skogen, och det finns alltid fler små än stora träd. Då och då gallras det, blädas, bland de största granarna men skogen som helhet förblir hela tiden fullskiktad. Rent definitionsmässigt är blädning och blädningsbruk inte begränsat till vissa trädslag eller marktyper, men det är bara skuggfördragande trädslag som kan skapa och upprätthålla en fullskiktad skog. Plantor och småträd måste ha förmågan att etablera sig, överleva och växa under ett slutet bestånd.³¹⁰ I boreal skog fungerar ett blädningsbruk bara i fullskiktad granskog. I all annan skog och för alla andra trädslag leder ”kontinuitetsskogsbruk” till glesa, lågproduktiva restskogar som till sist ändå måste kalhuggas.³¹¹

Att plantorna och de små träden växer så långsamt i blädningsskogsbruk betyder att alla de träd som ska gallras ut de kommande 100–150 åren måste finnas i skogen i dag, som stora, medelstora och små granar samt granplantor. De plantor som föds framöver kommer inte bli stora nog att avverka förrän om 150–200 år. En konsekvens av detta är att alla träd som ska avverkas under de närmaste 150–200 åren måste finnas i skogen redan i dag, plus de träd som dör under tiden. Annars hinner inte träden växa sig tillräckligt stora tills det är dags att avverka dem.

Det här gör att det sannolikt tar mycket lång tid att omvandla en enskiktad, likåldrig skog till en fullskiktad blädningsskog. Exakt hur det ska gå till och hur exempelvis virkesproduktionen påverkas under tiden vet man inte, eftersom det saknas dokumenterade exempel där man har gjort denna omvandling. Däremot har det gjorts försök att simulera detta med prognosmodeller och resultaten visar att om man startar omvandlingen i samband med första gallringen i en granskog så tar det åtminstone 50–100 år att skapa en nästan fullskiktad struktur, och under tiden förlorar man ungefär halva produktionen jämfört med ett normalt gallringsprogram som syftar till slutavverkning.³¹²

Det har gjorts försök att kvantifiera mängden blädningsbar, fullskiktad granskog i Sverige. Man bedömde år 1992 att det fanns

³¹⁰ Lundqvist m.fl., 2014, s. 7.

³¹¹ Lundqvist, Lars, 2022, *Skogens naturliga dynamik begränsar hur den kan skötas*, publicerad i *Skogens värden*, Mittuniversitetet, s. 130 f.

³¹² Lundqvist, m.fl., 2014, s. 12.

knappt en miljon hektar fullskiktad granskog som teoretiskt skulle kunna blädas, huvuddelen i Norrland. Det innebär omvänt att mer än 95 procent av den produktiva skogsmarken i dag är bevuxen med skog som inte går att bläda, därför att skogen är enskiktad och/eller domineras av annat trädslag än gran. Skog som skötts med trakthyggesbruk går i princip inte att bläda.³¹³

För den skogsägare som har en enskiktad skog, det vill säga en skog där man tidigare har använt trakthyggesbruk, men som inte vill ha kalhyggen, finns dock alternativ. Ett sådant alternativ är att lämna en fröträdsställning – en gammal och beprövad metod. Då lämnas fröträd av stora tallar som naturligt besår marken. För granskog passar skärmställning bättre. Det är samma princip, men den gamla skogen glesas ut i flera steg för att minimera risken för stormfällning. En annan typ av metod är att slutavverka etappvis. Då görs slutavverkningen i form av luckor som så småningom flyter ihop. I luckorna ska det spontant komma förnyring. En liknande variant är kanthuggning. Det som skiljer de här visserligen kalhyggesfria metoderna – alltså fröträdsställning, skärmställning, luckhuggning och kanthuggning – från blädningsbruk är att det med dessa metoder aldrig blir någon riktigt gammal skog. Den gamla skogen avverkas, men det blir inga kalhyggen.³¹⁴

Den som inte vill ha hyggen kan förstås också ta skogen ur produktion, och helt enkelt sluta avverka och göra ingenting alls med skogen. En tidigare skött skog som sedan lämnas ifred fortsätter att växa till en viss gräns. Så småningom ökar virkesvolymen långsammare. Efter en längre tid, oftast när skogen passerat minst 150 års ålder, kommer äldre träd att börja dö, om det är en granskog. Det innebär att hela skogens virkesvolym så småningom slutar att öka. Om det är en tallskog kan tallarna stå i flera hundra år, men volymtillväxten i skogen kommer gradvis att sjunka. Om skogen inte drabbas av skogsbrand kommer det så småningom att växa upp en ny granskog under den gamla gran- eller tallskogen.³¹⁵

Om det brinner och det är en nästan beståndsdödande brand, kommer en lövsuccession, så kallad lövbränna, och sedan börjar granen växa in. I en tallskog med en inte beståndsdödande brand kan tallförnyring etableras efter branden men även lövträd kommer. I

³¹³ Lundqvist, m.fl., 2014, s. 42 f. med hänvisning till Anon, 1992, *Skogspolitiken inför 2000-talet*, bilagor II, Allmänna förlaget, Stockholm, s. 412.

³¹⁴ Lundqvist, 2023, s. 89–94.

³¹⁵ Lundqvist, 2023, s. 95–97.

en skog som inte sköts blir också delar av träd liggande på marken, vilket hindrar framkomligheten för renar.

Blädningsbruk gynnar sannolikt biologisk mångfald

Skogsbrukets inverkan på det svenska skogsekosystemet har medfört att det nu finns tre huvudtyper av trädbevuxna områden: naturskog, halvnaturlig (även kallad seminaturlig) skog och planterade skogar. Naturskog, som har undgått omfattande avverkningar, täcker enbart cirka två till tre procent av skogslandskapet. Förändringen från naturskogar till seminaturliga skogar ägde rum under flera hundra år, genom plockhuggning och upptagning av små hyggen, som fick återbeskogas naturligt. Steg två, omvandlingen av seminaturliga skogar till planterade barrträdsskogar, är ett nyare fenomen som har uppstått genom trakthyggesbruket. I södra Sverige finns dock mer löv- och blandskog insprängt här och var, delvis på grund en av större andel privata skogsägare jämfört med i Norrland. Uppskattningsvis 35–40 procent av den boreala skogen, alltså området norr om Dalälven, har överförts till planterade skogar av tall eller contortatall. Denna storskaliga tvåstegsförändring av skogsstrukturen gäller inte enbart Sverige, utan är typisk också för skogar i andra delar av världen.³¹⁶

I trakthyggesbruket försöker man bevara skogslevande arter på flera olika sätt. Det kan bland annat ske genom att man skyddar en liten del av beståndet från avverkning i så kallade hänsynsytor. Tanken är att hänsynsytorna ska agera som en ”livbåt” där skogslevande arter kan överleva och sedan sprida sig ut i den nya skog som växer upp. Genom forskning har man sett att arter klarar av att överleva i hänsynsytorna, men att antalet individer av varje art minskar. För att gynna skogslevande arter kan det därför vara intressant att utforska blädningsbruk.³¹⁷

Det finns forskare som argumenterar för att industrialiseringen av landskapet som har skett genom trakthyggesbruket bör vändas till ett återskapande av en mer ursprunglig skog. Enligt dessa forskare

³¹⁶ Holm, Stig-Olof, 2022, *En ny svensk skogsbruksmodell för fler ekosystemtjänster*, publicerad i *Skogens värden*, Mittuniversitetet, s. 134.

³¹⁷ Ekholm, Adam. 2022, *Kan blädningsbruk minska negativa effekter av skogsbruk på biologisk mångfald och samtidigt upprätthålla en hög produktion?* publicerad i *Skogens värden*, Mittuniversitetet, s. 128.

bör stora områden skyddas, inklusive resterna av semi-naturliga skogar, kalavverkningar snabbt stoppas och de brukade skogarnas ekologi successivt restaureras. Skälet till det är delvis biologisk mångfald, delvis att det finns ny forskning enligt vilken det bästa ur klimatsynpunkt vore att stoppa all avverkning under de för klimatet närmaste kritiska decennierna (frågan om ifall ett stopp för avverkningar är lämpligt eller inte ur klimatsynpunkt är omdebatterad bland forskare).³¹⁸

Forskare som är kritiska mot trakthyggesbruk anför vidare att planterade barrträdsskogar är känsliga för klimatrelaterade skador. Med ett varmare klimat ökar risken för sådant som torka, vindbrott och bränder. Dessutom anføres att skadesvampar och insekter lättare kan massförökas i monokulturer än i blandskogar. Effekterna av viltbete ökar också när man tidigt röjer bort ett flertal stammar. Det finns vissa forskningsresultat som visar att blandskogar med barrträd och lövträd kan ge snabbare kolinbindning från atmosfären – högre volymtillväxt – jämfört med barrträdsmonokulturer. En studie visar också att tallar växer signifikant snabbare i blandskog än i monokultur, medan granar växer långsammare.³¹⁹

Vid blädningsbruk bär marken hela tiden ett relativt tätt bestånd av granskog. Blädningsbruk kan därför i sig antas vara mer gynnsamt än trakthyggesbruk för vissa marksvampar, skogsmesar, vissa kärlväxter och mossor, samt i viss mån även för hänglavar och barklevande lavar. Däremot bedöms inte arter knutna till död ved eller gamla träd gynnas, eftersom de största träden successivt skördas och mängden död ved som skapas inte är högre än vid trakthyggesbruk (de största träden har ofta höga naturvärden). För att gynna sådana arter måste man ta naturvårdshänsyn även inom ramen för blädningsbruk. Blädningsbruk i granskog bedöms dock generellt sett vara mer gynnsamt för den biologiska mångfalden än trakthyggesbruk. Marksvampar och i synnerhet mykorrhizasvampar är förmodligen den grupp arter som skulle gynnas mest av blädningsbruk i jämförelse med trakthyggesbruk.³²⁰

En annan grupp arter som kan gynnas av blädningsbruk är hänglavar och lavar knutna till grov bark. Hänglavar sprids främst

³¹⁸ Holm, Stig-Olof, 2022, *En ny svensk skogsbruksmodell för fler ekosystemtjänster*, publicerad i *Skogens värden*, Mittuniversitetet, s. 134. Jfr Högberg, Peter, m.fl., rapport 2021/11, *Sustainable boreal forest management*, Skogsstyrelsen, bl.a. s. 13, 14, 23 och 24.

³¹⁹ Holm, 2022, s. 135 med hänvisningar.

³²⁰ Lundqvist, m.fl., 2014, s. 44 f.

genom fragmentering. De har i och för sig ofta inga svårigheter att etablera sig i uppväxande skog, men är starkt spridningsbegränsade eftersom de är beroende av att kunna spridas in från äldre skogar med hänglav. Beräkningar visar att spridning normalt inte sker mycket längre än cirka 100 meter under en omloppstid. Det är till och med så att blädningsbruk skulle kunna skapa gynnsammare förutsättningar genom att öka solinstrålningen samtidigt som de kvarvarande träden med hänglavar inte blir vindexponerade. Lavar knutna till granbark kan också gynnas av blädningsbruk genom gynnsamt mikroklimat, speciellt om man har förstärkt naturhänsyn för grova äldre träd.³²¹

För rennärigen kan blädningsbruk vara positivt som alternativ till trakthyggesbruk i granskogar med hänglavar. Lavarna har då bättre möjligheter att finnas kvar i ett skogsområde.³²² Lundqvist menar att det mesta talar för att en skog som sköts med blädningsbruk är mer gynnsam för renskötseln än en skog som lämnas helt orörd, till exempel en reservatskog. En stor del av de fjällnära skogarna är fullskiktade och skulle gå att sköta med blädningsbruk. Enstaka observationer tyder på att det rentav blir mer hänglavar i blädad skog än i orörd granskog, genom den ökade solinstrålningen. Det permanenta stickvägsnätet i en skog som sköts med blädningsbruk, och själva blädningarna, gynnar hänglavarna samtidigt som både renar och renskötare får det lättare att ta sig fram i vinterskogen, skriver Lundqvist.³²³

Blädningsbruk ger sannolikt en lägre virkesproduktion

Beslut om hur den återstående andelen blädningsbar skog ska brukas, kommer förmodligen oftast att fattas på andra grunder än rent produktionsmässiga. Det kan handla om allt från oro för föryngringsproblem till rent estetiska hänsyn, att man som markägare vill ha kvar en bit fullskiktad granskog eller undvika ett hygge.³²⁴ Den markägare som överväger skogsskötselssystemet blädningsbruk vill sannolikt också ha en uppfattning om systemets ekonomiska förutsättningar.

³²¹ Lundqvist, m.fl., 2014, s. 47 f.

³²² Lundqvist, m.fl., 2014, s. 47 f.

³²³ Lundqvist, Lars, 2023, *Blädningsbruk – en handbok*, Books on Demand, Stockholm, s. 69.

³²⁴ Lundqvist, m.fl., 2014, s. 42 f.

Det har hittills inte gjorts några ekonomiska analyser av blädningsbruk kontra trakthyggesbruk i Sverige som tar hänsyn till årsyta, totalt avverkad volym, medelvolum och skogsvårdskostnader. Det finns däremot studier där man har räknat på enskilda bestånd. Dessa studier kommer oftast fram till att blädningsbruk ger 15–25 procent lägre nuvärde jämfört med trakthyggesbruk. I internationella studier där man jämfört systemen ekonomiskt finns det resultat som talar för båda systemen.³²⁵

Den samlade bilden av studier som jämför produktion mellan blädning- och trakthyggesbruk är att trakthyggesbruket har en något högre tillväxt. Men få studier inom området gör det svårt att sätta en siffra på den egentliga skillnaden. Det är dessutom väldigt tidskrävande att utföra experiment eftersom man måste vänta en hel omloppsperiod, alltså från plantering till slutavverkning, innan det går att mäta skillnaden i produktion mellan de två skogsbruksmetoderna på ett bra sätt. Även om det fortfarande finns mycket kvar att forska kring inom blädningsbruk, går det att dra två slutsatser från dagens forskning. Den ena är att blädning bevarar en stor del av den biologiska mångfald som fanns innan avverkning, den andra är att trakthyggesbruket har en något högre produktion.³²⁶

Det finns få studier av avverkningsarbete i blädningsskogsbruk. De större studier som finns genomfördes i början av 1990-talet i Norge. Blädning bör normalt innebära lägre produktivitet för skördaren än vid slutavverkning, vid jämförbar medelvolum per avverkad stam. Vid blädning blir dock medelstammen ofta större än vid slutavverkning. I de norska studierna medförde detta att skördarens produktivitet faktiskt blev högre än vid slutavverkning, trots att produktivetskurvorna för blädning ligger under kurvorna för slutavverkning.³²⁷

Det är svårt att jämföra ekonomin i blädningsbruk med den i trakthyggesbruk. Allmänt kan sägas att om ett blädningsbruk blir lönsamt eller inte beror på skogsägarens förutsättningar. Det beror på hur skogsinnehavet ser ut, och om det finns arealer fullskiktad skog som tillåter planering för ett långsiktigt blädningsbruk. Den långsiktiga virkesproduktionen blir mindre vid blädningsbruk än vid trakthyggesbruk. Men det gäller bara om båda systemen sköts för att

³²⁵ Lundqvist, m.fl., 2014, s. 44 f.

³²⁶ Ekholm, 2022, s. 129.

³²⁷ Lundqvist, m.fl., 2014, s. 19.

maximera produktionen, och det görs inte i dagens skogsbruk, varken vid trakthyggesbruk eller blädningsbruk. För en enskild skogsägare spelar det knappast någon roll om dagens föryngringar kommer att avverkas om 80, 100 eller 120 år, eller om de bestånd som slutavverkas i dag har uppnått sin maximala medeltillväxt eller inte (eftersom detta inte påverkar skogsfastighetens värde eller skogen som investeringsobjekt). Och för blädningsbruk saknas ett robust system för att uppskatta boniteten i fullskiktad granskog, så man vet inte vilken maximal tillväxt som hypotetiskt borde kunna förväntas. I realiteten har därför skillnaden i virkesproduktion marginell betydelse. Det går inte att säga att granar som växer upp i fullskiktad skog generellt skulle få bättre virkeskvalitet än granar som vuxit upp på ett hygge, bara att de blir olika. Däremot är medelvolymen på de träd som avverkas större vid blädning än genomsnittet för en omloppstid i trakthyggesbruket.³²⁸

Den tunga och kostnadseffektiva avverkningsteknik som används i trakthyggesbruket i dag är inte lämplig för blädningsbruk. Den kan skada mark och rötter och den kräver stora volymer i varje avverkning. I stället måste man in med små, lätta maskiner vilket i sin tur ger höjda avverkningskostnader. Vissa forskare menar därför att det inte går att bedriva hyggesfritt skogsbruk i stor skala på kommersiella villkor i Norden. För att ett sådant skogsbruk skulle kunna fungera skulle priset på virke och därmed skogsprodukter behöva höjas kraftigt, vilket inte är så enkelt i en industri som är utsatt för global konkurrens. Även dessa forskare menar dock att blädningsbruk ändå kan vara motiverat där det finns starka andra drivkrafter än ekonomin, till exempel i viktiga rekreationsområden, eller där det förekommer sällsynta störningskänsliga arter. Ett blädningsbruk kan även kombineras med att ta ut dyrt virke till nischprodukter. Men för att metoden inte på sikt ska leda till alltmer granskog måste man också i dessa områden skapa öppna ytor där man vill ha tall- och/eller björkskog.³²⁹

Frågan om vilket skogsskötselssystem som ger högst virkesproduktion kompliceras av att virkesproduktionen påverkas av många olika faktorer, inte bara valet av skogsskötselssystem. Produktionen kan sänkas av för hårda gallringar i båda systemen och

³²⁸ Lundqvist, 2023, s. 63 och 65 f.

³²⁹ Jfr Hägglund, Björn, 2022, *Hyggesfritt skogsbruk funkar sällan i Norden*, publicerad i *Skogens värden*, Mittuniversitetet, s. 112 f. med hänvisningar.

av skador. När det gäller trakthyggesbruket så förutsätter produktionsjämförelserna dessutom att bestånden får växa till dess att medeltillväxten kulminerar. I dagens skogsbruk slutavverkar man många gånger betydligt tidigare och förlorar därmed tillväxt. Om man slutavverkar vid lägsta tillåtna ålder förlorar man cirka 15–20 procent av den möjliga produktionen. Något som dock talar för trakthyggesbruk, sett utifrån virkesproduktion, är att man med det systemet kan öka produktionen med åtgärder som gödning och förädlat skogsodlingsmaterial. Eftersom man vid blädning bruk är hänvisad till gran som enda trädslag, så kommer blädning bruk dessutom ge lägre produktion på marker där man med trakthyggesbruk kan välja trädslag som ger en högre produktion än gran på samma mark. Å andra sidan kan föryngringsproblem i trakthyggesbruket göra att skogens tid som plant- och ungskog förlängs, vilket leder till sänkt medelproduktion. I svårföryngrade områden kan därför blädning bruk under vissa förutsättningar i praktiken ge en högre virkesproduktion därför att systemet är biologiskt robustare.

Sammantaget talar alltså mycket för att produktionen blir högre om man sköter skogen med trakthyggesbruk än med blädning bruk. Även om det finns svagheter i de ekonomiska jämförelser som gjorts kan skillnaden vara i storleksordningen 10–20 procent. På många sätt är dock en teoretisk jämförelse av de två skogsskötselsystemen irrelevant ur praktisk synpunkt.³³⁰

Ett blädning bruk kan när som helst avbrytas och ersättas med trakthyggesbruk. Det omvända är däremot inte praktiskt möjligt. En enskild blädning innebär därmed ett betydligt mindre risktagande för oåterkalleliga effekter än vad en slutavverkning gör. Så länge skogen finns kvar kan man alltid välja att avverka den, men har man väl har avverkat den så måste man börja om från början och anlägga ny skog.³³¹

³³⁰ Lundqvist, 2023, s. 42 f.

³³¹ Lundqvist, m.fl., 2014, s. 12.

4.8 Ersättningsmarker som skydd för värdefulla skogar

I den senaste skogsutredningen från år 2021 föreslogs bland annat att det skulle göras en samlad statlig satsning för att bevara de skogar som har de allra högsta värdena för biologisk mångfald på ekosystemnivå. Utredaren föreslog att cirka 500 000–525 000 hektar produktiv skogsmark, i de stora sammanhängande naturskogarna inom och i nära anslutning till den fjällnära gränsen där den pågående markanvändningen i dag är skogsbruk, ska tillförsäkras ett långsiktigt bevarande.

Genom den naturvårdssatsning som föreslogs i utredningen skulle det skapas ett cirka 1 000 kilometer långt grönt bälte av intakta naturskogar, myrar och fjäll längs den svenska fjällkedjan som skulle utgöra ett unikt bevarat landskap med biologisk mångfald på den högsta nivån. De enligt förslaget tillkommande och redan existerande skyddade skogarna skulle tillsammans skapa stora sammanhängande naturskogar omfattande sammanlagt över en miljon hektar produktiv skogsmark. Enligt förslaget skulle tillstånd till avverkning i sådan fjällnära skog nekas, och de enskilda markägare som äger sådan fjällnära skog få välja mellan att få intrångsersättning, köpeskilling eller ersättningsmark från Sveaskog.

Skälen för förslagen var att den samhällsekonomiska nyttan av att nyttja delar av dessa ofta lågproduktiva naturskogar med mycket höga naturvärden för skogsbruk, bedömdes vara betydligt lägre än den samhällsekonomiska nyttan av att avsätta dessa områden för andra ändamål som naturvård, renskötsel och naturturism. Förslaget innebar att ytterligare cirka 230 000 hektar produktiv skogsmark inom åretruntmarkerna skulle skyddas formellt, vilket motsvarar över elva procent av den samlade produktiva skogsmarksarealen i detta område.³³²

Förslaget behandlades av regeringen, som föreslog att riksdagen skulle bemyndiga regeringen att genomföra ett markförsäljningsprogram.³³³ Programmet har två delar. En del avser en överföring av 25 000 hektar produktiv skogsmark från Sveaskog till Naturvårdsverket, utan ersättning till Sveaskog. Den andra delen

³³² SOU 2020:73, s. 53–58.

³³³ Prop. 2021/22:58, *Stärkt äganderätt, flexibla skyddsformer och ökade incitament för naturvärden i skogen med frivillighet som grund*, s. 1, 2 och 5.

avser att Sveaskog ska utöka sitt markförsäljningsprogram till att omfatta 60 000 hektar produktiv skogsmark i huvudsak ovanför och i nära anslutning till gränsen för fjällnära skog. Dessa sammanlagt 85 000 hektar hos Sveaskog och Naturvårdsverket ska sedan användas som ersättningsmarker till enskilda markägare som äger skogar med höga naturvärden. Tanken är att de enskilda markägare vilkas skog kan bli reservat i stället ska kunna få ersättningsmarker. Vid genomförandet av uppdraget (vid urval av marker) ska konsekvenserna för rennäringen beaktas och samråd med Sametinget ske, samt med samebyar där de berörs.³³⁴

Uppdraget har påbörjats och Naturvårdsverket har hållit konsultationer med de samebyar som berörs. Rent praktiskt innebär det för den berörda samebyn att vissa delar av byns område kommer att skyddas som reservat, och andra delar kommer att byta ägare från Sveaskog till en privat skogsägare. För samebyarnas del kan bytet av markägare bli en praktisk försämring, eftersom Sveaskog är FSC-certifierat och eftersom det kan vara lättare att samverka med en stor markägare än med många små. Ägarbytet kan också påverka vilka som jagar i området, eftersom Sveaskog ofta säljer jakt till lokala jaktlag, vilket inte alltid är fallet med privata markägare. Tanken är dock att de marker som på så vis byter ägare så långt som möjligt ska ligga inom en och samma samebys betesområde.³³⁵

Utöver detta gav regeringen mot bakgrund av skogsutredningens förslag ett uppdrag till Naturvårdsverket att arbeta för att 140 000 hektar värdefulla skogar på statligt ägd skogsmark får ett formellt skydd så att deras naturvärden bevaras och de kan förvaltas långsiktigt.³³⁶

³³⁴ Regeringsbeslut 7 juli 2022, *Uppdrag att skydda värdefulla skogar genom att använda ersättningsmarker*, M2022/01523.

³³⁵ Naturvårdsverket, skrivelse 27 september 2023, NV-07484-22.

³³⁶ Regeringsbeslut 9 juni 2022, *Uppdrag att skydda värdefulla skogar ovan och i nära anslutning till gränsen för fjällnära skog*, M 2022/1240.

5 Renskötsel och turism eller friluftsliv

Sammanfattning: Renskötsel påverkas av turism och friluftslivsutövning. Forskning visar att renar uppvisar ett undvikande beteende nära mänsklig aktivitet, till exempel vandringsleder.

Det bedrivs en omfattande turism i renbetesområden och en stor del av den turismen kan utövas inom ramen för allemansrätten. Allemansrätten omfattas liksom renskötselrätten av grundlagsskydd. Att röra sig i naturen med motordrivna fordon, att jaga och att fiska ingår dock inte i allemansrätten. Allemansrätten får utövas kommersiellt, men det ingår aldrig i allemansrätten att bruka någon annans fastighet på ett sätt som medför en påvisbar ekonomisk skada för markägaren, eller för någon annan med särskild rätt (till exempel renskötselrätt) till fastighet.

I nationalparker och naturreservat kan allemansrättsutövandet begränsas genom föreskrifter i syfte att skydda vilda djur eller naturen. Sådana föreskrifter kan dock inte syfta till att skydda renar eller renskötsel.

Ett arrangemang som drar ett stort antal deltagare eller ska pågå i samma område under flera dagar i sträck ryms oftast inte inom allemansrättsligt utnyttjande. I så fall krävs medgivande från markägaren. På statens mark gör de tre länsstyrelserna olika i fråga om den typen av arrangemang, där Länsstyrelsen i Jämtlands län har ett mer formaliserat beslutsfattande om markupplåtelse än vad som är fallet i Norr- och Västerbotten.

5.1 Allemansrätten

Renskötselfrätten med det intrångsskydd som omgärdar den och allemansrätten måste anpassas till varandra. Renskötselfrätten har ekonomisk betydelse genom att den ligger till grund för en rennärning, och den är föremål för egendomsskydd (se avsnitt 2.5). Också allemansrätten har en ekonomisk betydelse, eftersom den skapar förutsättningar för en turistnäring. Allemansrätten liksom äganderätten åtnjuter ett grundlagsskydd. I 2 kap. 15 § regeringsformen anges att alla har tillgång till naturen enligt allemansrätten oberoende av vad som föreskrivs om egendomsskyddet.

Precis som i andra delar av landet bedrivs det turism i renbetesområden i såväl organiserad som oorganiserad form. I vissa delar av renbetesområdet och under vissa perioder på året finns ett hårdare besöksstryck än andra områden och tider. I bland annat trakterna kring Grövelsjön, Funäsfjällen, Södra Årefjällen och Västra Jämtlandsfjällen, Hemavan, Nikkaluokta-Kebnekaise, Abisko och Riksgränsen är antalet besökare tidvis stort. Det beror bland annat på att dessa platser är relativt enkla att nå med flyg, tåg eller bil och att de erbjuder goda övernattningsmöjligheter och annan infrastruktur.³³⁷

Exempel på turism som bedrivs i fjällvärlden är vandring, skidåkning, skoterkörning, cykling, ridning och klättring. Dessutom arrangeras varje år flera större sportevent i renskötselområdet, såsom rallytävlingar och maraton. Även den typen av evenemang drar till sig turister både i form av deltagare och åskådare. Vissa, men inte alla, nämnda aktiviteter kan utövas inom ramen för allemansrätten. Att röra sig i naturen med hjälp av motordrivna fordon ingår till exempel inte i allemansrätten.

Jakt och fiske ingår inte heller i allemansrätten, men rätt att utöva dessa aktiviteter upplåts ofta till turister av den som innehar jakt- och fiskerätt. Dessutom är allemansrätten ibland en förutsättning för att jägaren ska kunna röra sig till och från jaktmarkerna. Det som har sagts i delbetänkandet om jakt och fiske på marker där det bedrivs renskötsel har alltså betydelse även för turismen i stort (som beskrivs i det här kapitlet). Det som beskrivits i delbetänkandet

³³⁷ Här väntar vi på statistik från Naturvårdsverket som visar på omfattningen av turismen i nämnda områden och fördelat på året.

återges därför här som en påminnelse om vad som redan har avhandlats tidigare i det här ämnet.

Avsnittet innehåller en beskrivning av vad allemansrätten innebär, och av hur turism som grundas på allemansrätten kan se ut och förhålla sig till renskötseln. Även evenemang och aktiviteter som inte utövas med stöd av allemansrätten och hur myndigheterna hanterar sådana evenemang som bedrivs i renbetesområden beskrivs översiktligt nedan.

5.1.1 Allemansrättens innehåll

De flesta svenskar känner till att en allemansrätt gäller i Sverige, men det finns skilda föreställningar om hur allemansrätten avgränsas mot äganderätten och om vilka befogenheter som allemansrätten närmare bestämt innefattar.

Allemansrätten regleras till viss del i miljöbalken, men där görs ingen precisering av vilka befogenheter som den medför.³³⁸

Allemansrätten anses vara grundad på sedvanerätt och beskrivs ofta som den begränsade rätt var och en har att använda någon annans fastighet. Rätten gäller framför allt att färdas över någon annans fastighet till fots och att under en kortare tid vistas på fastigheten. Det allemansrättsliga nyttjandet av annans mark får dock inte gå så långt att fastighetens ägare eller annan med särskild rätt till fastigheten tillfogas nämnvärd olägenhet eller ekonomisk skada.³³⁹ Den närmare utformningen av allemansrätten kan variera lokalt.³⁴⁰ I allemansrätten ingår även att plocka till exempel vilda blommor (som inte är fridlysta), bär och svamp. Denna rätt gäller oberoende av markägarens samtycke.³⁴¹ Allemansrätten kan därför ses som en begränsad nyttjanderätt till någon annans fasta egendom. För markägaren och andra som innehar nyttjanderätt till fast egendom innebär den en inskränkning i hans eller hennes rätt till fastigheten, utan att någon nyttjanderätt har upplåtits.

³³⁸ I samband med miljöbalkens tillkomst fördes det fram önskemål om att allemansrättens gränser skulle preciseras i lag. Regeringen vidhöll dock den inställning som även intagits i andra lagstiftningsärenden, nämligen att genom "en sådan lagstiftning skulle den sedvanerättsliga grunden för att vistas i naturen ryckas undan och detta skulle på sikt kunna medföra en oönskad inskränkning av allemansrätten". Se prop. 1997/98:45, I, s. 301.

³³⁹ Bengtsson m.fl., kommentaren till 7 kap. 1 § miljöbalken, Juno version 22.

³⁴⁰ Håstad, Torgny, 2012, *Behövs reformer av allemansrätten?*, publicerad i *Allemansrätten i förändring*, symposium, s. 82.

³⁴¹ Håstad, 2012, s. 81.

Allemansrätten påverkar dock inte ägarens rättsliga dispositioner över den fasta egendomen. Inte heller påverkas allemansrätten av expropriation eller annan tvångsinlösen. Den förblir orubbad vid exekutiv försäljning. Å andra sidan saknar den enskilde rätt till ersättning för intrång i allemansrätten om fastighetsägaren vidtar åtgärder som inskränker rätten.³⁴²

Under 1900-talet har allemansrätten i stor utsträckning utvecklats till att möjliggöra friluftsliv på andras fastigheter.

I och med tillkomsten av reglerna om stängselgenombrott, vars syfte är att säkerställa att inte allmänheten hindras från att utnyttja allemansrätten genom att passager hindras av stängsel, har allemansrätten utvecklats i riktning mot att positivt säkerställas. Om allemansrätten därmed ska betecknas som privaträttslig eller offentligrättslig utgör en öppen fråga. Visserligen kan den åberopas i civilrättsliga tvister, men den gäller också markägarens förhållande till allmänheten i stort. Vid miljöbalkens tillkomst sades den dock utgöra en rätt för den enskilde. Även i samband med till exempel lagstiftning om terrängkörning har den betecknats som en reglering av privaträttslig natur.³⁴³

När det gäller den närmare innebörden av allemansrätten anges ofta att dess gränser kan definieras genom att man tittar på vad som är otillåtet och vad som kan medföra skadeståndsskyldighet. Det ingår aldrig i allemansrätten att bruka någon annans fastighet på ett sätt som medför en påvisbar, det vill säga nämnvärd, ekonomisk skada för markägaren.³⁴⁴ I juridisk doktrin sägs att någonstans på skalan mellan den alldeles oskyldiga bruksrätten och upp till det varaktiga besittningstagandet finns en brytpunkt för vad en markägare måste tolerera som ett utflöde av allmänhetens i och för sig riskfria handlingsmönster.³⁴⁵ Det som är straffbart ingår alltså inte i allemansrätten (se om det i avsnitt 5.1.2). Att något anses vara en brottslig gärning kan emellertid inte tas till intäkt för att allt annat motsatsvis är tillåtet.

³⁴² Se t.ex. SOU 1993:40, *Fri- och rättighetsfrågor*, A s. 86 ff.

³⁴³ Jfr Ljungman, Seve och Stjernquist, Per, 1968, *Den rättsliga kontrollen över mark och vatten II*, P.A. Norstedt & Söners förlag, 3 U, s. 142 och Bengtsson, Bertil, 2011, *Om lagstiftning och annat*, Norstedt Juridik, s. 275 f. samt prop. 1997/98:45 I s. 300 f.

³⁴⁴ Rubenson, Stefan, 2012, *Allemansrätten i dag*, publicerad i *Allemansrätten i förändring*, symposium, s. 23.

³⁴⁵ Ljungman, Seve, 1943, *Om skada och olägenhet från grannfastighet*, Almqvist & Wiksell, s. 263.

Den rättsliga inramningen har också uttryckts på så vis att allemansrätten kringgärdas av straffrätt, offentlig rätt och civilrätt. Den straffrättsliga ramen avser straffbud, medan den offentlighetsrättsliga återspeglar allmänhetens rättigheter i förhållande till samhället (begränsningar genom miljö rätt och till exempel terrängkörningslagstiftningen). Den civilrättsliga ramen gäller bland annat skadeståndsrättsliga frågor och vad markägaren får göra i fråga om till exempel stängsel. Dessa ramar får betydelse både för utövaren av allemansrätt och för markägaren.³⁴⁶

En grundsten i allemansrätten är rätten att färdas över annans mark. I den rätten ingår dock inte att köra motordrivet fordon på annans mark utan tillåtelse, utan rätten gäller främst att färdas till fots men kan även inbegripa en rätt att färdas på skidor, cykla eller rida på annans mark. För allt nyttjande av allemansrätten gäller dock, som nämnts tidigare, att fastighetens ägare eller annan med särskild rätt till fastigheten inte får tillfogas nämnvärd olägenhet eller ekonomisk skada av nyttjandet. Det innebär att allemansrätten kan ha olika innehåll på olika platser. Alla övriga rättigheter, såsom att uppehålla sig på marken eller plocka bär och svamp där, förutsätter ju att det är tillåtet att färdas över marken.³⁴⁷ I naturvårdsutredningens betänkande angavs till exempel att den så kallade färdselrätten som anses ingå i allemansrätten har en primär betydelse för rätten att färdas över annans mark och vattenområde. Ur denna rätt kunde övriga rättigheter härledas, vilka framstod som naturliga eller nödvändiga komplement till färdselrätten. För att kunna färdas måste man till exempel ta rastplats för måltider och nattvila. I betänkandet förklarades att den som färdades å sin sida hade skyldigheter gentemot markägaren. Det krävdes hänsyn och aktsamhet så att det inte uppstod skada eller så att inte hemfridsintresset trädde för när.³⁴⁸ Hemfridsintresset innebär att det till exempel inte ingår i allemansrätten att gå över någons trädgårdstomt eller beträda en åker med grödor.³⁴⁹

På fjällmark kan den som vill utöva friluftsliv i regel röra sig fritt utan risk att störa andras hemfrid eller odlingar. Särskild hänsyn behöver dock tas till renskötseln där liksom på skogssamebyarnas

³⁴⁶ Westerlund, Staffan, 1995, *Nutida allemansrättsliga frågor*, Miljörättslig tidskrift 1995:1, s. 91 f.

³⁴⁷ Se t.ex. Åslund, Åsa, 2008, *Allemansrätten och marknyttjande*, Linköpings universitet, s. 16.

³⁴⁸ SOU 1962:36, *Naturen och samhället*, s. 179.

³⁴⁹ Se t.ex. *Modellflygsplansmålet*, NJA 1994 s. 162.

områden, vilket följer av rennäringslagen. När renskötarna vistas i renvaktarstugor omfattas även de av rätten till hemfrid, och renar och renskötsel får inte störas.³⁵⁰ Detta gäller särskilt under de tider när renen behöver vara i fred, till exempel vid kalvning, men även för att säkerställa att renarna får betesro där de befinner sig. För att inte renar ska ofredas där renbete är tillåtet ska medförda hundar normalt hållas i band eller instängda.

Stora delar av fjällvärlden utgör nationalpark eller naturreservat, där det gäller särskilda föreskrifter för vad som är tillåtet att göra. En nationalpark är ett mark- eller vattenområde som tillhör staten och som regeringen, efter medgivande av riksdagen, förklarar som nationalpark i syfte att bevara ett större sammanhängande område av viss landskapstyp i dess naturliga tillstånd eller i väsentligt oförändrat skick.³⁵¹ Ett naturreservat är ett mark- eller vattenområde som har förklarats som reservat av länsstyrelsen eller kommunen i syfte att bevara biologisk mångfald, vårda och bevara värdefulla naturmiljöer eller tillgodose behov av områden för friluftslivet. Ett område som behövs för att skydda, återställa eller nyskapa värdefulla naturmiljöer eller livsmiljöer för skyddsvärda arter får också förklaras som naturreservat.³⁵² I skyddade områden kan det till exempel finnas områden där det inte är tillåtet att passera eller tälta.

För enskilda fjällbesökare är det sällan svårt att leva upp till de hänsynsregler som allemansrätten kräver i fjällvärlden. I vissa områden med ett mer omfattande friluftsliv kan dock även enskilda besökare utgöra en störning för renarna och renskötseln bara genom att antalet besökare är stort på samma plats samtidigt. I områden med särskilt skyddsvärda natur- och kulturvärden kan allemansrätten begränsas med hjälp av reservats- eller nationalparksföreskrifter. Sådana föreskrifter kan ha som syfte att skydda vilda djur, till exempel att freda fåglars häckningsplatser. De kan dock inte vara utformade i syfte att freda renen eller renskötsel, eftersom renar är semidomesticerade.

I terrängkörningslagen (1975:1313) och terrängkörningsförordningen (1978:594) finns det bestämmelser om att viss trafik med motorfordon är tillåten, exempelvis får

³⁵⁰ Se 93 och 94 §§ rennäringslagen, där det framgår att det är straffbelagt att bland annat skrämna eller ofreda renar och driva bort renar från ett område där de får beta, eller låta sin hund vara lös där det finns renar.

³⁵¹ 7 kap. 2 § miljöbalken.

³⁵² 7 kap. 4 § miljöbalken.

snöskoter användas i fjällen i stor utsträckning vintertid.³⁵³ Det innebär dock inte att allemansrätten innebär att till exempel körning med snöskoter på snötäckt mark generellt är tillåten. Att så skulle vara fallet verkar vara en relativt utbredd missuppfattning. Allemansrätten omfattar inte någon form av motordriven färd över annans mark utan kräver i vart fall fastighetsägarens och i vissa fall annan särskild rättighetshavarens medgivande för att vara tillåten. Detta är dock inte uttalat i den nu gällande terrängkörningslagen, vilket främst beror på att den lagen enbart var tänkt att innehålla offentlighetsrättsliga regler. Terrängkörningslagen reglerar alltså inte vad som gäller mellan enskilda rättighetshavare.³⁵⁴

5.1.2 Straffstadganden av betydelse för uttolkningen av allemansrätten

Allemansrätten kan sägas till viss del få sitt innehåll genom att det i brottsbalken finns bestämmelser om vad som är straffbart att göra, men bestämmelserna ska som nyss sagts inte ligga till grund för motsatslutet att man har befogenhet att göra allt som inte är straffbart.

Tillgreppsbrott och brott mot frihet och frid

Stöld och andra tillgreppsbrott regleras i 8 kap. brottsbalken. Om någon i skog eller mark olovligen tar exempelvis växande träd eller gräs, träd som fällts av vinden, sten, grus och torv, kan denne dömas för stöld eller egenmäktigt förfarande om gärningen inte är att anse som ringa. Om gärningen är att se som ringa ska den i stället bedömas som åverkan, enligt 8 kap. 11 §. Att ta vitlav i viss omfattning har till exempel bedömts som stöld.³⁵⁵

Även vissa brott mot frihet och frid, som regleras i 4 kap. brottsbalken, kan få betydelse för allemansrättens gränser. Den som olovligen tränger in eller stannar kvar där någon annan har sin bostad, vare sig det är rum, hus, gård eller fartyg döms för

³⁵³ Se terrängkörningsförordningen samt föreskrifter för skyddade områden och beslutade regleringsområden för skotertrafik.

³⁵⁴ Prop. 1975/76:67 med förslag till terrängkörningslag, s. 31 ff., prop. 1995/96:226 s. 34 och SOU 2019:67 Hållbar terrängkörning, s. 184 f. och 230 ff.

³⁵⁵ NJA 1986 s. 637.

hemfridsbrott, enligt 6 § första stycket. Om någon i stället obehörigen tränger sig in i eller stannar kvar i kontor, fabrik, annan byggnad eller fartyg, på upplagsplats eller på annat liknande ställe döms för olaga intrång, 6 § andra stycket. Den som utsätter någon annan för hänsynslöst agerande, till exempel genom att störa någon med höga ljud, kan dömas för ofredande enligt 7 §.³⁵⁶

Skadegörelse och tagande av olovlig väg

I 12 kap. brottsbalken finns bestämmelser om skadegörelsebrott. Den som förstör eller skadar egendom till men för någon annans rätt till den döms enligt 1 § för skadegörelse. Om brottet med hänsyn till skadans obetydlighet och övriga omständigheter är att anse som ringa döms för ringa skadegörelse, enligt 2 §.

Den som i skog eller mark olovligen tar växande träd eller gräs eller träd som fällts av vinden eller sten, grus, torv eller annat som inte är bearbetat kan dömas för åverkan enligt 12 kap. 2 a § om brottet med hänsyn till det tillgripnas värde och övriga omständigheter är att anse som ringa. Detsamma gäller den som från växande träd tar ris, grenar, näver, bark, löv, bast, ollon, nötter eller kåda.

Den som olovligen och på annat än väg färdas över tomt eller plantering, eller över någon annan mark som kan skadas av detta, döms för tagande av olovlig väg, enligt 12 kap. 4 §. Att färdas på annat än väg innebär att åka, rida eller gå över ett område som inte utgör väg. En gångstig anses vara en väg, men om någon väljer att köra med bil på en gångstig har han eller hon överskridit vägens gränser och färdas därmed på annat än väg. Bedömningen av om det finns risk för att området skadas bör göras med utgångspunkt i områdets känslighet och vilket färd sätt som används. Att gå kan vara straffritt på ställen där framförande av bil, traktor, terränggående motorcyklar eller snöskotrar är straffbelagt. Sådant handlande som är straffbart enligt 12 kap. 4 § brottsbalken kan också vara straffbart enligt 4 § andra stycket terrängkörningslagen.³⁵⁷

³⁵⁶ Bäcklund, Agneta, Johansson, Stefan, Trost, Hedvig, m.fl., kommentaren till 4 kap. 7 § brottsbalken, version 22 Juno.

³⁵⁷ Jfr NJA 1970 s. 29 och NJA 1971 s. 210. Se även prop. 2016/17:131, *Grovt fordringsbedrägeri och andra förmögenhetsbrott*, s. 83, Bäcklund, Agneta, Johansson, Stefan, Trost, Hedvig, m.fl., kommentaren till 12 kap. 4 § brottsbalken, under rubriken Olovligen färdas på annat än väg, Juno version 22.

5.1.3 Något om domstolsavgöranden på allemansrättens område

Praxis kring allemansrättsliga frågor är begränsad. Här görs en kort redogörelse för några av de domar som finns på området.

Rättsfallen NJA 1944 s. 277 och NJA 1986 s. 637 gällde stöld av ris från växande träd respektive vitlav enligt vad som beskrivits ovan. I rättsfallet NJA 1949 s. 167 hade en person anlagt en enkel badbrygga och båtplats på några andras fastighet. Detta ansågs utgöra ett sådant intrång i äganderätten som inte behövde tålas.

Rätten att använda stig över annans mark behandlades i rättsfallet NJA 1946 s. 468. Att promenera på annans mark ansågs vara tillåtet, så länge det inte medförde förfång eller olägenhet för markägaren. I notisfallet NJA 1909 B 412 dömdes en person för tagande av olovlig väg enligt ett äldre straffstadgande för att han forslat virke över annans mark, vilken hade kunnat skadas.

Högsta domstolen uttalade sig generellt om allemansrätten i rättsfallet *Forsränningsmålet*, NJA 1996 s. 495, som rörde organiserad forsränning på annans fastighet. Domstolen anförde att allemansrätten är en rätt för den enskilde att i sitt umgänge med naturen nyttja mark- och vattenområden som tillhör någon annan. Rätten är emellertid begränsad på det sättet att nyttjandet av annans mark inte får ske så att det medför nämnvärd skada eller olägenhet för fastighetsägaren eller annan rättsinnehavare. Även om allemansrätten tillkommer den enskilde kan den naturligen utövas av ett flertal personer tillsammans, under förutsättning att envar håller sig inom ramen för allemansrätten, konstaterade domstolen. Skulle ett sådant kollektivt nyttjande emellertid innebära påtaglig skada eller olägenhet kan det medföra att allemansrätten inte får utnyttjas längre på det viset. Domstolen uttalade vidare att det inte finns något hinder mot att allemansrätten utnyttjas kommersiellt med anmärkningen att det på många håll i Sverige finns anläggningar för att göra avlägsen eller annars svåråtkomlig natur tillgänglig för fler enskilda människor och underlätta friluftsliv. Högsta domstolen fann dock att skadorna och olägenheterna av den organiserade forsränningen klart översteg vad fastighetsägaren behövde tåla på grund av allemansrätten. Utnyttjandet av fastighetsägarens mark i forsränningsverksamheten hade blivit så intensivt och med hänsyn till växt- och djurliv även olämpligt att det medfört avsevärda skador

och olägenheter. Arrangören förklarades därför sakna rätt att utan fastighetsägarens medgivande organisera eller på annat sätt medverka till försränningen. Han förbjöds vid vite att fortsätta verksamheten.

Efter domen har det i olika sammanhang diskuterats var gränsen för kommersiellt nyttjande av annans mark går. Det har framställts krav på att i vart fall organiserad kommersiell allemansrätt ska regleras i lag. Det har då framhållits att kommersiellt nyttjande av annans mark borde förutsätta markägarens samtycke. Än har sådana propåer dock inte lett till lagstiftning.³⁵⁸

Även Högsta förvaltningsdomstolen har gjort uttalanden om allemansrätten. I rättsfallet HFD 2012 ref. 70 prövade domstolen möjligheten för en kommun att ta ut avgifter för användande av skidspår i områden som var allemansrättsligt tillgängliga. Domstolen beskrev allemansrätten som en befogenhet för var och en att i viss utsträckning, och med vederbörlig hänsyn, nyttja annans fastighet. Domstolen konstaterade också att nyttjandet inte får gå så långt att ägaren – eller annan med särskild rätt till fastigheten – tillfogas nämnvärd olägenhet eller skada. Den grundläggande innebörden av denna befogenhet är att var och en fritt kan färdas över annans mark, framför allt till fots men även på skidor, samt under kortare tid uppehålla sig där och även plocka blommor, bär och svamp. Högsta förvaltningsdomstolen uttalade också att allmänt bör gälla att om en markägare väljer att använda en del av sin mark för att ställa i ordning till exempel en badplats med trampoliner, en hinderbana, en tältplats med sanitära anordningar eller någon annan liknande anläggning bör denne kunna ta ut en avgift av den som önskar nyttja anläggningen. Domstolen fann att kommunens kostnader och insatser för att ställa i ordning skidspår var av en sådan omfattning att en avgift kunde tas ut. Avgiftsbeläggningen hindrade inte heller allmänhetens möjligheter till fritt friluftsliv i de aktuella områdena. Att belägga skidspåren med avgift stod alltså inte i strid med allemansrätten.

³⁵⁸ Se t.ex. Åhman, Karin, *Konstitutionellt perspektiv på allemansrätten*, och Rubenson, Stefan, *Allemansrätten i dag* och Håstad, 2012, alla publicerade i *Allemansrätten i förändring*, symposium, s. 14 f., 26 ff. och 82 ff., Sandell, Klas och Svenning, Margaretha, 2011, *Allemansrätten och dess framtid*, rapport 6470, Naturvårdsverket, s. 113 ff.

5.2 Miljöbalkens reglering om allemansrätten

Av 7 kap. 1 § miljöbalken följer att var och en som utnyttjar allemansrätten eller annars vistas i naturen ska visa hänsyn och varsamhet i sitt umgänge med den. Paragrafen motsvarar delvis 1 § i den tidigare naturvårdslagen (1964:822).

I förarbetena till miljöbalken beskrivs allemansrätten som en rätt för var och en att i viss utsträckning vistas på mark- och vattenområden som tillhör andra och att där plocka svamp, bär och vissa andra naturprodukter. Nyttjandet får inte innebära att fastighetsägare eller andra med särskild rätt till fastighet tillfogas nämnvärd skada eller olägenhet. Begränsningen sammanfattas med uttrycket "inte störa, inte förstöra".³⁵⁹ Begränsningen gäller alltså även i förhållande till renskötselrättshavare.

Även i dessa förarbeten framhöll regeringen att det inte är aktuellt att generellt reglera allemansrättens innebörd i lag. En sådan lagstiftning skulle kunna rycka undan den sedvanerättsliga grunden för allemansrätten och på sikt kunna medföra en oönskad inskränkning av rätten. Det skulle dessutom medföra stora svårigheter att generellt och exakt ange allemansrättens innebörd, bland annat av den anledningen att sedvanan varierar mellan olika delar av landet.³⁶⁰

Paragrafen bör kunna åberopas som grund för till exempel vitesförbud om en verksamhet innebär risker för naturmiljön på en fastighet.

Ett särskilt problem som kan uppstå vid oorganiserat friluftsliv är att en stor mängd besökare kan ta sig till populära naturområden. Om var och en av besökarna håller sig inom vad allemansrätten tillåter men tillsammans medför besvärande olägenheter för markägaren eller annan nyttjanderättshavare är det svårt att med stöd av gällande lagstiftning komma till rätta med eller hindra en dylik invasion på en fastighet.³⁶¹

Det kan tilläggas att Miljöbalksutredningen anförde att även friluftsliv bedrivit i mindre skala än under kommersiella former kan medföra störningar, såsom när motorfordon används i terrängen. De störande aktiviteterna går ofta utanför gränsen för allemansrätten. I utredningen konstaterade man att allemansrätten inte ansågs

³⁵⁹ Prop. 1997/98:45 II s. 68 f.

³⁶⁰ Prop. 1997/98:45 I s. 300 f.

³⁶¹ Bengtsson m.fl., kommentaren till 7 kap. 1 § miljöbalken, Juno version 22.

innefatta någon rätt att använda motorfordon på markområden. Detta var tvärtom förbjudet i terrängkörningslagen.³⁶²

Miljöbalken hänför sig till allemansrätten också i frågan om regleringen om stängselgenombrott. En tillsynsmyndighet får förelägga den som håller stängsel i ett område av betydelse för friluftslivet eller i närheten av ett sådant område att ordna grindar eller andra genomgångar som behövs för att allmänheten ska kunna komma till mark i ett sådant område som omfattas av allemansrätten. Är det uppenbart att ett stängsel endast är avsett att utestänga allmänheten, får ett föreläggande meddelas om att ta bort det.³⁶³

Bestämmelsen om stängselgenombrott utgör ett skydd för allemansrätten, genom att den kan säkerställa att områden inte stängs av från allmänhetens tillträde dit. Förarbetena till lagrummet behandlade inte närmare allemansrättens innebörd, utöver att slå fast att tillsynsmyndigheten i sitt beslut ska beakta gällande lag, sedvanerätt och de särskilda omständigheterna i det aktuella fallet.³⁶⁴

I rättsfallet RÅ 1960 K 1768 hade ett strandområde begränsats av en låg stenmur. En väg genom muren hade stängts av med en låst bom. Annat tillträde till strandområdet än med motorfordon ansågs inte ha hindrats eller försvårats på något avsevärt sätt av den låsta bommen. Ansökan om att förelägga fastighetsägaren att ta bort muren avslogs därför.³⁶⁵

I miljöbalken finns vidare en reglering om anmälan för samråd, som beskrivs i följande avsnitt.

5.2.1 Samrådsskyldighet enligt miljöbalken

När miljöbalken infördes angavs att balkens generella regler för verksamheter, till exempel hänsynsreglerna och regler om miljö kvalitetsnormer, även skulle gälla för sådan verksamhet som innebär att friluftsliv organiseras kommersiellt med utnyttjande av allemansrätten. Detsamma skulle också gälla ideella former av organiserat friluftsliv. Det var enligt regeringen viktigt att nyttjandet

³⁶² SOU 1996:103, *Miljöbalken – en skärpt och samordnad miljölagstiftning för en hållbar utveckling*, I s. 322.

³⁶³ 26 kap. 11 § miljöbalken.

³⁶⁴ Prop. 1997/98:45 II s. 274.

³⁶⁵ Ett annat rättsfall om stängselgenombrott är RÅ 1991 ref. 54. Jfr även MÖD 2005:16.

av allemansrätten inte innebär att fastighetsägare eller andra med särskild rätt till fastighet tillfogas nämnvärd skada eller olägenhet.³⁶⁶

Det betyder att en organisatör till exempel ska vidta förebyggande åtgärder och iaktta försiktighet i syfte att förhindra att deltagarna orsakar skada i naturmiljön. Det organiserade friluftslivet betraktas som en verksamhet enligt miljöbalken, vilket innebär att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan meddela föreskrifter som innebär att organisatören ska vara skyldig att anmäla sin verksamhet för samråd.³⁶⁷

Samrådsskyldigheten för verksamheter och åtgärder som kan komma att "väsentligt ändra naturmiljön" följer av 12 kap. 6 § miljöbalken. De verksamheter eller åtgärder som träffas av bestämmelsen måste anmälas för samråd till länsstyrelsen (normalt sett) som då kan förelägga utövaren att vidta åtgärder för att motverka skada på naturmiljön. Länsstyrelsen har även möjlighet att förbjuda verksamheten om bedömningen görs att de åtgärder som planeras för att motverka skada på naturmiljön inte är tillräckliga.

Kravet på samråd gäller för sådana verksamheter och åtgärder som inte ska tillståndsprövas eller anmälas enligt andra regler i miljöbalken. Bestämmelsen är därmed ett slags reservfunktion som ska utgöra en garant för att naturmiljön skyddas. Den som inte följer kravet att samråda kan dömas för brott mot samrådskravet.³⁶⁸

Om en verksamhet kan bedömas "väsentligt ändra naturmiljön" eller inte får avgöras från fall till fall. Vid bedömningen ska hänsyn tas till bland annat åtgärdens eller verksamhetens karaktär och omfattning, andra störande verksamheter och åtgärder i omgivningen och naturmiljöns känslighet.³⁶⁹ Här får det betydelse vilken typ av påverkan som arrangemanget kan antas medföra och hur pass känslig och värdefull miljön är i området. Ju större arrangemanget är desto troligare är det att samråd krävs, särskilt om arrangemanget återkommer på samma plats. Länsstyrelsen kan då

³⁶⁶ Prop. 1997/98:45, I, s. 300 ff.

³⁶⁷ Prop. 1997/98:45, I, s. 300 ff.

³⁶⁸ Lagrådet menade att det var olämpligt att straffsanktionera samrådsskyldigheten eftersom rekvisitet "komma att väsentligt ändra miljön" ansågs alltför allmänt hållet och obestämt för att kunna ligga till grund för en straffrättslig rättsverkan. Regeringen delade inte uppfattningen utan menade att det var lätt att i tveksamma fall fullgöra skyldigheten genom att göra en anmälan; prop. 1997/98:45, del 2, s. 307.

³⁶⁹ Michanek, Gabriel och Zetterberg, Charlotta, 2021, *Den svenska miljörätten*, under rubriken 12.4.2. Samrådsskyldighet, Juno version 5.

förelägga arrangören att vidta åtgärder för att hindra sådana skador på miljön.

I lagens förarbeten ges exempel på sådan verksamhet som innebär att det finns en samrådsskyldighet. Där anges att ingrepp som typiskt sett kan utlösa samrådsskyldighet är större schaktningar och dräneringar, upptagande av ledningsgator, förvandling av åkermark till skogsmark, skydds- och kompensationsdikning, uppförande av radio- och telemaster, tippning av schakt- och rivningsmassor och anläggande av vissa vägar.³⁷⁰ Där framgår också att anordnande av organiserat friluftsliv, till exempel en orienteringstävling, kan vara samrådspflichtig verksamhet.³⁷¹

I nationalparker och naturreservat kan regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela föreskrifter. I vissa fall krävs att arrangören av ett evenemang som planeras ske i naturen måste ansöka om tillstånd hos länsstyrelsen. Det gäller till exempel om det rör sig om terrängkörning med motorfordon (då krävs dispens enligt terrängkörningslagen). På några områden har det genom föreskrifter införts krav på att samråd alltid ska ske för vissa verksamheter, samt att arrangörer av vissa evenemang måste ansöka om tillstånd för att använda marken.³⁷² Sådana föreskrifter kan meddelas nationellt av regeringen och lokalt av länsstyrelsen respektive Skogsstyrelsen (för åtgärder i skogsbruket). Den som vill arrangera ett evenemang i ett sådant område ska alltså alltid anmäla evenemanget för samråd. Anläggningar för skotertrafik, undersökningsarbeten enligt minerallagen (1991:45) och anläggningar (till exempel stängsel) för rennäringen är generellt sett samrådspflichtiga.³⁷³

³⁷⁰ Prop. 1997/98:45, II, s. 150.

³⁷¹ Prop. 1997/98:45, I, s. 304.

³⁷² Se förordningen (1998:904) om anmälan för samråd och t.ex. Länsstyrelsen i Jämtlands läns föreskrifter om Vålådals naturreservat; beslutade den 15 maj 2023, dnr. 511-7701-2022).

³⁷³ Se 12 kap. 6 § 2 st. miljöbalken och 7 a–c §§ förordningen (1998:904) om anmälan för samråd.

5.3 Turism som grundas på allemansrätten

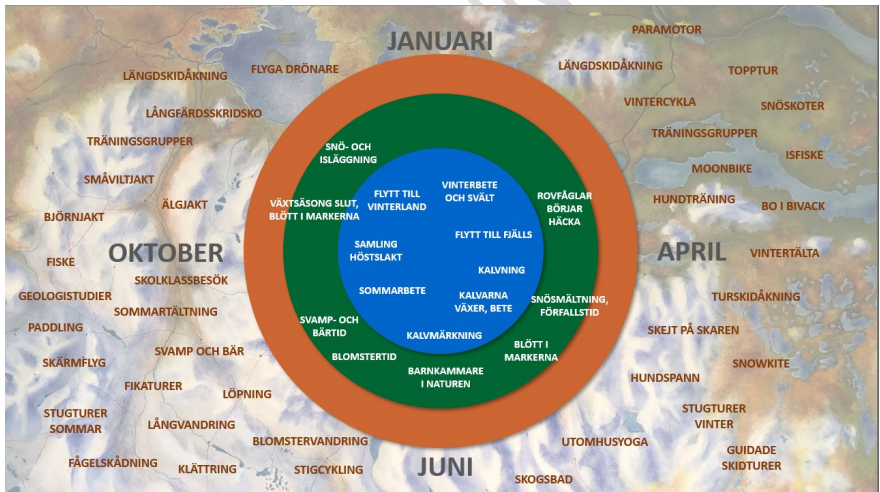
5.3.1 Friluftsliv

Uppfattningen om vad som är friluftsliv kan variera från person till person. Nationalencyklopedin definierar friluftsliv som ”verksamheter i det fria (vanligen för längre tid och i vildare natur)”.³⁷⁴ Om man talar om friluftsliv i vid bemärkelse är det en av Sveriges största folkrörelser.

En del av de aktiviteter som utförs inom ramen för ett rörligt friluftsliv framgår av nedanstående bild.

Figur 1 Exempel på rörligt friluftsliv

I de inre cirklarna (blå och grön färg) åskådliggörs vad som är viktigt för renskötsel, djur- och naturliv. Den orange cirkeln, och aktiviteterna som står runt den i orange färg, beskriver rörligt friluftsliv som kan påverka renskötsel, djur- och naturliv.



Källa: Länsstyrelsen i Jämtlands län, presentation om nya reservatsföreskrifter beslutade den 15 maj 2023 för Vålådalens naturreservat.

Friluftslivets intressen bevakas bland annat av organisationen Svenskt Friluftsliv. Det är en paraplyorganisation för 27 rikstäckande friluftslivsorganisationer som fördelar de pengar ur statsbudgeten som ska gå till organiserat friluftsliv.

³⁷⁴ Nationalencyklopedin, begreppet *Friluftsliv*, digital resurs besökt den 15 november 2023.

Medlemsorganisationerna i Svenskt Friluftsliv har sammanlagt omkring 1,8 miljoner medlemmar, varav cirka 300 000 barn och ungdomar, och genomför årligen tusentals aktiviteter i hela landet. Friluftslivet bidrar till såväl ekonomisk, ekologisk som social hållbarhet. Utöver de organisationer som är samordnade inom Svenskt Friluftsliv finns en mängd intresseorganisationer, skolor, företag och andra aktörer som också arrangerar olika friluftsjaktiviteter.³⁷⁵

I 3 § förordningen om statsbidrag till friluftsjaktiviteter finns en legaldefinition av vad som avses med friluftsliv. Av bestämmelsen följer att friluftsliv är vistelse utomhus i natur- och kulturlandskap för välbefinnande och naturupplevelse utan krav på tävling. Det kan alltså handla om att vandra, cykla, fiska, rida, åka båt, studera växter, leka, jaga, klättra, åka skidor eller skoter eller någon annan liknande aktivitet som utförs i naturen.

Tillgång på natur som är tillgänglig och av god kvalitet är viktiga förutsättningar för friluftslivet. Friluftslivsarbetet är komplext och spänner av den anledningen över många politikområden. Det är flera samhällsaktörer, myndigheter, regioner och kommuner som har i uppdrag att säkerställa att friluftslivet är tillgängligt för många människor. Naturvårdsverket och länsstyrelserna är exempel på myndigheter som är viktiga för friluftslivet, men det finns fler.³⁷⁶

Naturvårdsverket har i uppdrag att verka för att förutsättningarna för friluftsliv bevaras och utvecklas. Myndigheten har även en övergripande samordnande och samverkande roll när det gäller frågor om friluftsliv.

Naturvårdsverket intar dessutom rollen av att vara företrädare för staten som markägare samt vara fastighetsförvaltare och byggherre för friluftsliv i skyddad natur. I den rollen arbetar myndigheten för att utveckla friluftslivet i skyddade områden, som nationalparker och naturreservat. Naturvårdsverket är den myndighet om vägleder länsstyrelser och kommuner i frågor om till exempel fjällsäkerhet, statliga fjälleder och naturturism.

³⁷⁵ Exempel på ideella organisationer som ingår i Svenskt friluftslivs paraplyorganisation är Friluftslivsförbundet, Sportfiskarna, Svenska Brukshundklubben, Svenska Jägareförbundet och Svenska Fjällklubben.

³⁷⁶ Se Naturvårdsverkets hemsida för en lista över vilka myndigheter som gör vad inom friluftslivet och vad de gör, sidan *Vem gör vad*, <https://www.naturvardsverket.se/amnesomraden/friluftsliv/vem-gor-vad/>, besökt den 20 oktober 2023.

Länsstyrelserna ansvarar för den statliga förvaltningen i deras respektive län. Länsstyrelserna har ett återkommande uppdrag att samordna och leda det regionala arbetet med friluftslivspolitikerna i samverkan med Skogsstyrelsen, kommunerna och andra berörda aktörer. I kommunernas översiktsplaneprocess har länsstyrelsen en viktig roll i att stödja, ge råd och även granska kommunernas arbete, ha uppsikt över områden av riksintresse för friluftslivet och bevaka de allmänna intressena om tillgängliga och lämpliga platser för lek, motion och annan utevistelse. Länsstyrelserna ska även verka för att miljömålsarbetet, inklusive arbetet med naturvård, fiskevård, kulturmiljövård, friluftsliv samt natur- och kulturturism, samordnas med det regionala utvecklingsarbetet.

Det ökade friluftslivets påverkan på renar

De svenska fjällen har länge använts som en resurs för sport och turism. Även om det finns ett fortsatt stort intresse för fjällvandring sommartid och skidåkning vintertid har det skett förändringar inom friluftsliv och turism på senare tid. En förändring som har skett är att friluftslivet på senare tid alltmer har "sportifierats" genom att traditionella aktiviteter som har genomförts i naturen har ändrats eller lagts ihop till att numera utföras som en tävling.³⁷⁷ Det är också tydligt att efterfrågan på infrastruktur, service och bekvämlighet har ökat. En annan tydlig trend är att det i närheten av redan befintliga anläggningar för rekreation och kring skidorter har uppstått andra aktiviteter som till exempel heliskiing,³⁷⁸ hundspanssåkning, snökite,³⁷⁹ skoteråkning och cykling, vilket ökar det totala utbudet av rekreativaktiviteter. Utvecklingen innebär även att turistnäring kan bedrivas i fjällen så gott som året runt. Det finns också en tydlig trend i att allt fler arrangörer vill anordna tävlingar och evenemang i fjällen. Utvecklingen leder till flera konsekvenser för områdena,

³⁷⁷ Sandell, Klas och Boman, Mattias, 2013, *Friluftslivets nya aktiviteter – Mera sport och mindre natur?*, publicerad i Naturvårdsverkets rapport 6547, *Friluftsliv i förändring*, s. 212.

³⁷⁸ Heliskiing, eller heliskidåkning på svenska, innebär att skidåkaren blir uppflugen på någon bergstopp med hjälp av en helikopter, för att han eller hon sedan ta sig ner med på skidor. Heliskiing är en typ av off-piståkning, eftersom det inte sker i någon markerad nedfart.

³⁷⁹ Kitesurfning är en form av segling för en person som står på en bräda och drivs framåt av vinden med hjälp av en stor drake. I fjällen har det blivit populärt att utöva aktiviteten som s.k. snökite (även snowkite, kiteskiing, kitesnowboarding). Vid snökitning står utövaren på antingen skidor eller snowboard på öppna fjäll, isbelagda sjöar eller öppna ångar.

bland annat att slitaget på naturen ökar och att befintliga markanvändare trängs undan alltmer.³⁸⁰

Att det rörliga friluftslivet har brett ut sig både sett till areal och till tid på året får givetvis konsekvenser för renskötseln. Så som beskrivs i avsnitt 3.2 är renar i allmänhet känsliga för störningar. Renar kan undvika områden med mänsklig aktivitet med upp till 12 km från störningskällan.³⁸¹

Av en norsk studie om hur renar påverkas av vandringsturism framgår att renar undviker vandringsleder med fler än 30–50 vandrare per dag, och ett undvikande beteende noterades när fler än 10–15 vandrare per dag använde leden. Vid undersökningen hade man försett vajor med GPS samtidigt som antalet vandrare räknades utmed vandringslederna, kompletterat med frågeformulär till vandrarna. Undersökningen visade även att renarna verkade röra sig mer oroligt i området under jaktsäsongen och att de då korsade vandringslederna i högre utsträckning (och alltså under den tiden var mindre påverkade av antalet vandrare).³⁸² Även i tidigare studier har samma undvikande beteende noterats i förhållande till tätt trafikerade vandringsleder.³⁸³

STF:s verksamhet

Svenska turistföreningen (STF) är en stor turistaktör i norra Sverige. Föreningen har (för närvarande) 44 fjällstugor som under viss tid av året är bemannade med stugvärdar. I stugorna kan man övernatta och i vissa fall proviantera. Stugorna ligger långt ifrån bebyggelse och bilvägar vilket innebär att man i de flesta fall behöver vandra eller skida för att besöka dem. Stugorna ligger utmed markerade skid- och vandringsleder. Avståndet mellan stugorna är 10–20 kilometer, vilket anses motsvara en dagstur. Det finns inte el, rinnande vatten, toalett eller dusch i stugorna. I vissa stugor finns dock vedeldad bastu.

³⁸⁰ Wall-Reinius, Sandra och van den Brin, Paul, 2023, *Rekreation och miljöpåverkan i fjällen - En sammanfattning av forskning om ekologiska effekter av friluftsliv, turism och sport*, Mistra sport & outdoors, rapport 2023:5, s. 1 f.

³⁸¹ Skarin, 2014, s. 1041–1054.

³⁸² Gundersen, Vegard, Myrvold, Knut Marius, Rauset, Geir Rune, m.fl., 2020, *Spatiotemporal tourism pattern in a large reindeer (*Rangifer tarandus tarandus*) range as an important factor in disturbance research and management*, Journal of Sustainable Tourism, s. 2.

³⁸³ Wall-Reinius m.fl., 2023, s. 18 ff.

Fjällstugornas öppettider varierar i olika områden i fjällvärlden, men inleddes under 2023 mellan den 17 februari och 24 mars och avslutades mellan den 16 april och 7 maj. Inför sommarsäsongen öppnade stugorna mellan den 16 juni och 7 juli och stängde mellan den 3 september och den 17 september.³⁸⁴

Dessutom har STF fjällstationer, som har en högre servicenivå. Vid en fjällstation kan det finnas restaurang, butiker, guideaktiviteter, elektricitet och varmvatten. Fjällstationerna är en sorts mellanting mellan hotell och vandrarhem. STF har 14 fjällstationer. Fler än hälften av fjällstationerna ligger i Jämtlands län.

Eftersom antalet fjällturister har ökat på senare tid har slitaget på naturen och störningarna för renskötseln också ökat påtagligt i vissa delar av fjällvärlden – särskilt i anslutning till platser där STF bedriver verksamhet. I synnerhet området i västra Jämtlandsfjällen och delar av Härjedalen har varit utsatt, men även området i närheten av och omkring Kebnekaise i Norrbottens län. Förutom antalet besökare har det sätt som lederna har dragits i den här delen av fjällen uppmärksammats som särskilt störande för renskötseln. Lederna här går kors och tvärs över fjället, vilket innebär att det blir svårt för renarna att få betesro och att hitta platser att kalva på i lugn och ro. STF har totalt åtta fjällstationer i Jämtlandsfjällen, varav fyra ligger i Handölsdalens samebys renbetesområde.

För att komma till rätta med störningarna i området sa Länsstyrelsen i Jämtlands län upp arrendeavtalen med STF per den 31 december 2023. Länsstyrelsen uppmanade samtidigt STF att samråda med de berörda samebyarna³⁸⁵ inför att en ny ansökan om arrende skulle ges in till länsstyrelsen.

Efter att flera dialogträffar genomförts mellan STF och samebyarna kom de överens om att Blåhammarens fjällstation ska övergå till att vara en fjällstuga. Det innebär att den restaurang som bedrivits där ska stängas och att enbart självhushåll ska erbjudas i stugan. En butik med enklare matvaror kommer dock att finnas kvar. Samtidigt ska antalet bäddar i fjällstugan halveras till totalt 30. Genom att minska servicen vid Blåhammarens fjällstation blir behovet av transporter, som sommartid i huvudsak sker med

³⁸⁴ De redovisade öppettiderna avser år 2023, se STF:s webbplats sidan *Fjällstugor öppettider*, <https://www.svenskaturistforeningen.se/app/uploads/2022/12/stfs-fjallstugor-oppettider-2023-221205.pdf>, besökt den 10 oktober 2023.

³⁸⁵ Samebyarna Handölsdalen, Tåssåsen, Mittådalen och Ruvhten.

helikopter, mindre. Förändringen sker redan till den kommande säsongen, år 2024.

På Sylarna fjällstation minskas antalet bäddar med 25 procent och senast år 2028 ska STF stänga den restaurang som finns där och den restaurang som finns på Helags Fjällstation. Även vid dessa fjällstationer ska det finnas kvar en butik för proviantering samt möjlighet att laga egen medhavd mat.

Överenskommelsen innebär också att alla fjällstugor och fjällstationer i området, av hänsyn till renkalvmärkning och kalvarnas tillväxt, kommer att öppna senare inför sommarsäsongen. Genom att senarelägga säsongen med två veckor hinner renkalvarna äta upp sig och bli mer självgående innan de stora turistströmmarna når fjället.³⁸⁶

Vidare innebär överenskommelsen att fjällstugan Gåsen, som är belägen i Vålådalens naturreservat, ska läggas ner. Skälet till det är att ett större område på fjället då i princip kan bli helt fritt från störningar. Fjällstugorna och fjällstationerna Sylarna, Blåhammaren, Helags, Vålåstugan, Stensdalen, Anaris, Lunndörren och Fältjägaren stängs helt vintertid i samband med att skoterförbudet träder i kraft i slutet av april (för närvarande den 19 april) och öppnar sommartid först den 1 juli (förutom Sylarna som öppnar den 15 juli).

STF ansöker nu om ett nytt arrendeavtal för Jämtland och delar av Härjedalen, som föreslås träda i kraft den 1 januari 2024.

Den ansökan som STF nu har gett in omfattar inte arrende för fjällstugorna Skedbro och Rogen i södra Härjedalen. STF har angett att en ansökan beträffande markupplåtelse för de stugorna kommer att ges in till länsstyrelsen senare under hösten 2023. Det är inte klart hur den ansökan kommer att utformas, men STF har redan aviserat att föreningen är medveten om att den sameby som har sitt renbete i Rogenområdet, Ruvhten sijte, befinner sig i en utsatt situation efter att ha blivit av med bete både i Norge och på marker i Härjedalen. Detta är något som enligt STF kommer att beaktas i den kommande ansökan.

³⁸⁶ Se t.ex. Länsstyrelsen i Jämtlands läns webbplats, Nyheter och press, sidan <https://www.lansstyrelsen.se/jamtland/om-oss/nyheter-och-press/nyheter---jamtland/2023-08-31-stf-har-natt-overenskommelse-med-flera-samebyar---underlag-for-avtal-skickas-in-till-lansstyrelsen.html> och STF:s webbplats, sidan [Markupplåtelse Jämtland Härjedalen, https://www.svenskaturistforeningen.se/om-stf/stfs-hallbarhetsarbete/markupplattelse-jamtland-harjedalen/](https://www.svenskaturistforeningen.se/om-stf/stfs-hallbarhetsarbete/markupplattelse-jamtland-harjedalen/) besökt den 23 oktober 2023.

Stora delar av det område som har varit uppe till diskussion inför STF:s ansökan om arrende saknar formellt skydd eftersom det inte är naturreservat eller nationalpark. Det innebär att det är svårare för länsstyrelsen att reglera hur människor rör sig i området. I Vålådalens naturreservat finns dock några av STF:s fjällstugor och där har nya reservatsföreskrifter tagits fram av länsstyrelsen.³⁸⁷

5.3.2 Evenemang i fjällen

En särskild fråga som uppkommer angående turismens markanvändning är var gränsen går för när en aktivitet kan utnyttjas inom ramen för allemansrätten och när den rätten överskrids. När enskilda utövar friluftsliv i naturen är det en tämligen okomplicerad fråga. När det däremot är fråga om ett arrangemang som drar ett stort antal deltagare eller ska pågå i samma område under flera dagar i sträck ryms evenemanget oftast inte inom allemansrättsligt utnyttjande. I sådant fall krävs medgivande från markägaren.

I Jämtland finns det främst två stora evenemang i områden där det bedrivs renskötsel som kräver markupplåtelse från länsstyrelsen, nämligen ett fjällmaraton på Ottfjället och ett cykellopp i Bruksvallarna. I Västerbottens och Norrbottens län arrangeras också tävlingar och liknande evenemang, men inte i samma omfattning som i Jämtlands län. Länsstyrelsen i Jämtlands län har ett mer formaliserat beslutsfattande för markupplåtelser i samband med evenemang än de andra länens länsstyrelser.³⁸⁸

Länsstyrelsen i Jämtlands län har en praxis som innebär att arrangören av ett evenemang som inte bedöms inrymmas i allemansrätten måste ansöka om tillstånd till markupplåtelse enligt 32 § rennäringslagen. Sedan länsstyrelsen fått in ansökan får samebyarna yttra sig över frågan om upplåtelsen kan innebära en avsevärd olägenhet för renskötseln. Dessutom tillämpas konsultationsordningen i förhållande till de berörda samebyarna. Eventuellt konsulteras även någon ytterligare samisk intresseorganisation (framför allt SSR) och Sametinget. Vid prövningen av om markupplåtelsen innebär en avsevärd olägenhet

³⁸⁷ Länsstyrelsen i Jämtlands läns föreskrifter om Vålådalens naturreservat (23FS 2023:9), beslutade den 15 maj 2023, dnr. 511-7701-2022.

³⁸⁸ Se minnesanteckningar från möten med företrädare för respektive länsstyrelse i oktober och november 2023.

för renskötseln beaktar länsstyrelsen kumulativa effekter. Länsstyrelsen beslutar om ansökan om markupplåtelse ska tillåtas eller inte i ett formellt och överklagbart beslut.³⁸⁹

Även när aktiviteter planeras som inte bedöms gå utöver vad som följer av allemansrätten uppmuntrar Länsstyrelsen i Jämtlands län allmänheten att anmäla arrangemanget till länsstyrelsen. Det kan till exempel vara fråga om en skolklass som planerar att tälta en natt på statens mark. I sådana fall blir det inte fråga om något beslut om markupplåtelse utan enbart en information om det tänkta arrangemanget. Länsstyrelsen skickar informationen vidare till den sameby som berörs av arrangemanget och vidarebefordrar även eventuell information som samebyn skickar in till arrangören.³⁹⁰

Forskare vid Mittuniversitetet har i en studie gått igenom alla ansökningar om att anordna friluftsför- eller sportevenemang på statens mark i Jämtlands län mellan år 2011 och 2020. Totalt 393 ansökningar av 150 olika idrottsföreningar, kommersiella företag, skolor och privatpersoner undersöktes. I många ansökningar angavs antalet deltagare till mellan 50 och 100 personer, medan arrangören av 16 evenemang uppskattade att antalet deltagare skulle överskrida 500 personer. De flesta ansökningar angav dock inget deltagarantal alls.³⁹¹

Påverkan på renskötseln var den miljöpåverkan som angavs i flest ansökningar. Genomgången visade att det generellt fanns få miljökonsekvensbeskrivningar av evenemangen och att länsstyrelsen inte heller ställde krav på miljöhänsyn när evenemangen tilläts. Den stora merparten av alla ansökningar bifölls och ingen ansökan avslogs enbart med hänvisning till miljöskäl. När bedömningen gjordes om evenemanget skulle tillåtas eller inte gjordes i stället en avvägning mellan andra intressen, såsom lokal utveckling, ekonomiska vinster och folkhälsa. I några fall ombads arrangören att flytta det tänkta evenemangets tidpunkt eller plats för att undvika störningar i känsliga miljöer.³⁹²

³⁸⁹ Se t.ex. Länsstyrelsen i Jämtlands läns beslut den 22 maj 2023, ärendebeteckning 613-8819-2022 som sedan ändrades genom regeringens beslut den 20 juli 2023, dnr LI2023/02753.

³⁹⁰ Länsstyrelsen i Jämtlands läns webbplats, sidan *Organiserade aktiviteter och verksamheter på renbetesfjällen*, , besökt den 8 november 2023.

³⁹¹ Eriksson, Axel, Pettersson, Robert och Wall-Reinius, Sandra 2023, *Environmental concerns in nature-based events: the permit process for organised outdoor recreation and sport*, Scandinavian Journal of Hospitality and Tourism, s. 5 ff.

³⁹² Eriksson, m.fl., 2023, s. 8 f.

Forskarna kunde notera att de berörda samebyarna över tid blev alltmer negativa till ansökningar om evenemang med hänvisning till att de störde renskötseln. Trots det var det ingen ansökan som avsågs till följd av risk för störningar i renskötseln. Som exempel kan nämnas att en årlig hundspannstävling med omkring 40 deltagande ekipage tilläts utan några inskränkande villkor trots att samebyn hävdade att renarna skulle störas av evenemanget.³⁹³

Under innevarande år har Länsstyrelsen i Jämtlands län till viss del nekat markupplåtelse till det ovan nämnda fjällmaratonet på Ottfjället med hänvisning till att det fanns en risk för att arrangemanget, tillsammans med den påverkan som allemansrättsliga aktiviteter i området redan kan antas ha på renskötseln, skulle innebära en avsevärd olägenhet för renskötseln.

Ansökan avsåg Fjällmaraton 100K med högst 200 deltagare och Fjällmaraton 45K med högst 800 deltagare. Loppen var planerade till den 3 respektive 5 augusti 2023. Länsstyrelsen biföll ansökan om maraton 100K, men avsåg ansökan om maraton 45K. De samebyar vars betesmarker påverkades av loppets sträckning fick yttra sig och båda samebyarna avstyrkte ansökan på den grunden att renarna skulle störas av arrangemanget. Bland annat angavs att en del av loppets sträckning var planerad genom ett område där den ena samebyns rentjurar uppehöll sig under sensommaren. Samebyn angav att det var viktigt att renarna inte stördes för att de dels skulle bibehålla sin slaktvikt, dels inte skulle spridas över ett större område. Även Sametinget yttrade sig och angav att delar av tävlingssträckorna låg inom åretruntmarkerna och berörde riksintresseområden för renskötseln. Vidare anfördes att tävlingarna var planerade under en period där renarna är i stort behov av betesro eftersom de äter upp sig inför kommande vinter. Enligt Sametinget skulle hänsyn tas till kumulativa effekter av störningar i området.³⁹⁴

Arrangören av fjällmaratonet vidhöll ansökan i sin helhet och hävdade att ingen part inkommit med någon dokumentation som visade att arrangemanget skulle innebära en avsevärd olägenhet för rennäringen. Vidare menade arrangören att det inte finns lagstöd för att ta hänsyn till kumulativa effekter vid bedömningen av om markupplåtelse ska ske enligt 32 § rennäringslagen.³⁹⁵

³⁹³ Eriksson m.fl., 2023, s. 11 f.

³⁹⁴ Länsstyrelsen i Jämtlands läns beslut den 22 maj 2023, 613-8819-2022, s. 1 ff.

³⁹⁵ Länsstyrelsen i Jämtlands läns beslut den 22 maj 2023, 613-8819-2022, s. 3.

Länsstyrelsens avslag beträffande fjällmaraton 45K med 800 deltagare motiverades bland annat med att stora arrangemang på renbetesfjäll innebär en klar risk för störningar för renskötseln och att området är starkt präglad av det rörliga friluftslivet som också har ökat successivt på senare år. I augusti är det vanligtvis mycket folk i området och länsstyrelsen menade att hänsyn skulle tas till kumulativa effekter. Länsstyrelsen angav i beslutet att om renskötseln redan innan arrangemanget är pressad av friluftslivet i området kan den ytterligare störning som arrangemanget medför innebära att påverkan blir för stor och därmed inte ska tillåtas. Vid bedömningen skulle antalet deltagare tillmätas betydelse.³⁹⁶

Arrangören överklagade länsstyrelsens beslut till regeringen som ändrade länsstyrelsens beslut. Regeringen tillät därmed att arrangören även fick markupplåtelse för fjällmaraton 45 K med 800 deltagare. Regeringen angav att det vid en samlad bedömning inte framkommit skäl för att den sökta upplåtelsen skulle medföra en avsevärd olägenhet för renskötseln. Vid bedömningen tillmätte regeringen viss betydelse till att arrangören hade beviljats markupplåtelser under en mycket lång tid för liknande arrangemang och att det fanns motstridiga uppgifter om huruvida samebyarna hade påtalat störningar i samband med de tidigare arrangemangen.³⁹⁷

5.4 Från delbetänkandet avsnitt 5.4 – Turism kring småviltsjakt och fiske

Turistnäringen kring jakt och fiske bedrivs i huvudsak av lokala entreprenörer. Den här sortens verksamhet beskrivs i avsnitt 5.4 i delbetänkandet.³⁹⁸ Här följer en sammanfattning av vad som sägs där.

Turistnäring kring jakt och fiske handlar om en rad olika typer av verksamheter, som ofta går in i varandra. Det kan vara fiskecamper, stugbyar, guideföretag, kursverksamheter och transportservice.

En typ av näringsverksamhet kopplad till jakt och fiske är paketreseförsäljning. Det finns företag som, utifrån kundernas önskemål, ordnar med boende, mat, transport och guide. Högsäsong för paketresor för småviltsjakt är från jaktstarten den 25 augusti till

³⁹⁶ Länsstyrelsen i Jämtlands läns beslut den 22 maj 2023, 613-8819-2022, s. 5.

³⁹⁷ Regeringens beslut den 20 juli 2023, dnr LI2023/02753, s. 4.

³⁹⁸ SOU 2023:46 s. 188.

slutet av september, när snön ofta lägger sig i fjällområdet. Utländska jägare ansluter från och med den 16 september. Kunderna löser själva jakt- och fiskekort, vilket är en förutsättning med det nuvarande systemet.

En annan typ av turistverksamhet, som ofta bedrivs i kombination med andra verksamheter, handlar om att specifikt erbjuda guidning. Guider för småviltsjakt är i regel hundförare. Sådana erfarna hundförare kan även erbjuda hundträning. Det handlar då om att träna upp hundar för småviltsjakt. Småviltsjaksäsongen infaller som angetts i början av hösten, men högsäsongen för hundträning börjar i mitten av februari och pågår till mitten av mars.

I anslutning till fjällområdet nyttjas stugbyar av såväl småviltsjägare som fiskare. Flera av stugbyarna har egna restauranger.

I och med den bitvis svåråtkomliga terrängen är helikopterverksamheten i norra Sverige av stor betydelse. Småviltsjägare och fiskare är viktiga kundgrupper för helikopterföretagen under hela barmarkssäsongen och särskilt juli, augusti och september. Helikopterföretagen anlitas emellertid också av samebyarna (både för transporter och för att driva renar) och av länsstyrelserna (till exempel i anslutning till den rovdjursinventering som görs tillsammans med samebyarna).

De näringsidkare som sekretariatet har träffat beskriver samstämmigt att de kapitalstarkaste kunderna finns bland jägarna. När det gäller fiske behöver man enligt dessa företrädare som utgångspunkt kunna erbjuda exklusivt fiske i ett visst vatten för att, utöver rena boendelösningar, kunna få verksamheten lönsam.

Den största andelen av kundbasen kommer från Sverige. Sett till utländska kunder är de nordiska grannländerna störst, men även jägare och fiskare från Tyskland, Schweiz och Italien kommer för att jaga och fiska i de svenska fjällen. Dessa jägare och fiskare är ofta i högre grad än de svenska beroende av de utvidgade tjänster som de lokala företagen med inriktning på jakt och fiske erbjuder, som guidning och transport.

I kapitel 7 i delbetänkandet finns en del statistik om jakt och fiske, som upprepas här.³⁹⁹ I avsnitt 7.2.1 om jägare och jakt dagar beskrivs en del statistik om vilka som jagar. Enligt Naturvårdsverket

³⁹⁹ SOU 2023:46, s. 246–264.

sålades totalt 283 358 jaktkort i Sverige år 2021, av vilka 259 885 till svenska medborgare. De senare utgör drygt tre procent av Sveriges befolkning i åldern 18–80 (7,76 miljoner år 2021 enligt Statistiska Centralbyråns befolkningsstatistik).

Tabell 7.7 Genomsnittligt antal jägare samt genomsnittligt antal jakt dagar för småviltsjakt i områden ovanför odlingsgränsen per år och län perioden 2015–2021 (standardavvikelser inom parentes)

Län	Totalt antal jägare	Utländska medborgare	Svenska medborgare	Länsbor	Jakt dagar
Norrbottn	3 751 (495)	998 (319)	2 754 (193)	2 046 (116)	18 631 (3 565)
n	7	7	7	7	7
Västerbottn	2 728 (110)	970 (230)	1 758 (142)	868 (48)	11 955 (1 687)
n	7	7	7	7	7
Jämtland	6 423 (351)	1 509 (517)	4 914 (748)	1 508 (246)	15 787 (1 102)
N	7	7	7	7	7

Källa: Länsstyrelserna i Norrbottens, Västerbottens och Jämtlands län.

I avsnitt 7.2.9 i delbetänkandet redovisas en del statistik om fritidsfiskare. Enligt Sportfiskeförbundet innefattar fritidsfiske både fiske som sker med spö och lina och fiske som sker med nät. De flesta som ägnar sig åt fritidsfiske i Havs- och vattenmyndighetens undersökningar är sådana som skulle betecknas som sportfiskare, det vill säga som fiskar med handredskap.

Beträffande sportfisket ovanför odlingsgränsen finns uppgifter hos länsstyrelserna i Norrbottens, Västerbottens, Jämtlands och Dalarnas län. Dessa är emellertid mer osäkra än för småviltsjakten eftersom det finns olika typer av fiskekort (personliga kort, familjekort, kort som gäller per dygn respektive säsongskort). Fiskaren behöver inte heller registrera vilken dag fisket sker. I Norrbottens och Dalarnas län är det också relativt vanligt att fiskekort säljs för länsstyrelsens räkning av lokala entreprenörer och därmed inte registreras i NatureIT, vilket försvårar datasammanställningen. Emellertid finns följande uppgifter om fisket för perioden 2015–2021.

Tabell 7.14 Genomsnittligt årligt antal sportfiskare samt genomsnittligt årligt antal fiskedagar i respektive region under åren 2015–2021 (standardavvikelser inom parentes)

Län	Totalt antal fiskare	Antal utländska medborgare	Antal svenska medborgare	Antal länsbor	Antal fiskedagar
Norrbottnen	8 103 (2 934)	2 820 (1 030)	5 284 (2 765)	4 292 (2 132)	i.u.
N	7	7	7	7	7
Västerbottnen	10 317 (658)	817 (271)	9 500 (660)	4 609 (319)	52 456 (2 453)
N	7	7	7	7	7
Jämtland	9 560 (444)	498 (163)	9 062 (528)	2 539 (170)	58 442 (3 753)
N	7	7	7	7	7

Källa: Länsstyrelserna i Norrbotten, Västerbottens och Jämtlands län.

6 Renskötsel i miljötillståndsprövningar

Sammanfattning: Ett antal verksamheter kräver miljötillstånd för att få bedrivas, och för att få ett sådant tillstånd behöver verksamhetsutövaren göra en miljökonsekvensbeskrivning. Verksamhetsutövaren behöver också hålla samråd med samebyar som kommer att påverkas av den planerade verksamheten. För att få miljötillstånd i ett renskötselområde prövas verksamheten mot intresset av rennäring, som är av nationell betydelse för Sverige eftersom rennäringen behövs för att säkra den samiska kulturens fortlevnad.

I sin miljökonsekvensbeskrivning ska verksamhetsutövaren, om rennäringen kommer att påverkas av verksamheten, göra en rennäringsutredning som förklarar hur den påverkan kommer att se ut. Rennäringsutredningen behöver ta hänsyn till kumulativa effekter som verksamheten tillsammans med andra verksamheter i området kommer att få för rennäringen. I rennäringsutredningen behöver renskötseln ses i ett landskapsperspektiv och olika verksamheters störningszoner för rennäringen behöver identifieras.

Rennäringens skydd mot exploatering är olika starkt i olika områden. Ibland måste rennäringen vika för andra intressen. I områden som är av riksintresse för rennäringen kan den behöva vika för andra ändamål om dessa också är av riksintresse.

När renbetesmarker exploateras för olika ändamål har de samebyar som berörs rätt till ersättning för den ekonomiska skada eller olägenhet som de drabbas av på grund av exploateringen.

Ett antal verksamheter kan antas medföra en betydande miljöpåverkan, i form av utsläpp, buller, skakningar, föroreningar eller liknande. Det gäller exempelvis vindkraftsparker, vattenregleringar, skjutfält, flygplatser och gruvor. Sådana verksamheter kräver miljötillstånd enligt miljöbalken för att få bedrivas, och för att få ett sådant tillstånd behöver verksamhetsutövaren göra en miljökonsekvensbeskrivning.⁴⁰⁰

I kapitlet efter detta beskrivs mer specifikt hur renskötsel förhåller sig till vindkraft och vattenkraft. Gruvor, kraftledningar och infrastruktur kommer att beskrivas i en kommande promemoria. I detta kapitel beskrivs själva miljötillståndsprocessen i sig, som är gemensam för de olika verksamhetstyperna. Kapitlet inleds med en beskrivning av den formella processen och de krav som ställs på verksamhetsutövaren. Därefter följer en genomgång av miljöbalkens hushållningsbestämmelser, med särskilt fokus på bestämmelsen om rennärningen som riksintresse. Efter det följer en beskrivning av hur kumulativa effekter ska beskrivas i miljökonsekvensbeskrivningar, samt en beskrivning av hur de rennäringsutredningar som ska ingå i miljökonsekvensbeskrivningar kan se ut.

6.1 Miljötillståndsprocessen

I samband med arbetet med miljökonsekvensbeskrivningen behöver verksamhetsutövaren (exploatören) hålla samråd. Samråden ska ske med länsstyrelsen, tillsynsmyndigheten för verksamheten och med de övriga statliga myndigheter eller enskilda personer (fysiska eller juridiska) som kan antas bli särskilt berörda av verksamheten – till exempel samebyar och markägare.⁴⁰¹ Syftet med samråden är att ge samrådsparterna möjlighet att i ett tidigt skede kunna delta i processen och påverka projektets utformning och beslutsunderlag.⁴⁰²

Därefter ska verksamhetsutövaren göra en miljökonsekvensbeskrivning som ska ligga till grund för ansökan om miljötillstånd. Miljökonsekvensbeskrivningen ska innehålla

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

⁴⁰¹ 6 kap. 24 och 30 §§ miljöbalken.

⁴⁰² Bengtsson, Bertil, Bjällås, Ulf, Rubenson, Stefan, Strömberg, Rolf, *Miljöbalken – kommentaren till 6 kap. 30 §*, Juno version 22.

uppgifter om verksamhetens lokalisering, utformning, omfattning och andra egenskaper som kan ha betydelse för miljöbedömningen. Uppgifter om alternativa lösningar för verksamheten ska också finnas med, samt uppgifter om rådande miljöförhållanden innan verksamheten påbörjas och hur de förhållandena förväntas utveckla sig om verksamheten inte påbörjas. Miljökonsekvensbeskrivningen ska vidare innehålla en identifiering, beskrivning eller bedömning av de miljöeffekter som verksamheten kan antas medföra i sig eller till följd av yttre händelser. Uppgifter om de åtgärder som planeras för att förebygga, hindra, motverka eller avhjälpa de negativa miljöeffekterna ska finnas med. Det ska även finnas en icke-teknisk sammanfattning. I miljökonsekvensbeskrivningen ska det slutligen anges vilka samråd som har föregått ansökan och vad som har kommit fram vid dessa.⁴⁰³ Vad en miljökonsekvensbeskrivning ska innehålla utvecklas mer i avsnitt 6.1.3.

Om verksamheten som ansökan avser kan få en påverkan av betydelse för rennäringsen ska miljökonsekvensbeskrivningen dessutom innehålla en rennäringensutredning, det vill säga en utredning av hur rennäringsen förväntas påverkas av den åtgärd som man söker tillstånd för. Utredningen kallas ibland för rennäringensanalys och kan antingen ingå i miljökonsekvensbeskrivningen eller vara en bilaga till den. En beskrivning av vad en rennäringensanalys kan innehålla finns i avsnitt 6.1.4.

De uppgifter som ska finnas med i miljökonsekvensbeskrivningen ska ha den omfattning och detaljeringsgrad som är rimlig med hänsyn till rådande kunskaper och bedömningsmetoder. För att en samlad bedömning ska kunna göras behöver miljökonsekvensbeskrivningen redogöra för de väsentliga miljöeffekter som verksamheten kan antas medföra.⁴⁰⁴

Ett antal myndigheter yttrar sig i processen om miljötillstånd. Naturvårdsverket kan yttra sig i syfte att bevaka hur verksamheten påverkar miljön. Sametinget kan yttra sig om hur verksamheten påverkar renskötseln. Länsstyrelsen yttrar sig i regel i tillståndprocessen i egenskap av tillsynsmyndighet, och tar då också ofta upp frågor som rör renskötseln.

⁴⁰³ 6 kap. 35 § miljöbalken, som kompletteras av ett antal bestämmelser i 16–19 §§ miljöbedömningsförordningen.

⁴⁰⁴ 6 kap. 37 § miljöbalken.

6.1.1 Krav på verksamhetsutövaren

Det är verksamhetsutövaren som söker tillstånd som har utredningsansvaret, vilket innebär att det är verksamhetsutövaren som är ansvarig för att det finns tillräcklig utredning bifogad ansökan om miljötillstånd för att domstolen ska kunna fatta beslut. Ett antal krav ställs på verksamhetsutövaren. Dessa framgår av 2 kap. miljöbalken.

Det ställs ett kunskapskrav på verksamhetsutövaren, som innebär att verksamhetsutövaren måste skaffa sig den kunskap som behövs med hänsyn till verksamhetens eller åtgärdens art och omfattning för att skydda människors hälsa och miljön mot skada eller olägenhet.⁴⁰⁵

Det finns en försiktighetsprincip, som innebär att verksamhetsutövaren är skyldig att utföra de skyddsåtgärder, iaktta de begränsningar och vidta de försiktighetsmått i övrigt som behövs för att förebygga, hindra eller motverka skada och olägenhet för hälsa och miljö.⁴⁰⁶

Det finns också en produktvalsprincip, som ålägger verksamhetsutövaren att i sin verksamhet göra miljömässiga val avseende skadliga eller misstänkt skadliga ämnen, samt en hushållningsprincip, enligt vilken verksamhetsutövaren ska hushålla med råvaror och energi samt utnyttja möjligheterna att minska bland annat mängden avfall och skadliga ämnen.⁴⁰⁷

Vidare finns en lokaliseringsprincip. Den innebär att den plats som väljs för verksamheten ska vara lämplig med hänsyn till att ändamålet med verksamheten ska kunna uppnås med minsta intrång och olägenhet för människors hälsa och miljön.⁴⁰⁸

De principer som nu har nämnts gäller i den utsträckning det inte kan anses orimligt att uppfylla dem. Vid bedömningen av vad som är orimligt ska särskild hänsyn tas till nyttan av skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått jämfört med kostnaderna för sådana åtgärder.⁴⁰⁹ I förarbetena till bestämmelsen sägs att ”någonstans går en gräns där marginalnyttan för miljön inte uppväger de kostnader som läggs ned på försiktighetsmått”.⁴¹⁰ Detta perspektiv påkallar en

⁴⁰⁵ 2 kap. 2 § miljöbalken.

⁴⁰⁶ 2 kap. 3 § miljöbalken.

⁴⁰⁷ 2 kap. 4 och 5 §§ miljöbalken.

⁴⁰⁸ 2 kap. 6 § miljöbalken.

⁴⁰⁹ 2 kap. 7 § miljöbalken.

⁴¹⁰ Prop. 1997/98:45 *Miljöbalk*, del I, s. 232.

bedömning av om kraven som genom hänsynsreglerna ställs på verksamhetsutövaren är rimliga i relation till den effekt som skyddsåtgärderna och försiktighetsmått kommer att ha på miljön, i förhållande till vad åtgärderna kostar. I praktiken kan det innebära att en konkret åtgärd – en alternativ plats, en skyddsåtgärd eller något annat – som i och för sig skulle kunna skydda ett motstående intresse anses vara för dyr för att vara rimlig.

6.1.2 Hushållningsbestämmelser

I miljöbalken finns ett antal hushållningsbestämmelser, som fungerar som grundläggande materiella miljöregler i balken för bland annat miljötillståndsbeslut, med fokus på användning av mark- och vattenområden. Reglerna har förts över från vad som tidigare gällde enligt naturresurslagen.

Miljöbalkens hushållningsbestämmelser framgår i 3 och 4 kap. Reglerna inleds med förklaringen att mark- och vattenområden ska användas för det eller de ändamål för vilket de är mest lämpade med hänsyn till beskaffenhet och läge samt föreliggande behov. Företrädare ska ges sådan användning som medför en från allmän synpunkt god hushållning.⁴¹¹

Avsikten med hushållningsbestämmelserna är att främja väl genomtänkta avvägningar mellan olika önskemål och intressen av att utnyttja marken, vattnet och den fysiska miljön i övrigt. Bestämmelserna omfattar flera olika intressen, till exempel jordbruk, skogsbruk, naturskydd eller totalförsvaret, och är utformade för att man ska kunna göra avvägningar mellan dessa. Det handlar alltså om att göra avvägningar mellan motstående intressen, ofta exploateringsintressen mot intresset att spara en resurs för senare exploatering eller intresset att bevara och avstå helt från tanken på exploatering.

I sådana avvägningar anses ett antal allmänna intressen vara av nationell betydelse eller riksintresse. Om ett riksintresse föreligger på ett visst område innebär det att det är av stor betydelse från nationell synpunkt att skydda det området från förändringar som påverkar riksintresset, alternativt att utnyttja området på ett sätt som gynnar riksintresset. Vilka områden som är av riksintresse för

⁴¹¹ 3 kap. 1 § miljöbalken.

olika ändamål pekats ut av vissa centrala förvaltningsmyndigheter – Naturvårdsverket pekar till exempel ut områden av riksintresse för naturvård och friluftsliv, och Trafikverket pekar ut områden av riksintresse för flygplatser, och så vidare. Dessa myndigheters utpekanden är inte rättsligt bindande för prövningen i det enskilda fallet, utan prövningsmyndigheten kan göra en annan bedömning.⁴¹²

En kommun har också ett inflytande över riksintressena eftersom den ska peka ut dem i översiktsplanen och beskriva hur den anser att riksintressena ska tillgodoses.⁴¹³ Länsstyrelsen yttrar sig under översiktsplanprocessen och har då en samordnande roll, där länsstyrelsen kan bedöma vilket riksintresse som ska ha företräde framför ett annat riksintresse om de inte går att samordna. Ju högre grad av samstämmighet som råder mellan sektorsmyndighetens, kommunens och länsstyrelsens uppfattning om ett riksintresseområde, desto större tyngd får översiktsplanens ställningstaganden för prövningsmyndigheten.⁴¹⁴

Miljöbalkens hushållningsbestämmelser ska inte tillämpas när markanvändningen är pågående. Det innebär att skogsbruk eller befintliga industriers verksamhet inte berörs. Däremot gäller reglerna för nya verksamheter, det vill säga sådant som ses som ändrad markanvändning. En annan begränsning är att det normalt endast är påtagliga skador på bevarandevärden, respektive påtagliga försvåranden av utnyttjanden, som kan hindras av reglerna.⁴¹⁵

Rennäringen som riksintresse

Rennäringen är inte bara ett enskilt intresse utan ses också som ett riksintresse, det vill säga av nationellt intresse för hela landet. Därför anges i 3 kap. 5 § miljöbalken att mark- och vattenområden som har betydelse för rennäringen så långt som möjligt ska skyddas mot åtgärder som påtagligt kan försvåra näringens bedrivande. I bestämmelsen framgår också att i områden som är av riksintresse för rennäringen är skyddet ännu starkare – där ska rennäringen skyddas från åtgärder som påtagligt försvårar näringens bedrivande, utan

⁴¹² Bengtsson m.fl., *Miljöbalken – en kommentar*, kommentaren till inledningen till 3 kap. samt 3 kap. 1 §, Juno version 22, och prop. 1997/98:45 Miljöbalk del II, s. 29.

⁴¹³ 3 kap. 4 § plan- och bygglagen (2010:900).

⁴¹⁴ 2 kap. 1–4 §§ plan- och byggförordningen (2011:338) samt prop. 1994/95:230, *Kommunal översiktsplanering enligt plan- och bygglagen m.m.*, s. 58 f.

⁴¹⁵ Michanek och Zetterberg, Juno version 5, avsnitt 9.2

någon begränsning till ”så långt som möjligt”. Skyddet för rennäringen gäller alltså både i och utanför områden som är av riksintresse för rennäringen, men är starkare i riksintresseområden.

Skälet till att rennäringen anses vara av nationellt intresse är att den är en förutsättning för den samiska kulturen. Riksdagen har i olika sammanhang uttalat att den samiska kulturens fortlevnad måste garanteras. Detta innebär enligt förarbetena att det måste finnas grundläggande förutsättningar för rennäringen inom i princip varje sameby. Det måste finnas en säker tillgång till sådana områden inom både åretruntmarkerna och vinterbetesmarkerna som har avgörande betydelse för möjligheterna att bedriva renskötsel. Dessa områden bör därför enligt förarbetena ges ett starkt skydd mot exploatering. I det sammanhanget är det av största betydelse att beakta de funktionella samband som måste finnas mellan olika delområden för att renskötsel ska vara möjlig och samekulturens fortlevnad därmed garanteras.⁴¹⁶

Av förarbetena till bestämmelsen framgår vidare att skyddet för rennäringen i riksintresseområden syftar till att bibehålla förutsättningarna för näringen genom att ge de viktigaste områdena i varje sameby särskilt skydd. Betydelsen av olika markområden i renskötselområdet varierar starkt, och 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. Sådana områden kan enligt vad som sägs i förarbetena exempelvis avse flyttningsleder, kalvningsland och marker med särskilt goda betesförhållanden. Det sägs också att för bedömningen av vilka områden som ska anses vara av riksintresse ska rennäringens behov av sammanhängande betesområden och tillgång till alternativa betesområden inom de olika årstidsmarkerna beaktas, samt alternativa flyttningsleder. Vinterbetesmarkernas särskilda betydelse för renskötseln bör beaktas särskilt, eftersom storleken och kvaliteten på dessa marker som regel har en avgörande betydelse för det antal renar som kan hållas.⁴¹⁷

Skyddet gäller mot åtgärder som *påtagligt försvårar* rennäringens bedrivande. Det innebär att skyddet inte kan aktualiseras för en bagatellartad påverkan. Endast sådana åtgärder som kan ha en bestående negativ inverkan på det aktuella intresset eller som

⁴¹⁶ Prop. 1985/86:3 s. 57 f.

⁴¹⁷ Prop. 1985/86:3 s. 161.

tillfälligt kan ha en mycket stor negativ inverkan omfattas av skyddet.⁴¹⁸

Sametinget är ansvarig myndighet för att peka ut områden som är av riksintresse för rennäringen och har pekat ut sådana områden i Jämtlands och Västernorrlands län år 2009. I Norrbottens och Västerbottens län har Jordbruksverket, som tidigare hade ansvaret, pekat ut sådana områden år 2005.⁴¹⁹ Vissa utpekanden har också gjorts efter det. Riksintressena har redovisats som kärnområden, strategiska platser och funktionella samband. Sametinget publicerar kartor över rennäringens markanvändning som underlag för planer, där det redovisas hur samebyarna använder sin mark under ett idealt normalår. De faktiska förhållandena avviker dock ofta från dessa planer, och riksintresseutpekandena gjordes som framgång för ett antal år sedan. Markområden som inte finns angivna i Sametingets redovisning kan under vissa förhållanden vara helt avgörande för att kunna bedriva renskötsel.⁴²⁰ Från Sametinget har man uttryckt att arbetet med riksintressen över tid har blivit alltmer fragmenterat mellan myndigheter, vilket gör att den långsiktiga planeringen på landskapsnivå blir svår.

Utanför riksintresseområden

Skyddet för rennäringen utanför riksintresseområden gäller ”så långt möjligt”. Med det uttrycket avses att den avvägning som ska göras ska omfatta hänsynstaganden till de praktiska och ekonomiska konsekvenserna av det skydd som paragrafen ger. I första hand är avsikten med uttrycket att i det enskilda fallet ge utrymme för samhällsekonomiska hänsynstaganden, till exempel till regionalpolitiska eller sysselsättningspolitiska intressen. Även konsekvenserna för berörda enskilda intressen ska vägas in. Enbart ekonomiska hänsynstaganden ska dock inte få äventyra skyddsintresset enligt paragrafen, om inte en samlad bedömning visar att detta främjar en från allmän synpunkt god hushållning.⁴²¹

⁴¹⁸ Prop. 1997/98:45 del II s. 30.

⁴¹⁹ Sametingets beslut den 16 juni 2009 dnr 2009-505 och Jordbruksverkets beslut den 15 december 2005, dnr 925453/02.

⁴²⁰ Sametingets webbplats, sidan *Kartor som underlag för planer*, <https://www.sametinget.se/underlag>, besökt den 3 december 2023.

⁴²¹ Prop. 1997/98:45 del II s. 30.

Att området har goda betestillgångar, används för uppsamling av renar eller utgör ett viktigt trivselområde för renarna talar för att området är av betydelse för rennäringen, även om det inte är utpekad som riksintresse. Om det sedan tidigare har uppförts verksamheter i området som påverkar rennäringen, på så sätt att rennäringen redan har fått tåla en inskränkning i sin verksamhet, talar detta också för att rennäringen inte kan tåla ytterligare inskränkningar. Om en traditionell rennäring inte längre kan bedrivas i området kan intresset av att skydda rennäringen innebära att någon störande verksamhet inte kan tillåtas.⁴²²

I riksintresseområden

I riksintresseområden är skyddet absolut. Om ett område är av riksintresse för endast rennäringen och inget annat ändamål, ska ingen avvägning ske, vilket innebär att en verksamhet som innebär en påtaglig påverkan på rennäringen inte är tillåten. I praktiken är dock ett område ofta av riksintresse för fler än ett ändamål. Området kan vara av riksintresse både för rennäringen och för en exploaterande åtgärd. Om ett område är av riksintresse för flera oförenliga ändamål ska, enligt 3 kap. 10 § miljöbalken, företräde ges åt det eller de ändamål som på lämpligaste sätt främjar en långsiktig hushållning med marken, vattnet och den fysiska miljön i övrigt. Rent praktiskt tillämpas ofta den bestämmelsen när rennäringen prövas mot olika exploateringar som exempelvis gruvnäring eller vindkraft.

Intresseavvägningen när två eller flera riksintressen kolliderar ger utrymme för olika bedömningar, och det finns några riktlinjer för hur dessa ska gå till. En sådan riktlinje kopplar tillbaka till 3 kap. 1 § miljöbalken, där det som nämnts anges 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, och att företräde ska ges sådan användning som medför en från allmän synpunkt god hushållning. Långsiktiga behov ska ges stor tyngd i den avvägningen, och en kombinerad markanvändning för flera intressen måste alltid beaktas. I många konfliktsituationer konkurrerar dock allmänna intressen som var för sig kan anses

⁴²² Mark- och miljööverdomstolen, avgörandena M 10984-16 och M 6328-16.

tillgodose långsiktiga behov där en kombinerad markanvändning är utesluten. Då ger 3 kap. 1 § inget besked. Avvägningen ska emellertid också ske i belysning av 1 kap. 1 § miljöbalken, där det anges att balken ska tillämpas så att bland annat skyddet för människors hälsa och miljön samt bevarandet av den biologiska mångfalden tillgodoses.⁴²³

Bedömningen ska också, i enlighet med miljöbalkens mål, innefatta ekologiska, kulturella och samhällsekonomiska hänsynstaganden. Även Sveriges internationella åtaganden ska beaktas i prioriteringen av riksintressen.⁴²⁴

Ett fall av konkurrens är särskilt reglerat. Om ett visst geografiskt område är av riksintresse för lokalisering av anläggningar för totalförsvaret, så har denna användning enligt 3 kap. 10 § alltid företräde (det är alltså det geografiska området som är avgörande, inte totalförsvaret generellt).

Om den planerade verksamhetens inverkan på rennärningen bedöms som begränsad ges företräde till verksamheten, trots att området utgör ett riksintresse även för rennärningen. I förarbetena framhålls att ett och samma mark- och vattenområde ofta kan användas samtidigt för skilda verksamheter och intressen. En lämplig användning från allmän synpunkt kan därför medföra att vissa företag måste tåla inskränkningar i den avsedda verksamheten eller att skyddsåtgärder kan behöva föreskrivas med hänsyn till andra intressen i ett område.⁴²⁵ Om det finns en konflikt mellan två riksintressen som kan vara oförenliga, och det ena intresset i så fall ska ges företräde, måste en avvägning göras för att bedöma vilket intresse som bäst främjar det mål för hushållning med mark som har ställts upp i miljöbalken. En sådan avvägning måste redovisas tydligt.⁴²⁶

I Mark- och miljööverdomstolens praxis finns exempel på vad som har ansetts vara en begränsad påverkan. Att en verksamhet endast kan inskränka renbetet i ett område på ett begränsat sätt har ansetts acceptabelt.⁴²⁷ Om verksamheten bedöms omöjliggöra rennärningens bedrivande i något avseende, har den ändå ansetts kunna tillåtas om alternativa lösningar kan medge en fortsatt drift.

⁴²³ Michanek och Zetterberg, Juno version 5, avsnitt 9.3.

⁴²⁴ Prop. 1997/98:45 del II s. 35.

⁴²⁵ Prop. 1985/86:3 s. 154.

⁴²⁶ HFD 2012 not 27.

⁴²⁷ Mark- och miljööverdomstolen, avgörandet M 10316-09.

Exempel på detta är att om en flyttled förstörs genom en verksamhet får det betydelse om det finns godtagbara möjligheter för samebyn att flytta renarna med lastbil, och genom stödutfodring få kompensation för det bete som fallit bort på själva flyttleden.⁴²⁸

När det har bedömts att förutsättningarna för att bedriva rennäring kraftigt försämras av den ansökta verksamheten och detta skulle leda till allvarliga konsekvenser för samebyn så har den ansökta verksamheten i vissa fall inte fått tillstånd. I ett fall bedömde Mark- och miljööverdomstolen att rennäringen redan hade fått tåla intrång i området och att det fanns en risk för att en verksamhet skulle medföra att det inte längre var möjligt att bedriva traditionell rennäring i en samebys vinterbetesområde.⁴²⁹ I ett annat fall avslogs ett bolags förstahandsyrkande om en viss lokalisering av en verksamhet med hänsyn till framför allt rennäringen, medan ett andrahandsyrkande med en alternativ lokalisering förklarades vara tillåtligt.⁴³⁰

Tillstånd med villkor

För att domstolen ska kunna komma fram till att en verksamhet ska kunna tillåtas behöver domen ibland innehålla villkor. Sådana villkor kan handla om under vilken tid tillståndet ska gälla, verksamhetens läge eller omfattning, skyldighet att betala ersättning eller att utföra skadeförebyggande åtgärder, med mera. Exempel på villkor listas i 22 kap. 25 § miljöbalken, men listan är inte uttömmande. Uppräkningen i bestämmelsen ska inte heller ses som ett minimikrav. Vad domen ska innehålla i varje enskilt mål måste anpassas till ansökan om tillstånd och de frågor som har aktualiserats i tillståndsprövningen.⁴³¹

I praxis finns ett antal exempel på villkor som har ställts upp till skydd för rennäringen. Det kan till exempel handla om att upphöra med verksamheten under viss tid när renskötseln så kräver, att undvika att ploga vägar, att samråda med samebyn om anläggningsarbeten, eller att kompensera ekonomiskt för stödutfodring, lastbilstransporter och annat som samebyn drabbas

⁴²⁸ Mark- och miljööverdomstolen, avgörandet M 824-11.

⁴²⁹ Mark- och miljööverdomstolen, avgörandet M 10984-16.

⁴³⁰ Mark- och miljööverdomstolen, avgörandet M 6860-17.

⁴³¹ Prop. 1997/98:45 del II, s. 246.

av på grund av verksamheten som får tillstånd.⁴³² Om verksamheten är belägen i ett kärnområde för rennärigen kan det vara svårt att föreskriva tillräckligt effektiva villkor om skyddsåtgärder, vilket kan innebära att något miljötillstånd inte kan ges.⁴³³

När effekterna av verksamheten inte kan förutses med tillräcklig säkerhet får domstolen vid meddelande av tillstånd skjuta upp frågan om ersättning eller andra villkor till dess erfarenhet har vunnits av verksamhetens inverkan. Det innebär att domstolen meddelar ett uppskovsbeslut. I samband med det kan domstolen meddela provisoriska föreskrifter om ersättning eller skadeförebyggande åtgärder. Den uppskjutna frågan ska dock avgöras så fort som möjligt.⁴³⁴

Vanligtvis avtalar exploatörer och samebyar vid sidan om tillståndsprocessen om förutsättningarna för att deras verksamheter ska kunna bedrivas parallellt. I sådana avtal ingår ofta villkor om ekonomisk kompensation till samebyn. Om verksamhetsutövaren och samebyn är överens under processen beslutar inte domstolen om några villkor om ekonomisk kompensation. I juridisk doktrin har det diskuterats om det alls är lämpligt att mark- och miljödomstolarna beslutar om den typen av villkor i tillståndsärendet. Argumentationen går ut på att ekonomisk kompensation till samebyn i stället har karaktären av skadestånd enligt 32 kap. miljöbalken och ska prövas enligt de reglerna, det vill säga inte som ett villkor i miljötillståndet. Att ställa villkor på ekonomisk kompensation ifrågasätts utifrån att den typen av villkor inte är förutsebara och tydliga.⁴³⁵

6.1.3 Kumulativa effekter i miljökonsekvensbeskrivningar

I diskussionen om hur frågor om rennärigen ska beaktas i miljökonsekvensbeskrivningar lyfts ofta om och hur påverkan från olika verksamheter ska bedömas utifrån vilka kumulativa effekter de orsakar. Som tidigare nämnts har bestämmelserna om kumulativa

⁴³² T.ex. Mark- och miljööverdomstolen, avgörandena M 9258-17, M 6328-16, M 10984-16 och M 5750-21.

⁴³³ Mark- och miljööverdomstolens dom den 5 april 2018 i M 10984-16.

⁴³⁴ 22 kap. 27 § miljöbalken.

⁴³⁵ Samuelsson, Emil, 2022, *Villkor om ekonomisk kompensation i tillstånd – går det?*, Blendow Lexnova.

effekter förtydligats år 2017. En utveckling har skett i praxis,⁴³⁶ men frågan diskuteras fortfarande.

En miljökonsekvensbeskrivning ska innehålla en identifiering, beskrivning och bedömning av de miljöeffekter som verksamheten eller åtgärden kan antas medföra i sig eller till följd av yttre händelser.⁴³⁷ Med miljöeffekter avses direkta eller indirekta effekter som är positiva eller negativa, som är tillfälliga eller bestående, som är kumulativa eller inte kumulativa och som uppstår på kort, medellång eller lång sikt på bland annat befolkning och människors hälsa, biologisk mångfald, mark, jord, vatten, luft, kulturmiljö med mera.⁴³⁸ En miljökonsekvensbeskrivning ska alltså innehålla en beskrivning av kumulativa effekter som uppstår på grund av verksamheten. Samspelet mellan olika miljöeffekter måste beskrivas för att miljökonsekvensbeskrivningen ska kunna ge en samlad bild av verksamhetens eller åtgärdens miljöpåverkan.

Kumulativa effekter kan beskrivas som effekter som samverkar på olika sätt. De kan vara antingen *additiva*, *synergistiska* eller *motverkande*.

En *additiv* effekt uppstår när två eller flera effekter tillsammans leder till en effekt som är lika stor som summan av de individuella effekterna. Detta kan exempelvis handla om två grundvattenuttag ur en och samma grundvattenreservoar. Effekten av uttagen blir lika stor som summan av de båda uttagen.

En *synergistisk* effekt uppstår när effekten av den ena åtgärden förstärker effekterna av en annan åtgärd. En verksamhetsutövars utsläpp av varmvatten i ett vattendrag kan till exempel ha en viss effekt; ökad algbloomning och minskad syrehalt. Samma effekt uppstår om en annan verksamhetsutövare släpper ut näringsämnen i ett vattendrag. Om båda släpper ut i samma vattendrag kan det antas att effekterna inte bara är additiva, utan att den ena effekten förstärker den andra. Kombinationen av verksamheterna orsakar en algbloomning och en minskad syrehalt som är större än den additiva effekten av var och en för sig.

En *motverkande* effekt innebär att effekterna av flera aktiviteter blir mindre än summan av var och en. Ett exempel på det är när ett basiskt utsläpp kan motverka ett utsläpp som är försurande.

⁴³⁶ Se t.ex. Mark- och miljööverdomstolens M 2019:5.

⁴³⁷ 6 kap. 35 § fjärde punkten miljöbalken.

⁴³⁸ 6 kap. 2 § miljöbalken.

Grundtanken är dock att utsläpp alltid bör begränsas så långt som möjligt även om utsläppet emellanåt kan motverka negativa effekter från ett annat utsläpp.⁴³⁹

Kumulativa effekter kan även uppstå genom en verksamhets eller åtgärds samverkan med andra tidigare, nutida eller framtida verksamheter.⁴⁴⁰ Effekterna kan uppstå på grund av en eller flera verksamheter och åtgärder och är inte begränsade geografiskt, det vill säga det kan röra sig både om effekter som uppstår i närområdet och långt bort.⁴⁴¹ I praxis har mark- och miljööverdomstolen uttalat att bedömningen av kumulativa effekter ska begränsas till kumulativa effekter från den tillkommande verksamheten, pågående markanvändning och exploateringar, avslutade men inte efterbehandlade verksamheter samt tillståndsgivna men ännu inte startade verksamheter. Verksamheter som endast befinner sig på planeringsstadiet ska alltså inte ingå i bedömningen.⁴⁴²

Det finns följaktligen ett tydligt stöd för att kumulativa effekter ska ges betydelse i tillståndsprocesser, och att sådana effekter måste prövas utifrån andra exploateringar i området än bara den exploatering som just vid tillfället är föremål för prövning. När man beaktar kumulativa effekter för en samebys renskötsel behöver man alltså se på effekterna utifrån möjligheterna att bedriva renskötsel i hela samebyn, och hur samebyn har påverkats av exploateringar från andra verksamheter i sitt område. Prövningen av en verksamhet som leder till negativa effekter för samebyn kan inte ses isolerat utan måste bedömas i förening med andra verksamheter – både tidigare och sådana som har fått tillstånd (eller förklarats vara tillåtliga) men som ännu inte har påbörjats.

6.1.4 Rennäringsutredningar i miljökonsekvensbeskrivningar

Miljökonsekvensbeskrivningen ska enligt vad som tidigare sagts innehålla en så kallad rennäringsutredning eller rennäringsanalys om

⁴³⁹ Prop. 2016/17:200, *Miljöbedömningar*, s. 185, och Naturvårdsverkets webbplats *Kumulativa effekter inom specifik miljöbedömning*, besökt den 28 oktober 2023.

⁴⁴⁰ Jfr MKB-direktivet, Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/92/EU av den 13 december 2011 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt, bilaga IV punkt 4 samt Ds 2009:65 *Enklare lagtext om miljökonsekvensbeskrivningar*, s. 92 f.

⁴⁴¹ Prop. 2016/17:200, *Miljöbedömningar*, s. 185.

⁴⁴² Mark- och miljööverdomstolen, avgörandet M 9258-17.

verksamheten kan antas få en påverkan av betydelse på rennäringen, och det är verksamhetsutövaren som har ansvar för att den tas fram.

I praktiken förekommer det att verksamhetsutövarna anlitar samebyarna för att ta fram rennäringens utredningar. Det förekommer också att de gör det genom egna konsulter, med eller utan dialog eller annan hjälp av renskötarnas sakkunskap.

Det finns inga bestämmelser i lag som föreskriver att renskötare ska få ersättning om de lägger ner arbete och tid på att delta på samråd eller att vara med och ta fram rennäringens utredningar. Om exploitören är ett företag förekommer det ofta att företaget avtalar med samebyn om någon typ av ersättning. Om exploitören är en myndighet är det däremot ovanligt att så sker – myndigheter kan anse att de behöver ett lagstöd för att kunna betala ersättning, eller att de inte kan anlita samebyarna som konsulter utan att tillämpa upphandlingsregler.

Sametinget har, tillsammans med SSR, tagit fram en rapport om hur samisk markanvändning beaktas i miljökonsekvensbeskrivningar, med en rekommendation om vad man från renskötelsens håll menar är viktigt i det avseendet.

I rapporten beskrivs hur miljökonsekvensbeskrivningar genomgående fokuserar på beskrivningar i stället för konsekvensbedömningar. De är ofta tekniskt inriktade och generella. Generella beskrivningar över renskötelsåret eller antalet samebyar i Sverige som ofta förekommer i miljökonsekvensbeskrivningar har låg relevans för det faktiska projekt som ska bedömas. Vidare utelämnar miljökonsekvensbeskrivningarna enligt rapporten ofta dimensioner som landskapets betydelse, sociala effekter och kulturella effekter. Detta får konsekvensen att många av de värden som är avgörande för den samiska kulturen och livsmiljön inte tas med i miljökonsekvensbeskrivningsprocessen. Dessa intressen riskerar därför att utarmas för att till sist upphöra. Det leder även till att samebyarna får svårt att känna igen sig i de konsekvensbeskrivningar som arbetas fram och att de har svårt att beskriva de konsekvenser som befaras. I förlängningen leder detta enligt rapporten till att samebyarna får svårt att acceptera exploateringen, att det blir sämre samråd, att projekt överklagas och att fördyrningar och förseningar uppstår för alla parter.⁴⁴³

⁴⁴³ Sametinget, 2010, *Samisk markanvändning och MKB*, s. 6.

Rapportförfattarna förespråkar att en fördjupad miljökonsekvensbeskrivning utvecklas, som innehåller beskrivningar och konsekvenser för:

- Renskötseln och annan markanvändning.
- Landskapsperspektivet.
- Samiskt kulturarv.
- Sociala aspekter.
- Árbiediehtu/Traditionell kunskap.

Genom en sådan fördjupad miljökonsekvensbeskrivning uppnås tre mål, nämligen:

1. Tillståndsgivaren får ett bättre beslutsunderlag.
2. Samebyn får ett bättre beslutsunderlag för sitt ställningstagande.
3. Projektören får möjlighet att utforma ett ”bättre projekt”.⁴⁴⁴

Rapportförfattarna listar vad som är grundläggande för att åtgärder som berör urfolk och minoriteter ska accepteras av de berörda:

- Det ska ha funnits möjligheter till ett effektivt deltagande. Det är inte tillräckligt att bara samråda för samrådets skull.
- Den traditionella näringen får inte blir omintetgjord.
- Det ska ha varit ett adekvat samrådsförfarande som resulterat i ett positivt stöd för åtgärden hos en majoritet av de rådfrågade.⁴⁴⁵

Andra viktiga utgångspunkter som gäller samrådsprocessen listas också.

- Det ska finnas kunskap om projektet, det vill säga samebyn ska få så mycket information så att samebyn har möjlighet att fatta ett informerat ställningstagande till projektet och om medlemmarna så önskar lämna sitt fria och informerade samtycke.

⁴⁴⁴ Sametinget, 2010, *Samisk markanvändning och MKB*, s. 7.

⁴⁴⁵ Sametinget, 2010, *Samisk markanvändning och MKB*, s. 13.

- Samebyn ska ges möjlighet till ett effektivt deltagande och ett faktiskt inflytande. För att uppnå ett effektivt deltagande måste följande beaktas:
 - *Tidsaspekten*. Den innebär att samebyn ska ges tillfälle att hinna sätta sig in i frågorna och tillgodogöra sig informationen. En projektör kan alltså inte skynda på processen genom att påtala exempelvis att tillståndsansökan måste vara inne ett visst datum.
 - *Ekonomiska resurser*. Samebyn ska bland annat kompenseras för det arbete som medlemmarna lägger ner i projektet och ges möjlighet att anställa rådgivare som de själva väljer.
 - *Spelplanen ska inte ha lagts fast*. För att säkra ett effektivt deltagande krävs också att ”spelplanen” är blank, det vill säga att inga förutsättningarna för projektet har slagits fast på förhand.
- Den samiska kulturen och de samiska rättigheterna ska respekteras.⁴⁴⁶

Vid arbetet måste man enligt rapporten utgå från den bästa kunskap som finns, och där har samebymedlemmarna en viktig funktion. De har den bästa kunskapen om hur renskötseln i området bedrivs och om hur renarna brukar bete sig vid störningar. De vet också vilka personer som har god kunskap om de kulturhistoriska värdena i området. Enligt rapportförfattarna är det bara samebyn som har kunskap om hur renskötseln bedrivs i det specifika område som berörs, och den kunskapen måste tas tillvara. De konsulter som arbetar tillsammans med samebyarna behöver också ha grundläggande kunskaper om renskötseln och den samiska kulturen. Det anses finnas en stor risk för utredningströtthet hos de medverkande samebyarna om de om och om igen förväntas utbilda projektörer i de här frågorna.

I rapporten anges att projektören ska tillhandahålla nödvändiga mänskliga, finansiella, tekniska och lagliga resurser för att stödja samebyarnas deltagande i konsekvensbedömningsprocessen. Generellt gäller att ju större tänkt exploatering, desto större och mer utbredd potentiell påverkan, och därför ett potentiellt större krav på

⁴⁴⁶ Sametinget, 2010, *Samisk markanvändning och MKB*, s. 14.

stöd och kapacitetsuppbyggnad. Detta innebär att företaget ansvarar för de kostnader som uppkommer. Sådana åtgärder är praxis i många länder som till exempel Kanada och Australien. Det bakomliggande resonemanget med det är att om samebyn ska ha möjlighet att möta ett företag som en jämbördig part så måste företaget se till att samebyn får de resurser som behövs.⁴⁴⁷

I rapporten beskrivs också att överenskommelser bör formuleras i avtal. Rapporten rekommenderar två olika typer av avtal i en process. Det första avtalet är ett ramavtal eller en avsiktsförklaring och reglerar hur själva processen kring konsekvensbeskrivningen ska gå till och hur processen för förhandlingen av en mer omfattande långsiktig överenskommelse ska gå till. Det andra avtalet är av en mer långsiktig natur och reglerar frågor kring själva projektet, till exempel arbetstillfällen till samebyn, fördelning av vinster, konfliktlösningsmekanismer och en övervaknings- eller uppföljningsplan. En sådan plan bör även inkludera beredskapsplaner för eventuell negativ kulturell och social påverkan, skriver rapportförfattarna.⁴⁴⁸

I rapporten beskrivs också ett antal konkreta förutsättningar som behöver finnas med i en miljökonsekvensbeskrivning. Till exempel när de berörda samebyarna använder olika betesområden, under vilken årstid och hur lång tid ett område används samt hur betet ser ut i området. För större projekt behöver renens behov under en årscykel beaktas, och hur andra exploateringar i landskapet påverkar samebyns markanvändning. Dessutom behöver andra faktorer beskrivas, som rovdjursförekomst och turistverksamhet i området som påverkar renens rörelsemönster.⁴⁴⁹

För den enskilda projektören eller kommunen ter det sig oftast märkligt att behöva ta ansvar för att redogöra för tidigare genomförda exploateringar, fortsätter rapportförfattarna. Det kan vara svårt att få tag på denna information. Miljökonsekvensbeskrivningen ska dock inkludera en redovisning av kumulativa effekter. Det är nödvändig information för att beslutande myndigheter ska kunna fatta rätt beslut och bedöma konsekvenserna korrekt.

⁴⁴⁷ Sametinget, 2010, *Samisk markanvändning och MKB*, s. 16.

⁴⁴⁸ Sametinget, 2010, *Samisk markanvändning och MKB*, s. 17.

⁴⁴⁹ Sametinget, 2010, *Samisk markanvändning och MKB*, s. 19 f.

I rapporten förklaras att den samiska markanvändningen är beroende av en helhetssyn och att markerna inte styckas upp i för små delar. Blir uppdelningen/fragmenteringen av den mark som renen behöver för stor och omfattande, kommer renens beteendemönster att förändras. För att kunna förutsäga dessa konsekvenser går det inte att titta enbart på det direkta verksamhetsområdet eller planområdet. Ett vidare omland måste också räknas in i påverkansområdet. I rapporten poängteras att verksamhetens eller planens markanspråk i kvadratmeter eller kvadratkilometer inte säger något om hur mycket bete som påverkas, eftersom det är kvaliteten, typ av bete, tillgänglighet och landskapets kvaliteter som är det viktiga. En rad faktorer behöver redovisas, till exempel om renarnas fria vandringsmönster kommer störas och vart renarna då tar vägen, om det kommer förekomma buller och ökade transporter i samband med verksamheten, om störningen kan leda till att renarna leds mot ett stängsel och orsakar markförslitning där, med mera. Konsekvensbeskrivningen ska också innehålla en åtgärdsbeskrivning som beskriver vilka åtgärder som kommer att genomföras för att lindra vissa konsekvenser, och vilka kvarstående konsekvenser som inte kan åtgärdas. Exempel på skadelindrande åtgärder kan vara att röja en ny flyttled, att göra tidsanspassningar, till exempel produktionsstopp vissa tider på året, att bygga ekodukter eller stängsel eller dra om skoterleder, med mera.⁴⁵⁰

I Sametingets rapport redovisas också ett antal omständigheter som bör belysas i en social konsekvensbeskrivning, alternativt som en del av en fördjupad miljökonsekvensbeskrivning. Till exempel konsekvenser för samebymedlemmars hälsa och välmående, ekonomiska konsekvenser och kulturella konsekvenser.⁴⁵¹

En miljökonsekvensbeskrivning bör enligt Sametingets rekommendation tillvarata samisk traditionell kunskap – *árbediehtu*. Det kan handla om kunskap som samebymedlemmar fått från tidigare generationer om livsmiljön i området, som kommer från att miljön observerats under lång tid och därför har gett upphov till kunskap om mönster mellan biologiska, sociala och kulturella fenomen. Det kan också handla om kunskap om värden kopplade till naturen, till exempel andliga värden och etiska avvägningar, och

⁴⁵⁰ Sametinget, 2010, *Samisk markanvändning och MKB*, s. 21–23.

⁴⁵¹ Sametinget, 2010, *Samisk markanvändning och MKB*, s. 32–37.

kunskap om hur naturen bäst förvaltas i fråga om resursutnyttjande.⁴⁵²

Advokater vid byrån Front Advokater har gjort en rättsutredning om vattenregleringar, där de har beskrivit sina erfarenheter av att arbeta med samebyar i tillståndsärenden. Enligt advokaternas erfarenhet är kraven på analysen av rennäringsanalysen i miljökonsekvensbeskrivningarna i praktiken inte speciellt höga. Trots ibland omfattande brister i detta avseende beviljas miljötillstånd.⁴⁵³

Advokaterna beskriver att det finns olika teorier om samebyarna ska vara delaktiga i framtagandet av rennäringsanalysen eller inte. En del samebyar, som helt motsätter sig etableringen, väljer att inte vara aktiva i framtagandet. Argument för detta ställningstagande är att det saknas intresse från samebyarnas sida att bidra till analysen när de helt motsätter sig etableringen. Vissa samebyar har dåliga erfarenheter från arbete med rennäringsanalyser. De uppfattar att verksamhetsutövarens konsulter liksom verksamhetsutövaren själv använder informationen som lämnats på ett sätt som inte samebyarna kan ställa sig bakom.

I rättsutredningen pekas på att det finns risker med att inte delta i detta analysarbete. Framför allt eftersom den miljökonsekvensbeskrivning som ges in till domstolen och som sedan ska ligga till grund för prövningen inte kommer att innehålla en korrekt beskrivning av rennäringsanalysen och hur denna påverkas av den planerade verksamheten. Verksamhetsutövaren kan även använda sig av argumentet att samebyarna har fått tillfälle att vara delaktiga i arbetet men valt att inte vara det, utan att ange orsaken till samebyarnas ställningstagande. Riskerna är också att verksamhetsutövaren väljer att inhämta informationen från någon annan källa, som inte har sakkunskap eller som i värsta fall inte kan anses vara trovärdig. Fördelarna med att delta vid upprättandet av rennäringsanalysen är att samebyarnas beskrivning av renbetesområdet, renskötseln, vilken påverkan verksamheten förväntas få och den skada som samebyarna förväntas lida, kommer att vara en del av domstolens prövning, skriver advokaterna. De förklarar också att det finns en utvecklad praxis bland bolag om att

⁴⁵² Sametinget, 2010, *Samisk markanvändning och MKB*, s. 38 f.

⁴⁵³ Wikland, Camilla, Länta, Lisa, Mikaelsson, Amanda 2019, *Rennäringsanalysens skydd mot vattenkraftens markexploatering*, Stockholm Environment Institute, s. 16 f.

betala ersättning till samebymedlemmarna för den tid som dessa har lagt ner på arbete med rennäringsanalysen, även om det inte finns något lagkrav om att exploatören måste betala detta.⁴⁵⁴

6.1.5 Utredningar om miljöbalken

År 2022 lämnade Miljöprövningsutredningen ett betänkande. En särskild utredare hade fått till uppgift att se över det nuvarande systemet för miljöprövning och lämna förslag på de ändringar och åtgärder som krävs för att uppnå en modernare och mer effektiv miljöprövning. Syftet med uppdraget var att underlätta för miljö- och klimatförbättrande investeringar och åstadkomma snabbare och enklare prövningsprocesser, samtidigt som ett bibehållet miljöskydd säkerställs. Dessutom skulle ett begränsat förtursförfarande utredas för vissa verksamheter.⁴⁵⁵

Utredarens slutsats var att den generella prövningstiden behöver förkortas, att toppar i handläggningstid behöver kapas samt att processerna kan bli mer effektiva och förutsebara för att stimulera en grön omställning.⁴⁵⁶

I utredningen identifierade man ett antal tidstjuvar i tillståndprocesserna; bland annat att det saknas en samordning av statliga intressen, att processledningen hos prövningsmyndigheterna ofta inte är tillräckligt aktiv och att det saknas kompetensförsörjning när det gäller ny teknik och dess klimat- och miljöeffekter. Ett antal förslag till lösningar lämnades, till exempel att det borde införas en obligatorisk omprövning av befintliga domar och beslut för att förse miljöfarliga verksamheter med moderna miljövillkor, att länsstyrelsens roll som en aktiv samrådspart i miljöprövningen skulle stärkas, och att länsstyrelsen ska redovisa sin bedömning av vad miljökonsekvensbeskrivningen förväntas innehålla så att detta blir tydligare för verksamhetsutövaren. Det föreslogs också att prövningsmyndigheterna skulle använda sig av bland annat tidsplaner och digital handläggning i ökad utsträckning, att det skulle bli enklare att avvisa en ofullständig ansökan, och att

⁴⁵⁴ Wikland m.fl., 2019, s. 16 f.

⁴⁵⁵ SOU 2022:33, *Om prövning och omprövning – en del av den gröna omställningen*, bilaga 1 och 2.

⁴⁵⁶ SOU 2022:33 s. 17.

länsstyrelserna skulle få stöd i arbetet med miljötillstånd för verksamheter som väsentligt bidrar till att uppnå klimatmålen.⁴⁵⁷

I september i år kom en utredning om nationell fysisk planering som en särskild utredare har tagit fram på uppdrag av Landsbyggs- och infrastrukturdepartementet. Uppdraget var att göra en förstudie om nationell fysisk planering och bland annat identifiera hur staten på ett samordnat vis kan redogöra för sin uppfattning om hur mark och vatten på lång sikt bör användas på ett sätt som ger tydligare förutsättningar för en långsiktigt hållbar användning av mark och vatten samt en effektiv fysisk planering.⁴⁵⁸

Utredarens slutsats var att det finns ett stort behov av en förnyad fysisk planering i frågor som rör statens anspråk på mark- och vattenområden. Slutsatsen utgick från de omfattande brister som förstudien identifierat och som tydligt framkommit i dialogen med berörda aktörer inom samhällsbyggandet samt vid inhämtandet av underlag i form av enkät, kartläggning av öppna riksintressen och en analys av överprövningar hos Länsstyrelsen. Den kritik som framkommit var omfattande och besvärande. Kritiken berörde den nuvarande lagstiftningen och dess tillämpning, avsaknaden av nationell tydlighet och nationell målbild, bristande förmåga att nationellt hantera en ökande överstatlig påverkan, statliga myndigheters agerande och samordning samt planeringssystemets bristande aktualitet och ämnesmässiga avgränsningar.⁴⁵⁹

Utredarens slutsats var att det bästa för att komma till rätta med bristerna skulle vara en ny samlad planlagstiftning, alternativt en genomgripande översyn av nuvarande lagstiftning. Den nya planlagstiftningen skulle samla bestämmelser ur nuvarande plan- och bygglagen med relevans för fysisk planering, väglagen, lagen om byggande av järnväg, samt de delar av miljöbalken som reglerar havsplaneringen. Även delar av de nuvarande hushållningsbestämmelserna, som regleras i miljöbalkens 3 och 4 kapitel skulle, efter bearbetning, lyftas över till den nya planlagstiftningen i form av nationella territoriella anspråk. För genomförandet av förslaget skulle det krävas bland annat en statlig offentlig utredning för en ny planlagstiftning, inklusive tillkommande regional sektorsplanering. Utredaren föreslog också

⁴⁵⁷ SOU 2022:33 s. 18–31.

⁴⁵⁸ Ds 2023:8, *Nationell fysisk planering*, s. 181–184.

⁴⁵⁹ Ds 2023:8, s. 9 f.

att regeringen ska besluta om en nationell målbild som ska ligga till grund för statliga myndigheters agerande i frågor som berör fysisk planering. Målbilden är tänkt att betraktas som statens viljeyttring i vissa frågor, vilket syftar till att åstadkomma en förbättrad tydlighet kring statens prioriteringar. För genomförandet av förslaget skulle det krävas en statlig offentlig utredning av förändrade hushållningsbestämmelser i miljöbalken.⁴⁶⁰

⁴⁶⁰ Ds 2023:8, s. 10 f.

7 Renskötsel och vindkraft

Sammanfattning: En vindkraftspark är en anläggning som kräver miljötillstånd. I den processen provas vindkraftens effekter för rennäringen i området. Det finns ett antal studier om hur GPS-märkta renar reagerar på vindkraftverk. Av dessa framgår att vindkraftverk kan ge undvikande effekter hos renar på gruppnivå, både under drifts- och anläggningsfasen. Hur stora effekterna blir beror bland annat på hur vindkraftverken är placerade, hur landskapet ser ut i övrigt och vilka alternativa betesmöjligheter renarna har. Graden och arten av påverkan varierar.

I fjällområdet finns förutom rennäringen andra omständigheter som talar emot vindkraftsparker. En sådan är riksdagens miljö kvalitetsmål för *Storslagen fjällmiljö*, i vilket det framgår att denna miljö ska ha en hög grad av ursprunglighet vad gäller biologisk mångfald, upplevelsevärden samt natur- och kulturvärden.

Detta kapitel inleds med en beskrivning av tillståndsplikten för vindkraftverk. Därefter följer en genomgång av forskning som handlar om hur specifikt vindkraftverk påverkar renar och renskötsel. Efter det beskrivs hur rennäringens utredningar kan se ut i vindkraftsprojekt. Till sist görs en beskrivning av hur vindkraften förhåller sig till riksdagens miljö kvalitetsmål om en *Storslagen fjällmiljö*.

7.1 Tillståndskrav för vindkraftverk

Vindkraftverk kräver miljötillstånd enligt miljöbalken och bygglov enligt plan- och bygglagen. En vindkraftspark som har fått tillstånd ska sedan inte prövas igen specifikt mot rennäringslagens förbud mot avsevärd olägenhet. Av 30 § framgår att dubbla tillståndsprövningar ska undvikas.

I miljötillståndsprövningen är Naturvårdsverket den myndighet som bevakar vindkraftens miljöpåverkan. Kommunerna har veto i tillståndsprövningar för vindkraft, och prövar själva bygglovet för små verk. Det är kommunerna som tar fram översiktsplaner som är vägledande för lokalisering och tillståndsprövningar av vindkraft.

En vindkraftspark är tillståndspliktig enligt 9 kap. miljöbalken och enligt 6 § miljöbedömningsförordningen antas vindparker medföra en betydande miljöpåverkan. Det innebär att en specifik miljöbedömning ska genomföras innan en vindkraftspark får miljötillstånd, och att en miljökonsekvensbeskrivning ska tas fram. En rennäringsutredning är en del av verksamhetsutövarens utredningsansvar vid anläggandet av en vindpark. Se mer om miljökonsekvensbeskrivningar och rennäringsutredningar i kapitel 6.

Mark- och vattenområden som är särskilt lämpliga för anläggningar för energiproduktion kan vara av riksintresse enligt 3 kap. 8 § miljöbalken. Vissa områden kan därför vara utpekade som av riksintresse för vindkraft. Sådana områden anges för att de har särskilt goda förutsättningar för vindkraft ur ett nationellt perspektiv, för att de behövs för viktiga eller nödvändiga funktioner i samhället eller för en landsdels behov av viss energiproduktion. Energimyndigheten är den sektorsmyndighet som pekar ut dessa riksintresseområden.⁴⁶¹ Eftersom vindkraft är en förnyelsebar energikälla kan den bidra till miljöbalkens mål om hållbar utveckling i 1 kap. 1 §. Främjandet av produktion av förnyelsebara energikällor är dessutom viktigt för att nå de krav som ställs på Sverige med anledning av EU:s klimatåtaganden och riksdagens energipolitiska mål.

Det förekommer därför att ett område är utpekad som av riksintresse både för vindkraft och för rennärning.

⁴⁶¹ Energimyndighetens webbplats, sidan *Riksintressen energiproduktion-vindbruk*, <https://www.energimyndigheten.se/fornybart/riksintressen-for-energiandamal/riksintressen-for-vindbruk/>, besökt den 5 november 2023.

I ett avgörande från Mark- och miljööverdomstolen där domstolen har vägt riksintresset vindkraft mot riksintresset rennäring har domstolen kommit fram till att det är mycket angeläget att vindkraftverk kommer till stånd i sådana områden som är utpekade som riksintresse för vindkraft, samtidigt som det inte kan tillåtas ske på ett sätt som äventyrar förutsättningarna för den berörda samebyns fortsatta bedrivande av en ekonomiskt bärkraftig rennäring. Domstolen kom fram till att den planerade vindkraftsparken behövde ligga på fem kilometers avstånd från samebyns uppsamlingsområde för renar. I målet blev en flyttled kraftigt påverkad av verksamheten. Domstolen bedömde att det var av vikt att det fanns godtagbara möjligheter för samebyn att flytta renarna till sitt vinterbetesområde med lastbil, och att genom stödutfodring få kompensation för bortfall av bete längs flyttleden. På så sätt, tillsammans med vissa ytterligare villkor om kompensationer för rennäringen, skulle rennäringens fortsatta bedrivande säkerställas.⁴⁶²

Det finns också andra avgöranden som behandlar hur prövningen görs när dessa båda intressen ska viktas mot varandra. Möjligen har dock områden som pekats ut som riksintresse för vindkraft fått mindre betydelse under de senaste åren, eftersom man numera kan bygga så höga vindkraftverk att vindförutsättningarna kan vara tillräckligt goda i princip var som helst.⁴⁶³ Vindkraftsföretagens möjligheter till alternativa lokaliseringar kan därför antas ha blivit större under de senaste åren.

7.2 Forskning om påverkan på renar av vindkraft

I kapitel 3 beskrivs hur renskötseln allmänt sett påverkas av annan markanvändning. I detta avsnitt redogörs för forskning om hur renskötseln påverkas specifikt av vindkraft. Anna Skarin, som är professor i renskötselrätt vid SLU, står bakom en del av denna forskning.

Skarin beskriver att det sedan 2010-talet har blivit vanligare med vindkraftsetableringar i barmarks- och vinterbetesområdet i skogslandet. Under kalvningstiden undviker renar öppna områden

⁴⁶² Mark- och miljööverdomstolen, avgörandet M 824-11.

⁴⁶³ Enligt uppgift från Energimyndigheten.

som myrar och kalhyggen där de ser och hör vindkraftverken. De ökar i stället användningen av områden där vindkraftverken skymms av topografin. Störande ljud från bland annat vindkraftverk gör också att renarna får svårare att skilja ut andra ljud från exempelvis rovdjur, skriver Skarin. Efter kalvningen när kalven ska präglas på vajan är det viktigt med lugn och ro. Alla störningar som leder till att de förlorar betestid påverkar renarnas möjlighet att bygga upp sina energireserver.

Under högsommaren är områden där renarna kan komma bort från insekter och parasiter viktiga. Renarna i skogslandet söker sig därför gärna till svala gammelskogar, sandgropar, skogsbilvägar eller öppna områden där insekterna inte är lika aktiva som i andra områden. Gammelskogarna är extra bra att vistas i eftersom det också finns mat där. För renar kan det vara viktigare att komma bort från insekter och parasiter än att undvika människor och infrastruktur om det inte finns några alternativa områden.⁴⁶⁴

År 2012 genomfördes projektet *Planeringsverktyg för vindkraftens effekter på tamren* där ny kunskap om hur renar reagerar på utbyggnad av vindkraft framkom. I projektet studerades ett kalvningsområde i Malå skogssameby där två mindre parker om åtta respektive tio verk hade byggts på bergen Storliden och Jokkmokksliden. Renarnas användning av området följdes genom spillningsinventeringar och med data från GPS-halsband. Data samlades in före och under konstruktionen av vindkraftverken. Resultaten från spillningsinventeringen som gjorts både regionalt och lokalt visade att renarna totalt minskade sin användning av området. Mängden inventerad spillning under konstruktionsfasen minskade med upp till en fjärdedel av mängden spillning inventerad under året före det att byggnationen startade. Analyser av mängden spillning och GPS-data i relation till omgivningen och till vindkraftsparkerna visade också att renarna undvek de nya vägarna in i området. Spillningsdata visade vidare att de undvek de befintliga kraftledningarna och att de undvek de nya kraftledningarna under första årets byggnation men inte under det andra året. En förklaring till detta kan vara att man arbetade i området under första året och då skrämde i väg renarna. Under andra året var inte alla ledningarna spänningssatta, eftersom parken inte tagits i full drift, och de alstrade

⁴⁶⁴ Skarin, Anna, och Sandström, Per, *Skogen som sommarbetesresurs och hur annan markanvändning påverkar renen*, publicerad i *Skogens värden*, Mittuniversitetet, s. 104 f.

då ingen störande elektromagnetism. Under andra året var också den totala mängden spillning i området betydligt mindre än under första året.

Analysen av GPS-data visade att renarna hade en ökad aktivitet (vilket är liktydigt med sämre betesutnyttjande eller betesro) i närheten av de större befintliga vägarna. De undvek också att vistas nära dessa större vägar, speciellt under kalvningsperioden. Analyserna av GPS-data visade också att renarna undvek den nya infrastrukturen med upp till tre till fyra kilometer under kalvningsssäsongen under det andra året.⁴⁶⁵

I en studie från år 2015 användes samma GPS-data från renar i Malå sameby i Storliden och Jokkmokksliden, men med ett annat undersökningssyfte. Syftet var att se hur renarnas beteende påverkades av vindkraftsanläggningar i ett redan fragmenterat landskap.

Resultaten visade att under konstruktionsfasen använde renarna de vanliga flyttlederna och rörelsekorridorerna inom två kilometer från vindkraftsparkerna 76 procent mindre än tidigare. Minskningen av användningen av de här markerna korresponderade också med ett ändrat rörelsemönster hos de undersökta renarna genom en ökning av deras steglängder och därmed ett ökat energibehov. Renarna tog längst steg närmast anläggningarna. Under konstruktionsfasen undvek renarna vindkraftverken både regionalt sett och sett till landskapsperspektiv. Studiens slutsats var att aktiviteter under konstruktionsfasen av även ett fåtal vindkraftverk med kraftledningar och vägar nära renarnas vandringskorridorer orsakar en minskad användning av korridorerna och betesmarkerna och ökar fragmenteringen av kalvningslanden.⁴⁶⁶

Forskarnas slutsats i studien var att även utveckling av mindre vindkraftsparker i ett redan fragmenterat landskap kan påverka renarnas livsmiljö och användning av betesområden, påverka användningen av rörelsekorridorer och orsaka ökad användning av omgivande områden. De bedömde att fynden fick stöd inte bara av en rad störningsstudier på renar och caribou, men också av den observerade minskade användningen av områden nära infrastruktur under byggandet av vindkraftsparkerna, vilket tyder på ett

⁴⁶⁵ Skarin, 2012, s. 9 f.

⁴⁶⁶ Skarin, Anna, Nellemann, Christian, Rönnegård, Lars, m.fl., 2015, *Wind farm construction impacts reindeer migration and movement corridors*, Landscape Ecology 30 s. 1527–1540.

orsakssamband. Forskarna drog slutsatsen att försiktighet bör iakttas vid planering av vindkraftsparker i renarnas livsmiljö, särskilt i förhållande till tillhörande infrastruktur.⁴⁶⁷

I en annan studie undersöktes hur renar och renskötsel påverkas av vindkraft i drift under vinterbetessäsongen i Mittådalen och Tåssåsens samebyar, och i åretruntmarkerna i Malå sameby. Studien byggde på en analys av GPS-data från renar före etableringen av vindkraft, under byggfas och under driftsfas, samt intervjuer med renskötare. Resultaten i studien pekade på att renar och renskötsel i studieområdena påverkades negativt av vindkraftsutbyggnad, men att graden och arten av påverkan varierade över året. Vindkraft och annan markanvändning, exempelvis skogsbruk, i kombination med det förändrade klimatet och andra naturliga påverkansfaktorer innebär att det är en komplex påverkan.⁴⁶⁸

Analyserna av GPS-data från vinterbetesområdena som undersöktes i studien visade att renarna inte undvek vindkraftsanläggningarna. I Tåssåsen var dock renarnas förväntade ökning i användandet av höglänta områden under svåra snöförhållanden betydligt lägre i närheten av vindkraftsutbyggnaden. Samtidigt ökade antalet påkörda renar på de större allmänna vägarna i närheten av anläggningen. På åretruntmarkerna i skogen undvek renarna områden nära vindkraft under kalvning och på hösten, men inte under sommaren. Sammantaget visade analyserna att ljudnivån från vindkraftverken påverkade renarnas habitatval och betesro negativt, men att påverkan varierade med vegetationstyp och förekomsten av rovdjur.

Det mest uppenbara problemet med vindkraft i vinterbetesområdena som forskarna identifierade i studien var att etableringarna har skett i höglänta områden där det också ofta är högre topografisk variation. Sådana höglänta områden är speciellt viktiga för renskötseln under svåra vinterbetesförhållanden, vilka blir allt vanligare i och med klimatförändringarna. Renskötseln kan därigenom ses som dubbelt drabbad av klimatförändringarna, beskrev forskarna. Dels blir de svåra vintrarna alltmer frekventa, dels sker den förnybara energiproduktionen som ska avhjälpa klimatförändringarna just i de områden som renskötseln har ett

⁴⁶⁷ Skarin, m.fl., 2015, s. 1538.

⁴⁶⁸ Skarin, Anna, Sandström, Per, m.fl., 2021, *Renar, renskötsel och vindkraft*, rapport för Naturvårdsverket, s. 6–8.

växande behov av. Det innebär enligt forskarna att det är extra viktigt att exploatering av höglänta områden sker med stor försiktighet, för att bibehålla renskötselns möjlighet att klara sig i ett förändrat klimat.⁴⁶⁹

I studien beskrivs att renskötarna ofta använder termen betesro när de beskriver betesförhållanden. När renarna finner god betesro rör sig renarna mindre och kan spendera mindre energi och tid åt att förflytta sig och mer tid till att äta och vila. Genom att beräkna tid och avstånd mellan GPS-positionerna fick forskarna ett relativt mått på betesro, vilket gav dem möjligheten att jämföra skillnad i betesro mätt i form av rörelsehastighet mellan olika tidsperioder och hur detta förhöll sig till olika omvärldsfaktorer.⁴⁷⁰

I Mittådalen sameby innebar etableringen av vindkraft på Glötesvålen i kombination med påverkan från skogsbruket att det var svårt att nyttja området. Det ledde till att samebyn inte såg lönsamheten i att nyttja det utmärkta betesområdet på Glötesvålen, något som annars hade varit speciellt viktigt under de svåra vinterbetesförhållanden som allt oftare inträder på grund av klimatförändringarna. I Tåssåsen hade renskötarna inte möjlighet att undvika vindkraftsområdet eftersom det låg centralt i en vintergrupps område. Det ledde till ökade problem speciellt under de svåra vinterbetesförhållanden som varit efter att vindkraftsanläggningen Mullberg etablerades. Det handlade bland annat om ökade problem med trafikdödade renar på väg E45 och svårigheter med att hantera renarna vid rovdjursattacker. Analyserna av GPS-data från dessa två områden visade att renarna inte undvek vindkraftsanläggningarna, men när renarna vistades i närheten av vindkraftsanläggningarna verkade de ha en sämre betesro (det vill säga en högre rörelsehastighet). Exempelvis visade resultaten från Tåssåsen att under de vintrar som vindkraften varit i drift att renarna vid relativt låg järvtäthet ökade rörelsehastigheten med 24 procent om ljudnivån ökade från 0 till 40 decibel, och 34 procent om ljudnivån ökade till 60 decibel.⁴⁷¹

Forskarna anförde att utifrån renens perspektiv bör inte en vindkraftsetablering också få leda till ett intensifierat skogsbruk på

⁴⁶⁹ Skarin, m.fl., 2021, s. 6–8.

⁴⁷⁰ Skarin m.fl., 2021, s. 33.

⁴⁷¹ Skarin m.fl., 2021, s. 111.

samma plats, vilket ibland sker på grund av en utbyggnad av vägnätet. Återstående hänglavs- och gammelskogar blir i stället ännu viktigare i dessa områden för att bidra med skydd och bete. Utfodring av renar kan eventuellt fungera under en övergångsperiod, men ansågs inte vara en långsiktig lösning för att ersätta förlorad betesmark. Förutom att det är mycket kostsamt anförde forskarna att utfodring riskerar att förändra renarnas betesbeteende och förmåga att hitta bra betesområden på återstående naturliga betesmarker. Utfodring leder också till ökad risk för smittspridning och utfodringsrelaterade sjukdomar.⁴⁷²

I en rapport från år 2018 sammanfattas elva olika undersökningar (bland dem den nyss beskrivna studien från Malå) som studerat effekter av vindkraftverk på renar. Slutsatsen i rapporten är att en vindkraftpark alltid potentiellt kan ge negativa effekter på miljö och samhälle. Det lyfts att de kumulativa effekterna av annan belastning i området som påverkar renbetesområdena bör tas med i värderingen av effekterna från en vindkraftsanläggning. För att förstå de samlade effekterna är det viktigt att inkludera alla årstider i undersökningarna och att täcka en tidshorisont som är lång nog för att fånga upp miljömässiga variationer och därmed också ändringar i användningen av betesområden. Utöver detta bör man beakta annan mänsklig aktivitet och ingrepp som gjorts i området innan vindkraftverk etablerats.⁴⁷³

I studien beskrivs att vindkraftverk i drift ger upphov till buller och rörelse, med vibrationer i mark och luft. Nya vindkraftverk är ofta 220 meter höga (inklusive rotorbladet). Vindkraftverken är stora installationer som kan uppfattas som negativa för renar och människor. Vintertid finns det också risk för iskast. I de elva olika undersökningar som gått igenom var forskarna osäkra på mekanismen (eller mekanismerna) som förklarar varför renar undviker vindkraftparker där detta är dokumenterat. Det fanns ungefär lika många fall där man inte hade funnit någon mätbar negativ effekt i driftsfasen som fall där man funnit sådana effekter.⁴⁷⁴

När det gällde byggfasen var resultaten från de olika undersökningarna relativt entydiga. De visade att renarna undvek dessa områden och att vägarna till vindkraftparken kunde fungera

⁴⁷² Skarin m.fl., 2021, s. 114.

⁴⁷³ Strand, m.fl., 2018, s. 7.

⁴⁷⁴ Strand, m.fl., 2018, s. 42.

som barriärer för djurens naturliga förflyttningar. När det gällde driftsfasen fanns det en större spridning av resultaten. I vissa studier såg man typiska undvikandeffekter och en ändrad habitatanvändning i områdena runt vindkraftparkerna. I andra studier hade däremot inga sådana effekter dokumenterats. Skillnaderna kunde bero på flera faktorer. I vissa fall kanske ingreppet inte hade några effekter eller endast mycket små sådana, eller så lät sig effekterna inte dokumenteras med hjälp av de data som samlats in.⁴⁷⁵

I studien redovisades att påverkansfaktorer som en vindkraftpark ger upphov till sammanfattningsvis består av vägar, om dessa inte byggs i områden som redan har mycket infrastruktur, kraftledningar, där effekterna på renar är oklara, och själva vindkraftverken och rotorerna, där olika studier har kommit till olika resultat i fråga om renar reducerar sin användning av områden nära vindkraftverken. Förklaringar till de olika resultaten kan vara topografi, betesförhållanden, årstid, närhet till annan infrastruktur eller hur undersökningarna har designats. En slutsats i rapporten är att det finns ett behov av långsiktiga studier för att stärka kunskapen om effekter av vindkraftverk på renar. Sådana studier bör ta hänsyn till de samlade effekterna av vindkraftverk och se på betydelsen av den samlade belastningen i renbetesområdet. Undersökningarna bör vara långsiktiga (pågå över flera år) för att ge en förståelse av hur årsvariationen påverkar habitatanvändning och andra faktorer mellan åren. Sådana framtida studier bör också inkludera samhällsvetenskapliga studier och integrera lokal och kulturell kunskap.⁴⁷⁶

7.3 Rennäringsutredningar i vindkraftsprojekt

Branschorganisationen Svensk Vindenergi har tagit fram en handbok för hur branschen ser på rennäringsutredningar. Handboken är tänkt att användas av medlemsbolagens vindkraftsprojektörer och deras konsulter. Handboken är inte granskad av forskare utan har tagits fram genom ett tvärdisciplinärt arbete mellan experter från olika

⁴⁷⁵ Strand, m.fl., 2018, s. 57.

⁴⁷⁶ Strand, m.fl., 2018, s. 7.

områden – till exempel jägmästare, en nationalekonom och rättsvetare.

En viktig utgångspunkt i handboken är att rennärlingsutredningar ska fokusera på platsspecifika förhållanden, och att skyddsåtgärder och kompenserande åtgärder för rennärningen ska vara en naturlig komponent i den fortsatta utbyggnaden av vindkraften i norr.⁴⁷⁷

Enligt handboken är det av yttersta vikt att den berörda samebyn erbjuds möjlighet att delta i utredningen (utöver att ingå i det vanliga samrådet för projektet). Det är därför viktigt att beställaren tar en inledande kontakt med samebyn för att berätta om projektet, att en rennärlingsutredning kommer att tas fram och att det är värdefullt med samebyns deltagande i arbetet.⁴⁷⁸

I handboken rekommenderas som inledande steg att den som gör rennärlingsutredningen ska ta fram geodata om platsens förutsättningar. Hit hör kartor, satellit- och andra fjärranalysdata liksom data om hur rennar uppträder i området. Ett möjligt första steg i utredningsarbetet är enligt handboken att göra en GIS-modellering av betesresurser i form av marklavar, byggd på olika geografiska data. Modelleringen ger en översiktlig jämförelse av förekomst av marklavar mellan olika delområden i samebyn, till exempel själva projektområdet jämfört med marker i omgivningarna.⁴⁷⁹ En aspekt som i handboken beskrivs som viktig för kartanalysen är betydelsen av stora skogsområden utan plogade vägar och mänsklig aktivitet, eftersom sådana områden är betydelsefulla för renens betesro. Det är också viktigt att förstå att "bete" är en dynamisk och sammansatt term som inte bara omfattar foderbiomassa utan också tillgänglighet, miljöpåverkan, olika landskapsfunktioner och renarnas beteendekologi. En betesmark blir just en betesmark först när renarna kan använda den för sitt bete.⁴⁸⁰

Efter modellering och analyser av offentliga källor om samebyns markanvändning föreslår handboken att den som gör rennärlingsutredningen ska göra en egen kvalitativ analys av betesförutsättningar med mera utifrån olika datakällor. Det finns ett antal olika sådana källor som kan stärka analysen, till exempel jordartskartan om landskapets kvartärgeologi, var Högsta kustlinjen går, nationella marktäckedata med mera. Den typen av källor kan ge

⁴⁷⁷ Svensk Vindenergi, 2023, *Handbok rennärlingsutredningar*.

⁴⁷⁸ Svensk Vindenergi, 2023, *Handbok rennärlingsutredningar*, s. 7.

⁴⁷⁹ Svensk Vindenergi, 2023, *Handbok rennärlingsutredningar*, s. 10 f.

⁴⁸⁰ Svensk Vindenergi, 2023, *Handbok rennärlingsutredningar*, s. 16.

information om var det sannolikt finns goda förutsättningar för marklavar.⁴⁸¹

Handboken beskriver vidare att GPS-data som genererats över tid är det bästa underlaget om renens val av betesmarker, i synnerhet om sådana data har loggats mot renskötarnas dagböcker. GPS-data är inte offentliga utan renskötarna förfogar över informationen. Den rennäringensutredare som får tillgång till sådana data ska behandla dem just som samebyarnas information, och använda dem med utgångspunkten att det behövs data över flera säsonger och helst hela vinterbetesgrupper för att man ska kunna dra några slutsatser.⁴⁸²

Konkurrerande markanvändning i närområdet är enligt handboken en viktig del av rennäringensutredningen. Analysen ska dock ha en tydlig avgränsning spatialt kring det aktuella projektområdet. Forskning visar en möjlig influenszon ut till någonstans mellan 1,8 och 4 kilometer från vindkraftverken. Med influenszon avses en gradient där omfattningen av störningen avtar med ökande avstånd. Det innebär att inte ens inom influenszonen är störningen på renen hundra procentig, utan renar kan förväntas uppehålla sig inom denna zon. Enligt handboken är påverkan på renen inte detekterbar utanför influenszonen.

För att säkerställa ett tillförlitligt underlag finns vid en tillståndsprovning, bör den som utreder enligt handboken bedöma påverkan på rennäringen inom ett avstånd om cirka fyra kilometer från vindkraftverken. Utredaren bör ta detta i beaktande som minimiavstånd för analysen av även andra verksamheters påverkan på bland annat renens betesro. Utredaren rekommenderas att ha god marginal och i kartanalysen inkludera andra verksamheter och renens prioriterade marker upp till 15 kilometer från projektområdet, dock företrädesvis inom den berörda samebyns gränser. Relevanta verksamheter att ta hänsyn till är enligt handboken bebyggelse och industrier, vindkraftsanläggningar, tåktar och gruvor, stora kraftledningar, skoterleder, friluftsområden, svåra passager i form av vägar och järnvägar samt kända förekomster eller revir av rovdjur.⁴⁸³

En stark rekommendation i handboken är att renskötarna ska få ersättning för den tid de lägger ner på möten med utredaren och

⁴⁸¹ Svensk Vindenergi, 2023, *Handbok rennäringensutredningar*, s. 20–33.

⁴⁸² Svensk Vindenergi, 2023, *Handbok rennäringensutredningar*, s. 34.

⁴⁸³ Svensk Vindenergi, 2023, *Handbok rennäringensutredningar*, s. 39.

bolaget. Utredaren rekommenderas att träffa samebyn i syfte att få fram data om samebyns markanvändning i närområdet vid den planerade anläggningen, utforska möjliga skydds- och kompensationsåtgärder samt att identifiera aspekter som har betydelse för kommande insamling av fältdata (betesresurser, flyttleder, anläggningar och andra delar av samebyns infrastruktur i närområdet). Fokus under mötet med samebyn bör enligt handboken vara på projektområdet och markerna i projektområdets närhet. Den som ska träffa samebyn behöver vara väl införstådd med rennäring och hur renskötseln bedrivs under året, och också ha kunskap om utmaningar för rennäringen och renskötselföretagen både generellt och för den specifika samebyn.⁴⁸⁴

I handboken beskrivs att det i skogslandskapet finns en stor potential att vidta åtgärder för att förbättra rennäringens gröna infrastruktur. I dag finns omfattande kunskaper om metoder för ekologisk restaurering och skötsel av olika miljöer, och flera av dessa metoder kan appliceras för att gynna rennäringen. Skyddsåtgärder och kompensationsåtgärder från verksamhetsutövarens sida ska enligt handboken vara en naturlig komponent i varje utbyggnad av vindkraft, i linje med forskningslitteraturen och för att säkerställa en rättvis klimatomställning där rennäringen är en nyckelkomponent.

I handboken anges att i första hand ska hänsyns- eller skyddsåtgärder vidtas vid intrång på rennäringen. Hänsynsåtgärder som kan vidtas är att undvika eller omlokalisera en projektplats, att minimera påverkan genom att göra åtaganden för att begränsa påverkan i tid, att restaurera vegetationen på ianspråkta ytor, eller att kompensera samebyn på olika sätt. Projektören kan förbinda sig att göra olika anpassningar under drifttiden, till exempel tidsmässiga planeringar av underhållsarbeten, anpassningar av snöröjningen av vägnätet (eftersom plogade vägar kan bli ett bekymmer för rennäringen) och tillfällig nedstängning av vindkraftverk om samebyn behöver flytta renar samlat genom anläggningen. Projektören kan också i sin organisation tilldela resurser för ett återkommande dialogforum med samebyn och ersätta samebyn för tid för medverkan i dialogen.⁴⁸⁵

⁴⁸⁴ Svensk Vindenergi, 2023, *Handbok rennäringens utredningar*, s. 43 f. Det framgår inte i rapporten hur hänsyn till kumulativa effekter ska kunna tas om fokus endast är på projektområdet och närområdet.

⁴⁸⁵ Svensk Vindenergi, 2023, *Handbok rennäringens utredningar*, s. 60–62 och 69 f.

Kompensationsåtgärder till samebyn ska enligt handboken tillämpas som en sista utväg, när andra möjligheter är uttömda. Kompensationsåtgärder ska – i den mån det går – uppväga den förväntade kvarstående skadan efter att alla skyddsåtgärder är inarbetade i projektet. Kompensationen behöver inte avse den mark där vindkraftparken ska ligga. Det kan vara åtgärder som gynnar alternativa betesmarker, till exempel att vara med och skapa incitament för ett skogsbruk som gynnar lavtillväxt på annan mark genom avtal med markägare om att inte avverka äldre skog på sina marker.⁴⁸⁶

I handboken görs bedömningen att det bör vara möjligt för en tillståndsmyndighet att förena ett tillstånd att uppföra vindkraftverk med vissa typer av kompensationsåtgärder off-site om det bedöms som lämpligt, exempelvis skogsskötsel för renbete eller restaurering av marklavar.

Handboken förklarar att bedömningen av påverkan för rennäringen görs i förhållande till nollalternativet, det vill säga ingen vindkraftspark. Konsekvensen för rennäringen erhåller utredaren genom att jämföra områdets sammanvägda värde med etableringens sammanvägda effekt.⁴⁸⁷

7.4 Storslagen fjällmiljö och vindkraft

Av riksdagens miljö kvalitetsmål för *Storslagen fjällmiljö* framgår att denna miljö ska ha en hög grad av ursprunglighet vad gäller biologisk mångfald, upplevelsevärden samt natur- och kulturvärden. Regeringen har i ett antal delmål preciserat dessa värden. Av delmålen framgår bland annat att skador på mark och vegetation orsakade av mänsklig verksamhet skulle vara försumbara senast år 2010, och att senast år 2010 skulle merparten av områden med representativa höga natur- och kulturvärden i fjällområdet ha ett långsiktigt skydd som vid behov skulle omfatta skötsel och restaurering.⁴⁸⁸

Naturvårdsverket har i en skrivelse bedömt att enbart målet för en av preciseringarna kan nås fram till år 2020, och att ett viktigt hinder för att nå övriga mål är ett ökat tryck på fjällområdets

⁴⁸⁶ Svensk Vindenergi, 2023, *Handbok rennäringens utredningar*, s. 74–79.

⁴⁸⁷ Svensk Vindenergi, 2023, *Handbok rennäringens utredningar*, s. 97 f.

⁴⁸⁸ Regeringskansliet, 2001, *Svenska miljömål – delmål och strategier*, s. 51 f.

resurser. Av skrivelsen framgår också att fjällområdet tillhör Europas mest opåverkade miljöer och har mycket höga natur- och upplevelsevärden. Samtidigt finns ett ökat tryck av olika verksamheter i fjällmiljön, och stora sammanhängande oexploaterade naturmiljöer riskerar att kraftigt försämrings på sikt. Verksamheter som vindkraft, gruvnäring, skidanläggningar, terrängkörning, turism och rekreation uppskattas leda till intressekonflikter och öka belastningen på miljön, vilket kan komma att innebära en gradvis försämring av fjällens storslagenhet och även öka trycket på exploatering av de obrutna fjällområdena.⁴⁸⁹

I en studie från år 2016 undersöks hur vindkraften förhåller sig till riksdagens miljömål om en *Storslagen fjällmiljö*.⁴⁹⁰ Vindkraftens kumulativa effekter definieras i denna studie som ökande förändringar i landskapet orsakade av tillkomsten av vindkraftsparker i kombination med tidigare, nuvarande och rimligt förutsebara framtida parker. I studien har siktanalyser gjorts av vilka framgår att flera vindkraftsparker genererar betydande kumulativa effekter.⁴⁹¹

I studien beskrivs att under senare år har frågan om kumulativa effekter fått en mer framträdande roll i tillståndsprocesser rörande större vindkraftsprojekt. Domarna indikerar att människors upplevelsevärden av landskapsbildens natur- och kulturvärden väger lätt i den avvägning som sker mellan olika intressen. Skyddet för landskapet framstår som starkare kopplat till biotoper och djur som skyddas av artskyddsförordningen, övernationella avtal (Natura 2000-områden) och nationell lagstiftning (nationalparker). Förekomsten av svåra avvägningar understryks bland annat av förekomsten av avvikande meningar, som tydligt visar betydelsen av att beakta kumulativa effekter i tillståndsprocessen.⁴⁹²

I studien gjordes en genomgång av domslut om tillståndsprövningar avseende vindkraft. Dessutom gjordes intervjuer med rådmän och tekniska råd. Av underlagen framgick att när beslut ska tas i tillståndsprövningen har människors upplevelsevärde av en landskapsbilds rekreations-, natur- och kulturvärden, utanför en vindparks närområde, ringa tyngd eller

⁴⁸⁹ NV-04173-13, s. 8, 26 och 31.

⁴⁹⁰ Bodén, Bosse, 2016, *Vindkraft och miljömålet Storslagen fjällmiljö*, Etour, rapport 2016:5, Mittuniversitetet.

⁴⁹¹ Bodén, 2016, s. 10 och 18.

⁴⁹² Bodén, 2016, s. 41.

ingen tyngd alls jämfört med vindbruksintresset och andra intressen som har lagstöd och stöd i evidensbaserade data.

I de domar som analyserats mötte företrädare för mjuka upplevelsevärden ofta motiveringar som att ”påverkan är begränsad”, ”skadan inte större än vad som får accepteras” och ”skyddsåtgärder kan motverka skadan”. Existensen av den så kallade 30-årsregeln, att ett tillstånd för en vindpark måste omprövas efter 30 år, innebär också att intrånget i landskapsbilden inte är definitivt. Detta gav enligt intervjupersonerna i studien utrymme för ångertid, som stärktes av att tillstånden förenas med krav på att ekonomiska medel ska avsättas för nedmontering av verken. Avsaknaden av evidensbaserad forskning och kunskap om hur människors hälsa och upplevelser påverkas av en förändrad landskapsbild framhölls av en intervjuperson som en möjlig förklaring till att sådana värden ”väger lätt” i prövningsprocessen.⁴⁹³

Riksintresset för rennärigen har, enligt intervjuerna, fått genomslag vid prövningar av vindparker. I vissa fall har tillstånd nekats vindprojekt och i andra fall har antalet verk minskats och skyddsåtgärder ålagts projektägaren.⁴⁹⁴ I fallet Björkhöjden gjorde en av domstolens ledamöter bedömningen att om inte samebyn hade klagat hade övriga motståndare till projektet inte kunnat påverka det ursprungliga förslaget och genomdriva en minskning av antalet verk. Det betonades vidare att riksintressen är samhälleliga allmänintressen och inte specifika intressen för exempelvis en enskild sameby, Sametinget eller en projektägare. En utmaning som framkom i intervjuerna är ”det känslomässiga” som är förenat med rennärigen och att det moderna samhällets rationalitet ”inte gills” i vissa avseenden.⁴⁹⁵

⁴⁹³ Bodén, 2016, s. 53.

⁴⁹⁴ Exempel som nämns är projektet Stenberg i Nordmalings kommun (Stenberg) och Statkraft SCA Vind AB:s projekt NÖ Jämtland. Se även MÖD 2015-09-25 M11588-14. Målet avser en utökning av ett verksamhetsområde för vindkraftsproduktion. Inget av tre sökta områden gavs tillstånd med hänsyn till rennäringsintresse. Se även regeringen 2010-03-04 M2009/1517/F/M och beslut om tillstånd för 1101 verk, vilket gavs med ett tillägg om att samråd måste ske med länsstyrelsen och samebyar. Se även MÖD 2011-11-23 M 847-11, M 825-11, och tillståndet om sammanlagt 360 verk i Sollefteå och Ragunda kommuner. Sökande Statkraft SCA Vind AB. Beslutet gav med smärre förändringar företrädare för vindkraftsintresset med hänvisning till bland annat miljöbalkens portalparagraf om behovet av förnybar energi för en hållbar utveckling.

⁴⁹⁵ Bodén, 2016, s. 54. Även känslan av att ”skadeköp” kan förekomma delades av flera av de intervjuade, vilket innebär att en exploatör köper sig fri från en eventuell motgång eller segdragen domstolsprocess alternativt att en klagande tar tillbaka en klagan i högre instans i utbyte mot kompensation.

I studien redovisas att vindkraftens påverkan på miljömålet *Storslagen fjällmiljö* har gått hand i hand med andra arealkrävande verksamheters påverkan på fjälllandskapet, som skogsbruk, gruvnäring och turism. Faktum kvarstår dock att stora delar av fjälllandskapet och dess närområden är ringa exploaterat jämfört med andra landskap, liksom att parker med verk över 200 meter är ett nytt inslag som påverkar landskapsbilden på miltals avstånd. Utifrån ett rennäringssperspektiv har de arealkrävande verksamheterna dels bidragit till en fragmentisering av renarnas betesland, kalvningsland och flyttleder, dels påverkat drivkrafterna att bedriva renskötsel. När det gäller vindkraftens påverkan på turism och rekreation anges i studien att den manifesteras både i människors upplevelse av landskaps natur- och kulturvärden samt platsens betydelsebärande roll för dessa upplevelser och för människors identitet.⁴⁹⁶

I studien redovisades två enkätundersökningar av hur människor ser på vindkraftsutbyggnad i fjällen. Undersökningarna visade att vindkraftens utbyggnad kan komma att påverka fjälllandskapets attraktionskraft negativt bland breda grupper av besökare. Nära hälften av respondenterna i den ena undersökningen ansåg att om miljömålet *Storslagen fjällmiljö* kolliderar med vindkraftens intressen är miljömålet viktigast, jämfört med färre än var tionde som förordade vindkraft. I den andra undersökningen, som handlade om Jämtland, ansågs en utbyggnad av vindkraft i fjällen vara mycket negativ eller negativ av nära fyra av tio svenska besökare och av varannan utländsk besökare.⁴⁹⁷

En slutsats i studien var att för att trygga miljö kvalitetsmålet *Storslagen fjällmiljö* krävs insiktsfulla och väl underbyggda kommunala beslut om tillstyrkan för större vindparker. Sådana beslut behöver baseras på insikten om att

- det enbart är genom kommunala politiska beslut som uppförandet av en vindpark med säkerhet kan förhindras,
- beslutens legitimitet påverkas av att både hårda och mjuka värden beaktas i beslut och motiveringar och
- politiska företrädare, i avsaknad av en nationell/regional planeringsram för vindkraftens utbyggnad, frågar sig vilka

⁴⁹⁶ Bodén, 2016, s. 57.

⁴⁹⁷ Bodén, 2016, s. 59 f.

konsekvenser en utbyggnad kan komma att få för det norrländska skogs- och fjällandskapet och dess älvdalar på kort och lång sikt.

I studien förklaras att om dessa insikter saknas så försämras sannolikt dels möjligheten att värna miljö kvalitetsmålet, dels tilltron till politikens och marknadens möjligheter att fatta beslut som kan erhålla en acceptabel legitimitet bland företrädare för olika riksintressen. Frågan om den storslagna fjällmiljön kan sannolikt även utvidgas till att handla om tilltron till samhället och dess förmåga att värna "den lilla världens" icke ekonomiska värden framför "den stora världens" instrumentella värden, representerad av stat och storföretag.⁴⁹⁸

I studien beskrivs även hur förutsättningarna för att bedriva renskötsel försvåras eftersom vindkraftens kumulativa effekter för renskötseln främst framträder som en komponent av flera i en ständigt pågående samhällsomvandling i "modernitetens namn". Denna "modernitet" har skapat undanträngningseffekter för renskötseln, bland annat genom en storskalig exploatering av naturresurser (skogsbruket, gruvbrytning, vattenkraft), infrastrukturella projekt, turism och rovdjurspolitik. Utbyggnaden av vindkraften riskerar enligt studien att i detta sammanhang bli droppen som får bägaren att rinna över när det gäller dessa undanträngningseffekter, vilka avser både ekonomiska och socio-kulturella hot mot renskötseln. Dessa negativa effekter som ett uttryck för modernitet bör dock även ställas mot inslag som har bidragit till att förbättra rennäringens förutsättningar, som exempelvis tillgången till helikoptrar, motorcyklar och skotrar, vägar, samhälleliga stöd, andra inslag som underlättat vardagslivet och åtgärder för ökad klimatnytta.⁴⁹⁹

En slutsats i studien är också att vindkraftens kumulativa effekter och dess påverkan på upplevelsen av ett landskaps natur- och kulturvärden bör ges en ökad tyngd i tillståndsgivningen också utanför vindparkens närområde, som när det handlar om extern påverkan på skyddade områden även på avstånd som handlar om mil. Detta skulle enligt studien förmodligen kräva en regional/nationell geografisk planeringsram och att förhållandevis orörda fjällandskap

⁴⁹⁸ Bodén, 2016, s. 62.

⁴⁹⁹ Bodén, 2016, s. 65.

ges ett egenvärde som kan uppväga vindkraftens klimatnytta vid en miljöprövning.⁵⁰⁰

SEKRETARIATSUNDERLAG

⁵⁰⁰ Bodén, 2016, s. 66.

8 Renskötsel och vattenkraft

Sammanfattning: Vattenregleringarna i Norrland har haft en stor betydelse för Sveriges välbefinnande men samtidigt stora negativa konsekvenser för renskötseln genom att förstöra viktiga betesmarker och flyttleder. Regleringarnas effekter på rennäringen har varit en del i att SSR vuxit fram som organisation, och påverkade SSR:s tidiga arbete. På 1960-talet blev det tydligt att den tidens lappbyar kunde uppträda som parter i rättegångar om vattenregleringar och hade rätt till ersättning för skada som de orsakats genom regleringen.

De nya lagändringar som har gjorts om uppdaterade miljötillstånd för vattenkraftverk innebär att ett stort antal vattenkraftverk i renskötselområdet ska omprövas mot miljöbalkens regler så att de får moderna miljövillkor. Sådana moderna villkor syftar enligt det nya regelverket till att skapa en förbättrad vattenkvalitet. Det finns jurister som menar att sådana omprövningar också bör innebära att det ställs moderna miljövillkor till skydd för rennäringen.

I detta kapitel beskrivs hur renskötseln har påverkats av vattenregleringarna i Norrland. Det görs en genomgång av historik om vattenregleringar, och av det nuvarande regelverket. Därefter följer en beskrivning av de nya regler som innebär att befintliga vattenkraftverk ska omprövas enligt miljöbalken och få moderna miljövillkor.

8.1 Regleringarnas konsekvenser för renskötseln

De norrländska vattenregleringarna har haft stor betydelse för Sveriges energiförsörjning och välstånd, men har också haft stor negativ påverkan på förutsättningarna för att bedriva renskötsel.

Oreglerade vattendrag är vanligen uppdelade i forsar och större sel, lugnvatten eller sjöar. Det var över isbelagda sel eller sjöar samt längs med vattendragen som man kunde flytta innan vattendragen reglerades och isar och strandlinjer blev mer förrådiska och många gånger förstörda. På samma sätt utgjorde det oreglerade, under vintertid öppna strömdraget en gräns mellan olika samebyars betesmarker.

Sjöregleringsepoken innebar att stora markområden i Norrland kom att läggas under vatten, vilket ledde till direkta konsekvenser för renskötseln i form av förlorade betesmarker och fiskemöjligheter samt påtvingade förändringar av flyttleder och visteplatser. Det förekom också att områden torrlades och att naturliga vadställen försvann så att renarna inte kunde följa de normala flyttlederna.

Vattenregleringarna har gjort att frusna vattendrag som tidigare använts som flyttleder är öppna eller har förrådiska isar. Detta har lett till att vinterflytten av renar måste ske med lastbil för många samebyar, vilket skapar merkostnader i form av dyra transporter och utfodringar samt fördröjningar i arbetet.

När älvar dämades upp med tillskapade sjöar och sel samt torrlagda älvfåror som resultat skedde också ofta sammanblandningar mellan byarnas renar, vilket ledde till merarbete för rensköterna. Dämningarna störde renarnas invanda vandringar. Renar har också kunnat frysa fast och dö i den svallis och issörja som uppstått när vattennivån har höjts under isen.⁵⁰¹

8.2 Historik om vattenregleringar

Historikern Åsa Össbo har skrivit en avhandling om svensk vattenkraftsutbyggnad på renskötselns marker. Össbo beskriver hur

⁵⁰¹ Össbo, Åsa, 2014, *Nya vatten dunkla speglingar*, Umeå universitet, s. 61 f. med hänvisning till bland annat skrivelse från lappfogde Erik Malmström till länsstyrelsen i Norrbottens län 6/9 1935, aktsid 50 och skrivelse från laptillsyningsman Nils Ranberg 23/7 1935, aktsid 51–53.

regelverket kring vattenkraftsindustrialisering växte fram under slutet av 1800-talet och början av 1900-talet. Sverige var då beroende av kolimport och det ansågs av flera skäl önskvärt att få till en inhemsk energiproduktion. Inte minst efter krigsutbrottet år 1914 blev man varse att det var sårbart att vara beroende av import. Össbo noterar att trots att regelverket kring industrialiseringen av vattendragen och renbeteslagen var av samma tid återfinns inte någon diskussion om renskötseln i vattenlagstiftningarnas förarbeten.⁵⁰²

Össbo har gått igenom den äldre vattenlagen. Enligt den lagens materiella beslutsregler skulle den ekonomiska tillåtlighetsprincipen gälla, vilket innebar att nyttan av ett företag måste uppgå till byggkostnaderna, skadan på den byggandes egen egendom, tre gånger skadan på annans åker och äng samt två gånger skadan på övrig egendom tillhörande andra. Denna princip var gynnsam för kraftbyggarna, vilka kunde finna strategier för att få skadan bedömd så låg som möjligt genom förhandsförvärv av fastigheter som kunde skadas och att propagera för omöjligheten att på förhand beräkna skada på renbetesland.

Förutom det knappa hinder som tillåtlighetsprincipen utgjorde, där jordbruk innehade en särskild position, fanns också skadan på allmänna intressen som ett hinder för utbyggnad, beskriver Össbo. Dessa hinder förelåg om:

- ett avsevärt antal bofasta personer berövades sina bostäder,
- en större verksamhet där många hade sitt uppehälle måste läggas ned eller minska sin drift väsentligt,
- odlad jord av betydande omfattning sattes under vatten eller skadades,
- fiskerinäring av stor betydelse försämrades,
- naturförhållanden varaktigt förändrades så att minskad trevnad uppstod för närboende,
- förlust för landets flora och fauna befarades eller
- förändrade klimatförhållanden uppstod.⁵⁰³

⁵⁰² Össbo, 2014, s. 63–65.

⁵⁰³ Össbo, 2014, s. 65 f. och 2 kap. vattenlagen (SFS 1918:523).

De första kraftverken i renskötseområdet är Porjus som byggdes under åren 1910–15 och Harsprånget som byggdes under åren 1919–21. Den stora utbyggnaden inleddes från cirka år 1940 och gick sedan från söder till norr. Syftet med utbyggnaden av Norrlandsälvarna var att täcka behovet av el i södra Sverige. År 1936 byggdes den första kraftledningslinjen mellan Norrland och södra Sverige.⁵⁰⁴

Össbo skriver att i historiska källor om renskötarens inställning till vattenkraft syns i början inte att de skulle ha uttryckt något starkt motstånd. Innan kraftöverföringen från Norrland till Svealand och Götaland blev möjlig år 1936 fanns dock bara fyra reglerade sjöar i Norrland, vilket kan förklara frånvaron av motstånd mot regleringar.⁵⁰⁵

Beaktat lagstiftningens materiella utgångspunkter och ensidiga fokus på jordbruket, uppstod problem för renskötarens intressen, anger Össbo. Det fanns en osäkerhet om hur renskötelsen kunde inkluderas bland de kategorier av verksamhet som framgick i den äldre vattenlagen. En sådan osäkerhet fanns i förhållande till om betesmarken skulle betraktas som åker och äng, samt om renar, båtar och kåtor skulle betraktas som övrig egendom. Lagstiftningens regler om markersättning för renskötare var inte tydliga, och det var oklart hur sedvanerätten skulle garanteras om privat mark överdämades. Enligt vattenlagen skulle penningersättningen för fast egendom som var besvärad av nyttjanderätt eller rätt till servitut bestämmas var för sig, och arrendatorn eller nyttjanderättsinnehavaren skulle få gottgörelse.⁵⁰⁶

Össbo har gått igenom vattenregleringen i Porjus som exempel på hur renskötarens behov beaktades i tillståndsprövningar. Hon skriver att utredningen i det fallet var inställd på utbyggarna. Inverkan på fisket i övre Porjussetet bedömdes som ”helt säkert ringa, helst i rättsligt hänseende, enär stränderna ju tillhöra kronan.” Össbo skriver att utredningsmannen saknade kunskap om eller ignorerade det faktum att renskötarna hade fiskerättigheter längs med de vattendrag som de flyttade efter. I synnerhet ovanför odlingsgränsen på det som ansågs vara kronans mark tillfrågades renskötarna om upplåtelse av fiske på dessa områden. Vad som var viktigt i ett sammanhang föll dock bort i vattenkraftssammanhanget,

⁵⁰⁴ Kløcker Larsen m.fl., 2016, s. 27 f.

⁵⁰⁵ Össbo, 2014, s. 56.

⁵⁰⁶ Össbo, 2014, s. 68 f.

enligt Össbo. Staten uppmärksammade och såg sig som beskyddare av samernas rätt i förhållande till tredje part i fråga om arrende men inte när det gällde situationer där staten "återtog" sina rättigheter i fråga om exploateringar. Össbo ser det som ett statligt förhållningssätt som var grundat i dåtidens syn på de samiska rättigheterna som ett privilegium givet av staten.⁵⁰⁷

De tillfälliga dämningarnas epok sträckte sig över 1940- och 50-talen och i vissa fall in på 1960-talet. Össbo beskriver att det under denna tid hände mycket som invercade på förhållandena, inte minst samernas organisering, politiska mobilisering och förbättrade möjlighet till motstånd mot vattenkraften genom SSR:s etablering. Dessutom påverkade det växande nationella naturbevarandebudet åtminstone från början av 1950-talet vattenkraftsutbyggnadens regelverk. Man kan, skriver Össbo, säga att de tillfälliga regleringarna i renbetesområdena och deras rättsliga fortlevnad och efterspel kom att påverka SSR:s tidiga arbete.⁵⁰⁸

Össbo förklarar att som en följd av den opinion som väckts mot vattenkraftsutbyggnad under det tidiga 1950-talet började en ny tid skönjas i början av 1960-talet. Bland annat krävde SSR att rennäringen skulle skrivas in i vattenlagen. Resultatet blev att "andra näringar av betydelse" skrevs in genom 1961 års vattenlagändring. Därmed ansågs rennäringens och SSR:s krav vara tillgodosedda.⁵⁰⁹

I ett mål om Malmesjaures reglering från år 1961 fastslog Högsta domstolen att en lappby kunde agera som juridisk person och föra talan inför domstol, samt tilldömas ersättning för förlorat renbete. På den tiden framgick det inte av renbeteslagstiftningen att byn var en juridisk person. Högsta domstolen bedömde dock att så var fallet, eftersom det förelåg ett påtagligt praktiskt behov av att en lappby skulle kunna bevaka delägarnas gemensamma intressen vid domstol i fall av intrång i renskötsel.⁵¹⁰

Hanteringen av de tillfälliga regleringar som Össbo har studerat visar att renskötselns och renskötselns rättigheter inte uppmärksammades i tid. Össbo menar att renskötselns förbisågs på grund av en etnisk blindhet hos lagstiftare, myndigheter och utbyggare gentemot samernas rättigheter och behov, bland annat eftersom personer utan kompetens att avgöra inverkan på

⁵⁰⁷ Össbo, 2014, s. 78.

⁵⁰⁸ Össbo, 2014, s. 156.

⁵⁰⁹ Össbo, 2014, s. 69 med hänvisning till Lantto, Patrik, 2003, s. 112.

⁵¹⁰ NJA 1961 s. 144.

renskötseln ibland ålades att göra bedömningar av den. Redan överdämda betesmarker kunde inte analyseras i efterhand och ersättningar i form av reella värden visar enligt Össbo renskötselns diskriminerade position i jämförelse med jordbruket eller fisket. Renskötselns dilemman vägdes inte in i beräkningarna, som till exempel att renskötseln inte går att flytta till ett annat område och att fiskesjöar måste ligga på rätt ställe för att inte merarbete ska uppstå. Beroendeförhållanden skapades som exempelvis att invänta personal för öppning av dammar vid vår- och höstflytt, och en ibland påtvingad modernisering med krav på mekanisering och större och dyrare utrustning.⁵¹¹

Össbo skriver att strategier som har använts är att synliggöra behov, exempelvis av energi, och osynliggöra problem för renskötseln med siffornas hjälp. Procentandelar av renbetesområden i förhållande till renskötselområdets storlek är även i dag en för exploatörer och politiker användbar relation för att visa att det finns utrymme för exploatering, fortsätter hon. Utbyggarnas uträkningar och kalkyler i syfte att legitimera utbyggnader var en omtalad strategi under perioden. Bland annat hade det räknats ut att svenska folket skulle få betala 30 miljoner årligen mer för elen om inte Lilla Lule älv byggdes ut. Denna uträkning bemöttes av Svenska naturskyddsföreningens ledamot Sven Sundius med att ”det folk som har råd att årligen dricka sprit och röka för 1 800 miljoner kronor, bör också ha råd att skona Lilla Lule älv. Det kostar bara var 30:e snaps och var 30:e cigarett”.⁵¹²

Omvandlingen av landskapet försvårade för renskötseln, sammanfattar Össbo. Den dämde över marker, flyttleder, visten och hemmiljöer, bär- och hötäckter samt försvårade och även förstörde fisket. Kulturlandskap försvann eller förändrades och nya sätt att använda markerna påverkade renskötseln och dess binärningar till att bli mer mekaniserad, vilket ledde till att kvinnor, barn och äldre många gånger inte kunde utföra sysslor som de förut hade haft.⁵¹³

⁵¹¹ Össbo, 2014, s. 160.

⁵¹² Össbo, 2014, s. 190, med hänvisning till Jonas Anshelm, Mellan frälsning och domedag 2000, s. 41 och Samernas fhsk, 10:6, Vad kostar Lilla Luleälv, ”Vad kostar Lilla Lule älv?”.

⁵¹³ Össbo, 2014, s. 253.

8.3 Nuvarande regler

Regler om uppförande av vattenkraftverk finns i 11 kap. miljöbalken. Begreppet vattenverksamhet definieras i 3 §. För att en åtgärd ska betraktas som vattenverksamhet krävs att syftet med åtgärden är att förändra vattnets djup eller läge. Den som vill bygga ett vattenkraftverk behöver ha rådighet över vattnet och tillstånd för verksamheten. Reglerna om miljötillstånd beskrivs i kapitel 6. Det ska alltid göras en miljökonsekvensutredning inför en ansökan om tillstånd för att bygga ett vattenkraftverk.⁵¹⁴

Advokater vid byrån Front Advokater har på uppdrag av Stockholm Environment Institute gjort en rättsutredning om det juridiska skydd som samebyar har för sina traditionella marker för renskötsel vid etablering av vattenkraftverksamhet. I utredningen rekommenderas samebyarna att vara aktiva under tillståndsprocessens olika delar, till exempel vid avgränsningssamrådet, och tydligt förklara sin inställning till tillståndet. Vidare måste det framgå på vilket sätt renskötseln bedöms komma påverkas av vattenverksamheten, vilka villkor som krävs samt vilken ekonomisk skada samebyarna kommer att lida. Redogörelsen bör omfatta såväl anläggningsfasen som driften.⁵¹⁵

Samebyarna kan begära ersättning för sina kostnader i samband med samråden (både för utlägg och utebliven arbetsinkomst). Det finns inte någon lagstadgad skyldighet för verksamhetsutövaren att betala en sådan ersättning, men det går att argumentera för att det har etablerats en praxis för att sådan ersättning ska utgå, skriver advokaterna.⁵¹⁶ Deras erfarenhet är också att det finns en liknande praxis för att ersättning ska utgå till samebyarna för deras arbete med att delta i tillståndsprövningar, se avsnitt 6.1.4.

Samebyar är sakägare i vattenmål om den verksamhet som det söks tillstånd för ska uppföras i den berörda samebyns verksamhetsområde och om verksamheten kan medföra skada eller olägenhet för renskötseln. I ett rättsfall som behandlade frågan om vem som är sakägare i vattenmål har Högsta domstolen bedömt att rätten att vara part och överklaga tillkommer personer som kan tillfogas skada eller utsättas för annan olägenhet genom den planerade vattenverksamheten, om risken för skada eller olägenhet

⁵¹⁴ 6 § miljöbedömningsförordningen och 11 kap. 9 § miljöbalken.

⁵¹⁵ Wikland, m.fl., 2019.

⁵¹⁶ Wikland, m.fl., 2019, s. 15.

inte är enbart teoretisk eller helt obetydlig. Enligt den äldre vattenlagstiftningen krävdes det en fastighetsanknytning för att någon skulle anses vara sakägare. Detta togs bort genom införandet av miljöbalken. Dock kan det enligt Högsta domstolen ändå förutsättas en viss anslutning till verksamhetsområdet för att påvisa skada eller olägenhet.⁵¹⁷

Den som genom en vattenverksamhet tar i anspråk någon annans egendom eller vidtar en åtgärd som skadar annans egendom ska betala ersättning för vad som avstås eller skadas. Ersättning ska endast betalas för skador som kvarstår efter att förebyggande eller avhjälpande åtgärder har utförts av tillståndshavaren.⁵¹⁸ Det innebär att en rättighetsinnehavare, som en sameby, har rätt till ersättning för ekonomisk skada på pågående markanvändning och eventuella andra kostnader som har uppstått på grund av vattenkraftsetableringen.

8.3.1 Omprövning av vattenregleringar

Merparten av dagens vattenkraftskapacitet byggdes ut på 1950- och 1960-talet. Det finns för närvarande inte en aktiv nyproduktionsmarknad för vattenkraft i Sverige. Vattenkraftens utbyggnad ska i stället ske främst genom effekthöjning i befintliga verk med moderna miljötillstånd.⁵¹⁹ Det är möjligt för verksamhetsutövaren att ansöka om nya tillstånd av ett vattenkraftverk för bland annat ändring och utbyggnad och på så sätt aktualisera en ny tillståndsprovning. I en sådan provning måste vattenkraften anpassas till moderna miljökrav.

Den 1 januari 2019 trädde dessutom nya regler i kraft för omprövning av vattenkraftverk. Dessa regler har delvis en EU-rättslig bakgrund, och syftar också till att genomföra Energiöverenskommelsen, genom vilken Socialdemokraterna, Moderaterna, Miljöpartiet de gröna, Centerpartiet och Kristdemokraterna har enats om mål för landets energiförbrukning. Senast år 2045 ska Sverige inte längre ha några nettoutsläpp av växthusgaser och år 2040 är målet att ha 100 procent förnybar

⁵¹⁷ NJA 2004 s. 590.

⁵¹⁸ 31 kap. 16 § miljöbalken.

⁵¹⁹ Prop. 2017/18:243, *Vattenmiljö och vattenkraft*, s. 63 och prop. 2017/18:228, *Energipolitikens inriktning*, s. 19.

elproduktion.⁵²⁰ För att kunna uppfylla dessa mål ställs krav på Sveriges energikällor. Ett av målen gäller Sveriges vattenkraft, vilken står för närmare hälften av Sveriges energiproduktion.⁵²¹

Övergripande innebär den nya lagstiftningen att verksamheter som är eller vid dess tillkomst var uppförda med syfte att producera el ska ha moderna miljövillkor. Detta ska ske genom en omprövning av verksamheten enligt miljöbalkens bestämmelser. Verksamhetsutövaren ansvarar för att ansöka om en sådan omprövning. Prövningssystemet ska utformas på ett sätt som inte blir onödigt administrativt och ekonomiskt betungande för verksamhetsutövaren.⁵²²

De verksamheter som omfattas av de nya bestämmelserna är tillståndspliktiga vattenverksamheter för produktion av vattenkraftsel. Dessa definieras i 11 kap. 6 § miljöbalken. Om det i det befintliga tillståndet saknas villkor eller bestämmelser till skydd för människors hälsa och miljön enligt miljöbalken ska en omprövning ske, vilket framgår av 11 kap. 27 § miljöbalken. Detta innebär att många vattenkraftverk i renskötselområdet ska omprövas.

Det sammanlagda antalet vattenkraftverk, regleringsdammar och övriga dammar som saknar tillstånd enligt miljöbalken och som därför behöver prövas eller omprövas för att förses med moderna miljövillkor uppgår till i vart fall cirka 7 400 anläggningar. Omprövningarna kommer att innebära att tillstånd förenas med villkor om såväl anläggningars utformning som drift. Anläggande av fiskvandringssväg, minimitappning och anpassade flöden är exempel på sådana villkor som kan bli aktuella. Det nya regelverket kommer att innebära att alla berörda verksamheter så småningom kommer att bedrivas i enlighet med miljöbalkens krav på teknik och miljöanpassning, vilket har bedömts vara positivt för konkurrensen.⁵²³

Omprövningarna kommer innebära avvägningar mellan behovet av nationell effektiv tillgång till vattenkraftsel och största möjliga nytta för vattenmiljön. Den här avvägningen kräver ett nationellt helhetsperspektiv. Tillvägagångssättet för att kunna samordna dessa prövningar på ett effektivt och ändamålsenligt sätt är en nationell

⁵²⁰ Prop. 2017/18:228 s. 1.

⁵²¹ Prop. 2017/18:243 s. 63.

⁵²² Prop. 2017/18:243 s. 1 och 78.

⁵²³ Prop. 2017/18:243 s. 177 f.

plan, vilken regleras i 11 kap. 28 § miljöbalken. Havs- och vattenmyndigheten har tillsammans med Statens energimyndighet och Affärsverket svenska kraftnät tagit fram ett förslag till en sådan nationell plan.⁵²⁴ Regeringen har beslutat att kapitel 2 och bilagorna 2–4 i förslaget ska vara Sveriges nationella plan för moderna miljövillkor.⁵²⁵

För att verksamheten ska omfattas av den nationella planen krävs det att

1. den påbörjades före utgången av 2018,
2. den inte tidigare har tillståndsprövats eller omprövats enligt miljöbalken efter utgången av 1998 och att
3. den senast den 1 juli 2019 anmäldes till länsstyrelsen.⁵²⁶

En verksamhet som omfattas av den nationella planen får som huvudregel fortsätta att bedrivas till dess omprövningen är klar. De verksamhetsutövare som väljer att inte anmäla sig till planen måste själva direkt ansöka om omprövning för moderna miljövillkor hos mark- och miljödomstolen. Om verksamhetsutövaren varken har anmält verksamheten till den nationella planen eller ansökt om omprövning ska länsstyrelsen vidta åtgärder genom tillsyn och förelägga verksamhetsutövaren att inkomma med en ansökan om omprövning.⁵²⁷ Länsstyrelsen ska bevaka att de verksamheter som omfattas av den nationella planen för moderna miljövillkor blir föremål för prövning enligt planen. Om en verksamhetsutövare är försenad med att ansöka om prövning enligt planen, ska länsstyrelsen vidta de åtgärder som behövs för att initiera prövningen.⁵²⁸

I den nationella planen anges ett nationellt riktvärde för hur mycket årlig produktion från vattenkraften som kan förloras i samband med anpassningen till moderna miljövillkor, utan att detta innebär en negativ påverkan på tillgången till vattenkraftsel. Riktvärdet är 1,5 terawattimmar. Därefter har olika

⁵²⁴ 24 och 33 §§ förordningen (1998:1388) om vattenverksamheter.

⁵²⁵ Regeringsbeslut den 25 juni 2020, dnr M2019/01769/Nm m.fl.

⁵²⁶ 36 § förordningen om vattenverksamheter.

⁵²⁷ Havs- och vattenmyndighetens webbplats, sidan *Frågor och svar om den nationella planen*, <https://www.havochvatten.se/arbete-i-vatten-och-energiproduktion/vattenkraftverk-och-dammar/nationella-planen-nap/fragor-och-svar-om-den-nationella-planen.html>, besökt den 6 november 2023.

⁵²⁸ 42 § förordningen om vattenverksamheter.

huvudavrinningsområden (ett geografiskt område satt utifrån vattendrag) tilldelats hur stor del av det nationella riktvärdet som vattenkraften i det huvudavrinningsområdet bör belastas med. Detta är tänkt att användas som stöd när vattenmyndigheterna beslutar om kraftigt modifierade vatten och undantag från miljökvalitetsnormerna. På så vis ger riktvärdet vägledning om var tillgången på vattenkraftsel har så stor betydelse för samhällsnyttan att det bör inverka på de miljökrav som ställs på verksamheterna inom området.⁵²⁹

Enligt planen ska de första ansökningarna lämnas in den 1 februari 2022 och de sista den 1 februari 2037.⁵³⁰

När lagändringarna togs fram ansåg flera remissinstanser att den nationella planen skulle omfatta fler intressen än behovet av vattenmiljöförbättrande åtgärder och behovet av en nationell effektiv tillgång till vattenkraftsel. I förarbetena angavs dock att planen enbart skulle syfta till en avvägning mellan de två nämnda intressena. Det angavs emellertid också att andra frågor av intresse för den enskilda prövningen, såsom regional eller lokal energiförsörjning, påverkan på kulturmiljöer eller ett försiktighetsmått påverkan på produktionen i förhållande till nyttan för den enskilde ska finnas med som centrala delar i alla prövningar, såväl omprövningar som prövningar för tillstånd.⁵³¹

Domstolen har möjlighet att såväl upphäva, ändra som att besluta om nya bestämmelser och villkor med hänsyn till miljöbalkens regler. I den tidigare beskrivna rättsutredningen från Front Advokater menar advokaterna att samebyarna därför kan argumentera för väsentliga ändringar av miljövillkoren, eftersom de flesta av de gamla vattendomarna inte innehåller moderna villkor utan i stället strider mot reglerna i miljöbalken. Advokaterna skriver att som huvudregel får de nya bestämmelserna och villkoren inte innebära att verksamheten avsevärt försvåras, vilket innebär att villkoren inte kan vara hur ingripande som helst. Eftersom regeln är helt ny och det inte finns speciellt mycket vägledning i förarbetena återstår det därför att se hur rättspraxis utvecklas.⁵³²

⁵²⁹ Jfr Havs- och vattenmyndigheten, Svenska kraftnät och Energimyndigheten, *Förslag till nationell plan för omprövning av vattenkraftverk*, 2019, s 12–14.

⁵³⁰ Havs- och vattenmyndigheten, Svenska kraftnät och Energimyndigheten, *Förslag till nationell plan för omprövning av vattenkraftverk*, 2019, s 10.

⁵³¹ Prop. 2017/18:243, s. 98.

⁵³² Wikland, m.fl., 2019, s. 39.

Advokaterna menar vidare att det går att argumentera på följande sätt rörande de vattenkraftverk som tagit renskötselmark i anspråk och som ska omprövas. Villkor kan upphävas, ändras och föreskrivas till skydd för rennäringen. Domstolen är inte bunden av några konkreta krav på skyddsåtgärder eller försiktighetsmått, utan ska i stället göra enskilda överväganden vid varje omprövning. Advokaterna menar också att det bör gå att argumentera för ersättning enligt 31 kap. 16 § miljöbalken vid omprövningsförfarandet, men att denna fråga måste utredas ytterligare. Sådan ersättning skulle enligt advokaterna kunna avse olika åtgärder som samebyarna behöver vidta på grund av förlusten av mark vid etableringen, såsom till exempel lastbilstransporter. Det är dock inte klart att det går att vinna framgång med den argumentationen.⁵³³

⁵³³ Front Advokater, 2019, s. 41 f.

9 Källförteckning

9.1 Litteratur

- Ahlinder, Elisabet, 2021, *Beräkning av ersättning för ledningsrätt i befintlig byggnad*, publicerad i Festskrift till Jan Kleineman
- Allard, Christina, 2013, *Who holds the reindeer herding right in Sweden? A key issue in legislation*, publicerad i *The Proposed Nordic Saami Convention. National and International Dimensions of Indigenous Property Rights*, Oxford, Hart Publishing
- Bengtsson, Bertil, 2004, *Samerätt*, Norstedts juridik
- Bengtsson, Bertil, 2011, *Om lagstiftning och annat*, Norstedt Juridik
- Bengtsson, Bertil, *Kommentar till rennäringslagen*, Karnov, Juno
- Bengtsson, Bertil, 2023, *Miljöskadestånd och grannansvar*, Norstedts Juridik
- Bengtsson, Bertil, Bjällås, Ulf, Rubenson, Stefan, Strömberg, Rolf, *Miljöbalken – en kommentar*, Juno version 22
- Bodén, Bosse, 2016, *Vindkraft och miljömålet Storslagen fjällmiljö*, Etour, rapport 2016:5, Mittuniversitetet
- Brännström, Malin, 2017, *Skogsbruk och renskötsel på samma mark*, Umeå universitet
- Bäcklund, Agneta, Johansson, Stefan, Trost, Hedvig m.fl., *Brottsbalken – en kommentar*, Juno version 22
- Dahlsjö, Anders, *Kommentar till ledningsrättslagen*, Karnov, 2023-11-06, Juno
- Du Rietz, Jonas, 2018, *Grannelagsrättsligt skadeståndsansvar*, SvJT s. 674

- Ekholm, Adam. 2022, *Kan blädningsbruk minska negativa effekter av skogsbruk på biologisk mångfald och samtidigt upprätthålla en hög produktion?*, publicerad i *Skogens värden*, Mittuniversitetet
- Eggers, Jeanette, Roos, Ulrika, Lind, Torgny och Sandström, Per, 2023, *Adapted forest management to improve the potential for reindeer husbandry in Northern Sweden*, Ambio
- Eriksson, Axel, Pettersson, Robert och Wall-Reinius, Sandra, 2023, *Environmental concerns in nature-based events: the permit process for organised outdoor recreation and sport*, Scandinavian Journal of Hospitality and Tourism
- Fjellgren Walkepää, Anna, och Horstkotte, Tim, 2022, *Den hemlika skogen – skogens värde ur ett renkötselperspektiv*, publicerad i *Skogens värden*, Mittuniversitetet
- Flydal, Kjetil, Tsegaye, Diress, Eftestøl, Sindre, m.fl., 2019, *Rangifer within areas of human influence: understanding effects in relation to spatiotemporal scales*, Polar Biology 42
- Gundersen, Vegard, Myrvold, Knut Marius, Rauset, Geir Rune, m.fl., 2020, *Spatiotemporal tourism pattern in a large reindeer (Rangifer tarandus tarandus) range as an important factor in disturbance research and management*, Journal of Sustainable Tourism
- Hagsgård, Marie B., 2016, *Samråd och hänsyn för renkötseln i skogsbruket*, Nordisk miljörättslig tidskrift 2016:1
- Hannerz, Mats, Lindhagen, Anders, m.fl., 2016, *Skogsskötsel för friluftsliv och rekreation*, Skogsskötselserien
- Hansson, Linnea, 2022, *Skogsbruk utan markstörningar – går det?*, publicerad i *Skogens värden*, Mittuniversitetet
- Hermansson, Magnus, och Westerlind, Peter, *Tomträtt*, 2012, version 2 Juno
- Holm, Stig-Olof, 2022, *En ny svensk skogsbruksmodell för fler ekosystemtjänster*, publicerad i *Skogens värden*, Mittuniversitetet
- Jfr Holmberg, Erik, Stjernquist, Nils, Isberg, Magnus, m.fl., *Grundlagarna*, Norstedts Juridik, Juno version 3 A
- Horstkotte, Tim, och Djupström, Line, 2021, *Rennäring och skogsnäring i Sverige – delad kunskap för delad markanvändning*, Future Forests rapportserie 2021:2

- Horstkotte, Tim, Kumpula, Jouko m.fl., 2022, *Pastures under pressure: Effects of other land users and the environment*, del i Reindeer Husbandry and Global Environmental Change, Routledge
- Horstkotte, Tim, Sandström, Per, Neumann, Wiebke, m.fl., 2023, *Semi-domesticated reindeer avoid winter habitats with exotic tree species Pinus contorta*, Forest Ecology and Management 540
- Håstad, Torgny, 2012, *Behövs reformer av allemansrätten?*, publicerad i *Allemansrätten i förändring*, symposium, s. 82.
- Hägglund, Björn, 2022, *Hyggesfritt skogsbruk funkar sällan i Norden*, publicerad i *Skogens värden*, Mittuniversitetet
- Högberg, Peter, m.fl., rapport 2021/11, *Sustainable boreal forest management*, Skogsstyrelsen
- Klein, David R., 1971, *Reaction of reindeer to obstructions and disturbances*, Science, New Series, vol. 173, nr 3995
- Kløcker Larsen, Rasmus, Raitio, Kaisa, Sandström, Per, m.fl., 2016, *Kumulativa effekter av exploatering på renskötseln*, Naturvårdsverket rapport nr 6722
- Kløcker Larsen, Rasmus, Raitio, Kaisa, Stinnerbom, Marita, Wik-Karlsson, Jenny, 2017, *Sami-state collaboration in the governance of cumulative effects assessment: a critical action research approach*, Environmental Impact Assessment Review nr 64
- Ljungman, Seve, 1943, *Om skada och olägenhet från grannfastighet*, Almqvist & Wiksell
- Ljungman, Seve och Stjernquist, Per, 1968, *Den rättsliga kontrollen över mark och vatten II*, P.A. Norstedt & Söners förlag
- Lundqvist, Lars, Cedergren, Jonas, och Eliasson, Lars, 2014, *Blädningsbruk*, Skogsskötselserien
- Lundqvist, Lars, 2022, *Skogens naturliga dynamik begränsar hur den kan skötas*, publicerad i *Skogens värden*, Mittuniversitetet
- Lundqvist, Lars, 2023, *Blädningsbruk – en handbok*, Books on Demand, Stockholm
- Michanek, Gabriel och Zetterberg, Charlotta, 2021, *Den svenska miljörätten*, Juno version 5
- Moen, Jon, och Jonsson, Micael, 2022, *Blandskogar – en outnyttjad potential?*, publicerad i *Skogens värden*, Mittuniversitetet

- Owen, John R., Kemp, Deanna, Lechner, Alex M. m.fl., 2022, *Energy transition minerals and their intersection with land-connected peoples*, Nature Sustainability
- Rietz, Jonas, 2018, *Grannelagsrättsligt skadeståndsansvar*, SvJT s. 674
- Rubenson, Stefan, 2012, *Allemansrätten i dag*, publicerad i *Allemansrätten i förändring*, symposium
- Sandell, Klas och Svenning, Margaretha, 2011, *Allemansrätten och dess framtid*, rapport 6470, Naturvårdsverket
- Sandell, Klas och Boman, Mattias, 2013, *Friluftslivets nya aktiviteter – mera sport och mindre natur?*, publicerad i Naturvårdsverkets rapport 6547, Friluftsliv i förändring
- Sandström, Per, Cory, Neil, Svensson, Johan, m.fl., 2014, *On the decline of ground lichen forests in the Swedish boreal landscape: Implications for reindeer husbandry and sustainable forest management*, Ambio
- Samuelsson, Emil, 2022, *Villkor om ekonomisk kompensation i tillstånd – går det?*, Blendow Lexnova
- Schultz, Mårten, 2017, *Skadestånd för ren förmögenhetsskada utan lagstöd*, SvJT 2017 s. 820
- Skarin, Anna, 2012, *Sammanställning av forskning gällande störningar på ren*, SLU, Uppsala, s. 7 f.
- Skarin, Anna, och Åhman, Birgitta, 2014, *Do human activity and infrastructure disturb domesticated reindeer? The need for the reindeer's perspective*, Polar Biol 37
- Skarin, Anna, Nellemann, Christian, Rönnegård, Lars, m.fl., 2015, *Wind farm construction impacts reindeer migration and movement corridors*, Landscape Ecology 30
- Skarin, Anna, Sandström, Per, m.fl., 2021, *Renar, renskötsel och vindkraft*, rapport för Naturvårdsverket
- Skarin, Anna, och Sandström, Per, 2022, *Skogen som sommarbatesresurs och hur annan markanvändning påverkar renen*, publicerad i *Skogens värden*, Mittuniversitetet
- Sonesson, Jonas, 2022, *Omloppstider och ekosystemtjänster*, publicerad i *Skogens värden*, Mittuniversitetet

- Strand, Olav, E. Colman, Jonathan, Eftestøl, Sindre, m.fl., Vindval, rapport 6799, *Vindkraft och renar – en kunskapsammansättning*
- Vistnes, Ingunn, och Nellemann, Christian, 2001, *Avoidance of cabins, roads and power lines by reindeer during calving*, Journal of Wildlife Management 65 (4), s. 915.
- Vistnes, Ingrunn och Nellemann, Christian, 2008, *The matter of spatial and temporal scales: a review of reindeer and caribou response to human activity*, Polar Biol 31
- Wall-Reinius, Sandra och van den Brin, Paul, 2023, *Rekreation och miljöpåverkan i fjällen - en sammanfattning av forskning om ekologiska effekter av friluftsliv, turism och sport*, Mistra sport & outdoors, rapport 2023:5
- Westerlund, Staffan, 1995, *Nutida allemansrättsliga frågor*, Miljörättslig tidskrift 1995:1
- Wikland, Camilla, Länta, Lisa, Mikaelsson, Amanda 2019, *Rennäringens skydd mot vattenkraftens markexploatering*, Stockholm Environment Institute
- Williamson, Oliver E., 1998, *The Economic Institutions of Capitalism*, Free Press
- Åhman, Karin, 2012, *Konstitutionellt perspektiv på allemansrätten*, publicerad i *Allemansrätten i förändring*, symposium
- Åhrén, Mattias, 2014, *International Human Rights Law Relevant to Natural Resource Extraction in Indigenous Territories – An Overview*, Nordisk miljörettslig tidskrift 2014:1
- Åslund, Åsa, 2008, *Allemansrätten och marknyttjande*, Linköpings universitet
- Österlin, Carl, och Raito, Kaisa, 2020, *Fragmented Landscapes and Planscapes—The Double Pressure of Increasing Natural Resource Exploitation on Indigenous Sámi Lands in Northern Sweden*, Resources, artikel 9
- Össbo, Åsa, 2014, *Nya vatten dunkla speglingar*, Umeå universitet

9.2 Rättsfall

Kammarrätten i Sundsvalls dom den 10 maj 2022 i mål nr 370–372-21

Kammarrätten i Sundsvalls dom den 17 mars 2022 i mål nr 507-21
Finska högsta domstolens dom i KKO:2022:26
Fosendomen, HR-2021-1975-S
Girjasdomen, NJA 2020 s. 3
Mark- och miljööverdomstolen M 2020:8
Mark- och miljööverdomstolen M 2019:5
Parkfastigheten NJA 2018 s. 753 p. 23
Mark- och miljööverdomstolen M 10984-16
Mark- och miljööverdomstolen M 6328-16
NJÄ 2016 s. 868
NJÄ 2013 s. 795
NJÄ 2013 s. 350
HFD 2012 ref. 70
HFD 2012 not 27
Nordmalingdomen, NJA 2011 s. 109
Mark- och miljööverdomstolen M 824-11
RÅ 2010 ref. 29.
Mark- och miljööverdomstolen M 10316-09
NJÄ 2007 s. 695
Mark- och miljööverdomstolen M 2005:16
NJÄ 2004 s. 590
RÅ 1999 ref. 76
Europadomstolens avgörande i Thlimmenos v. Greece (application
no. 34369/97)
RÅ 1996 not. 190
FN:s kommitté för mänskliga rättigheter, Länsman v. Finland,
Comm. No. 671/1995
Forsränningsmålet, NJA 1996 s. 495
Modellflygsplansmålet, NJA 1994 s. 162
FN:s kommitté för mänskliga rättigheter, Länsman v. Finland,
Comm. No 511/1992
RÅ 1991 ref. 54
NJÄ 1986 s. 637

NJA 1982 s. 69
Skattefällsmålet, NJA 1981 s. 1
NJA 1971 s. 210
NJA 1970 s. 29
NJA 1961:59
RÅ 1960 K 1768
NJA 1949 s. 167
NJA 1946 s. 468
NJA 1944 s. 277
NJA 1909 B 412

9.3 Offentligt tryck

Naturvårdsverket, skrivelse 27 september 2023, NV-07484-22
Ds 2023:8, *Nationell fysisk planering*
SOU 2023:46 *Jakt och fiske i renbetesland*
Länsstyrelsen i Jämtlands läns föreskrifter om Vålådalens
naturreservat; beslutade den 15 maj 2023, dnr. 511-7701-2022
Regeringsbeslut den 20 juli 2023, dnr LI2023/02753
Länsstyrelsen i Jämtlands läns beslut den 22 maj 2023,
ärendebeteckning 613-8819-2022
Skogsstyrelsen, *Handbok – Konsultation i frågor som rör det samiska
folket*, den 17 januari 2023
SOU 2022:33, *Om prövning och omprövning – en del av den gröna
omställningen*
Regeringsbeslut 7 juli 2022, *Uppdrag att skydda värdefulla skogar
genom att använda ersättningsmarker*, M2022/01523
Skogsstyrelsen, *Handbok – avverkning i fjällnära skog*, den 1 juli
2022
Regeringsbeslut 9 juni 2022, *Uppdrag att skydda värdefulla skogar
ovan och i nära anslutning till gränsen för fjällnära skog*, M
2022/1240
Skogsstyrelsens beslut om policy 25 februari 2022, dnr 2022/874

Prop. 2021/22:58 *Stärkt äganderätt, flexibla skyddsformer och ökade incitament för naturvården i skogen med frivillighet som grund*

En ny renskötslagstiftning - det samiska folkets rätt till renskötsel, jakt och fiske, dir. 2021:35

SOU 2020:73 *Stärkt äganderätt, flexibla skyddsformer och naturvård i skogen*

SOU 2019:67 *Hållbar terrängkörning*

Havs- och vattenmyndigheten, Svenska kraftnät och Energimyndigheten, 2019, *Förslag till nationell plan för omprövning av vattenkraftverk, med beskrivning av vattenmiljö och effektiv tillgång till vattenkraftsel samt identifierade behov för fortsatt arbete*

Prop. 2016/17:131, *Grovt fordringsbedrägeri och andra förmögenhetsbrott*

Naturvårdsverkets skrivelse den 5 juni 2014, NV-04173-13

Skogsstyrelsen, *PM Skog 6–12*, 23 november 2012

SOU 2001:101 *En ny rennäringspolitik*

Prop. 2017/18:243 *Vattenmiljö och vattenkraft*

Prop. 2016/17:200, *Miljöbedömningar*

Skogsstyrelsen, 2014, *Skog och ren*, Tryckeribolaget AB

Skogsstyrelsen, 2012, *Manual för terrängkörningsplaner*

Sametinget, 2010, *Samisk markanvändning och MKB*

Prop. 2009/10:201 *Gränser i skog*

Sametingets beslut den 16 juni 2009 dnr 2009-505

Ds 2009:65 *Enklare lagtext om miljökonsekvensbeskrivningar*

Skogsstyrelsen, *Rutin för hantering av skador på plant- och ungskog inom renskötselområdet förorsakade av ren eller i samband med renskötsel*, dnr 2007/5663

Jordbruksverkets beslut den 15 december 2005, dnr 925453/02

Regeringskansliet, 2001, *Svenska miljömål – delmål och strategier*

Prop. 1997/98:45 *Miljöbalk*

SOU 1996:103, *Miljöbalken – en skärpt och samordnad miljölagstiftning för en hållbar utveckling*, I s. 322

Prop. 1995/96:226 *Hållbar utveckling i landets fjällområden*

Prop. 1994/95:230 *Kommunal översiktsplanering enligt plan- och bygglagen m.m.*
SOU 1993:40, *Fri- och rättighetsfrågor*
Prop. 1992/93:226 *om en ny skogspolitik*
Betänkande 1992/93:BoU8 *Samerna och samisk kultur m.m.*
Prop. 1992/93:32 *om samerna och samisk kultur m.m.*
Prop. 1990/91:3 *om skogsbruket i fjällnära skogar*
SOU 1989:41 *Samerätt och sameting*
Prop. 1985/86:3 *med förslag till lag om hushållning med naturresurser m.m.*
Prop. 1975/76:67 *med förslag till terrängkörningslag*
Kungl. Maj:ts proposition med förslag till ny rennärlingslag m.m., 1971:51
Kungl. Maj:ts proposition nr 20 med förslag till jordabalk år 1970
SOU 1968:16 *Rennärlingen i Sverige*
SOU 1962:36, *Naturen och sambället*
Kungl. Maj:ts proposition med förslag till lag om de svenska lapparnas rätt till renbete m.m., 1928:43
SOU 1923:51 *Förslag angående lapparnes renskötsel m.m.*

9.4 Övrigt

Svensk Vindenergi, 2023, *Handbok rennärlingsutredningar*
Naturvårdsverkets webbplats, sidan *Kumulativa effekter inom specifik miljöbedömning*,
<https://www.naturvardsverket.se/vagledning-och-stod/miljobalken/miljobedomningar/specifik-miljobedomning/kumulativa-effekter/>, besökt den 28 oktober 2023
Skogsstyrelsens webbplats, sidan *Skogsbränsle*,
<https://www.skogsstyrelsen.se/mer-om-skog/skogsskotselserien/skogsskotselserien--skogsbransle/>, besökt den 4 november 2023
Skogsstyrelsens webbplats, statistikdatabas, tabell avverkning 02 b,
<https://pxweb.skogsstyrelsen.se/pxweb/sv/Skogsstyrelsens%20sta>

tistikdatabas/Skogsstyrelsens%20statistikdatabas__Avverkning/JO0312_02b.px/?rxid=03eb67a3-87d7-486d-acce-92fc8082735d, besökt den 2 december 2023

Skogsstyrelsens webbplats, sidan *Definition av hyggesfritt skogsbruk*, <https://www.skogsstyrelsen.se/bruka-skog/olika-satt-att-skota-din-skog/hyggesfritt-skogsbruk/definition-av-hyggesfritt-skogsbruk/>, besökt den 2 december 2023

Havs- och vattenmyndighetens webbplats, sidan *Frågor och svar om den nationella planen*, <https://www.havochvatten.se/arbete-i-vatten-och-energiproduktion/vattenkraftverk-och-dammar/nationella-planen-nap/fragor-och-svar-om-den-nationella-planen.html>, besökt den 6 november 2023

FSC-GUI-30-003

FSC-standard för skogsbruk i Sverige, 2019, FSC-STD-SWE-03-2019 SW

FSC:s webbplats, sidan *Samplanering mellan skogsbruk och samer*, <https://se.fsc.org/se-sv/samplanering-mellan-skogsbruk-och-samer>, besökt den 7 september 2023

FSC Sverige, 2022, *Rekommendation om samplanering och medling*, beslutad av FSC Sveriges standardkommitté

FN:s kommitté för mänskliga rättigheter, General comment No. 23 (50) (art. 27)

Webbutbildningen *Skog och ren*, framarbetad av projektledarna Linnéa Carlsson, SCA, och Maria Boström, SSR, med hjälp av SSR:s skogsgrupp och en sammansatt grupp från de olika ingående skogsföretagen. Medverkat i skapandet av webbutbildningen har även Skogsstyrelsen och FSC Sverige.

Nationalencyklopedin, begreppet *Friluftsliv*, digital resurs besökt den 15 november 2023

Naturvårdsverkets webbplats, sidan *Vem gör vad*, <https://www.naturvardsverket.se/amnesomraden/friluftsliv/vem-gor-vad/>, besökt den 20 oktober 2023

STF:s webbplats, sidan *Fjällstugor öppettider*, <https://www.svenskaturistforeningen.se/app/uploads/2022/12/stfs-fjallstugor-oppettider-2023-221205.pdf>, besökt den 10 oktober 2023

STF:s webbplats, sidan *Markupplåtelse Jämtland Härjedalen*, <https://www.svenskaturistforeningen.se/om-stf/stfs->

hallbarhetsarbete/markupplåtelse-jamtland-harjedalen/ besökt den 23 oktober 2023

Länsstyrelsen i Jämtlands län webbplats, sidan *Nyheter och press*, <https://www.lansstyrelsen.se/jamtland/om-oss/nyheter-och-press/nyheter---jamtland/2023-08-31-stf-har-natt-overenskommelse-med-flera-samebyar---underlag-for-avtalskickas-in-till-lansstyrelsen.html>, besökt den 23 oktober 2023

Länsstyrelsen i Jämtlands län webbplats, sidan *Organiserade aktiviteter och verksamheter på renbetesfjällen*, besökt den 8 november 2023

Sametingets webbplats, sidan *Kartor som underlag för planer*, <https://www.sametinget.se/underlag>, besökt den 3 december 2023

Minnesanteckningar från samtal med Lars Lundqvist, 20 september 2023, komm2023/00061/N 2021:02-155

Minnesanteckningar från möte med skogsnäringen den 25 oktober 2023, komm2023/00061/N 2021:02-181

Minnesanteckningar från möte med allmänningsskogarna den 10 oktober 2023, komm2023/00063/N 2021:02-66

Minnesanteckningar från möte med samebyarna i Västerbotten den 30 oktober 2023

Minnesanteckningar från möte med Länsstyrelsen i Västerbottens län den 30 oktober 2023

Minnesanteckningar från möte med samebyarna i Jämtlands län den 3 november 2023

Minnesanteckningar från möte med Länsstyrelsen i Jämtlands län den 3 november 2023

Minnesanteckningar från möte med Länsstyrelsen i Norrbottens län den 14 november 2023