



JURIDISKA FAKULTETEN
vid Lunds universitet

Erik Ahrberg

Kommunalekonomisk tillväxt i strid med nationellt skyddade riksintres- sen

En analys av rennäringens skydd och intressekonflikten som uppstår i
kommunal planläggning

LAGF03 Rättsvetenskaplig uppsats

Kandidatuppsats på juristprogrammet

15 högskolepoäng

Handledare: Per Nilsén

Termin: HT 2022

Innehåll

SUMMARY	1
SAMMANFATTNING.....	3
FÖRKORTNINGAR	5
1 INLEDNING	6
1.1 Bakgrund.....	6
1.2 Syfte och frågeställning	8
1.3 Avgränsningar	8
1.4 Disposition.....	9
1.5 Metod och material.....	10
2 SKYDDET FÖR SAMERNAS RENSKÖTSEL	11
2.1 Inledning	11
2.2 Renskötselrätten – ett historisk arv	11
2.3 Renskötselns skydd i miljöbalken.....	12
2.3.1 Grundläggande bestämmelser i miljöbalken	12
2.3.2 3 kap. 5 § MB – riksintresset för rennäringen	14
2.3.3 Påtagligt försvårande.....	16
3 KOMMUNERNAS MÖJLIGHET ATT STYRA SIN MARKANVÄNDNING	21
3.1 Inledning	21
3.2 Kommunens möjligheter att styra markanvändningen enligt PBL 21	
3.2.1 Översiktsplan.....	22
3.2.2 Detaljplan och områdesbestämmelser	22
3.2.3 Tillstånd om förhandsbesked och lov	23
3.3 Kommunens markanvändning i ljuset av riksintresset för rennäring	23
3.4 Intresseavvägningar i miljöbalken som aktualiseras vid planläggning enligt PBL.....	24
4 INTRESSEAVVÄGNINGAR	27

4.1	Inledning	27
4.2	Skillnaden mellan enskilda och allmänna intressen	27
4.3	Intresseavvägningar enligt MB och PBL	27
4.4	Proportionalitetsprincipen	28
5	ANALYS OCH SLUTSATS	29
5.1	Analys	29
5.2	Slutsats	31
	KÄLL- OCH LITTERATURFÖRTECKNING.....	32

Summary

Sweden is experiencing an increased demand for its natural resources in the northern part of the country. Combining this with a low cost of electricity it comes as no surprise that many municipalities are hoping to renew their economic growth by attracting investors. This is much needed as many municipalities are facing a downward spiral consisting of a low birth-rate combined with an aging population and a lack of opportunities. However, this leads to other complications. Municipalities must balance the economical aspect with environmental regulations. Economic growth often comes at a cost to the local environment and both are mutually not able to coexist in a confined area. For example, in the case of a mine. The Saami people have a long tradition of reindeer husbandry and it is protected in the Swedish environmental code.

This essay uses critical legal dogmatic method to explain the protection that is awarded to reindeer husbandry. It specifically focuses on the protection in chapter 3 paragraph 5 part 2 of the environmental code. It also presents the weighing of contradictory interests that takes place when municipalities plan and decide on ground use within their jurisdiction. The protection that the Saami people enjoy is based upon a claim from time immemorial. The Saami people are classified as an indigenous people and due to the herding of reindeer being a part of their culture it is protected. The protection in 3:5 2nd part of the environmental code provides a strict protection from measures.

Measures that cause a *tangible hindrance* to the reindeer husbandry is not allowed. The essay uses legal cases to clarify that the threshold for when *tangible hindrance* is considered to have been fulfilled is quite high.

Municipalities have a right to self-control by way of chapter 1 paragraph 1 2nd part according to the constitution of Sweden. Additionally, the Swedish planning and building act stipulates in chapter 1 paragraph 2 that every municipality has the right to regulate use of land within their jurisdiction. Since the municipalities are decentralised in nature and that the governing is influenced by not only the Swedish environmental code but also political and so-

cioeconomic interests. This combined with the relatively large room for independent decisions leads to local varieties in how municipalities use their land. When all parts are weighed together in a decision regarding for example local planning of land use it also important to consider the principle of proportionality.

Finally, it is concluded that the lack of guidance provided for local municipalities and the large headroom for independent decisions risk leading to a decreased protection for the reindeer husbandry of the Saami people.

Sammanfattning

Sverige upplever just nu en form av revitalisering av näringslivet i de nordliga delarna av landet, de stora fyndigheterna av naturresurser och billig elektricitet är bidragande faktorer till detta. Detta stora intresse av att etablera verksamheter i kombination med den nedåtgående trenden som många kommuner upplever leder till en svår avvägning. Kommunerna ska samtidigt som de främjar ekonomisk tillväxt värna om de av staten utpekade riksintressena som ska skyddas. Mer komplicerat blir det då när två motstående intressen som ej kan existera parallellt i det omtvistade området ställs mot varandra. Här är rennäringen unik som riksintresse då det handlar om en ursprungsbefolkning som har fått sitt traditionella levnadssätt skyddat.

Uppsatsen redogör med hjälp av kritisk rättsdogmatisk metod för vilket skydd rennäringen i Sverige åtnjuter och kollar specifikt på den intresseavvägning som sker i förhållande till MB 3:5 2 st. och kommunens planläggning samt lovprövning i PBL. Renskötselrätten och skyddet som renskötseln åtnjuter i MB grundar sig på urminnes hävd. Samerna klassificeras som ett ursprungsfolk och svenska staten har vid flera tillfällen uttryckt att samerna och deras kulturliv är värda att skyddas. Skyddet som rennäringen åtnjuter regleras i MB. I MB 3:5 2 st. framgår det att områden som är av riksintresse för rennäringen ska skyddas mot åtgärder. Exempel på områden som anses vara av riksintresse är flyttleder och särskilt frodiga betesmarker.

Åtgärder som *påtagligt försvårar* för rennäringen i områden som är av riksintresse skall ej tillåtas. Vidare konstateras genom undersökning av rättsfall att det ska mycket till för att det ska anses föreligga ett *påtagligt försvårande*.

Det kommunala självbestämmandet som grundas i RF 1:1 2 st. och planmonopolet regleras i PBL 1:2. Hushållningsreglerna i MB samt enskilda och allmänna intressen ska tillsammans vägas ihop i en bedömning som sker när kommuner planlägger deras mark. Samma sker vid prövning om exempelvis bygglov. Då kommunerna till sin natur är decentraliserade och åtnjuter en stor handlingsfrihet så kan bedömningar och beslut ofta ha många lokala variationer. Inte minst då besluten utöver miljöhänsyn påverkas av politiska och

samhällsekonomiska intressen. I en samlad bedömning så ska även proportionalitetsprincipen beaktas.

Avslutningsvis så konstateras det att bristen på vägledning i tillämpningen och en stor handlingsfrihet för kommunerna leder till en påtaglig risk för att samernas intressen får stå tillbaka för att främja ekonomisk tillväxt.

Förkortningar

PBL	Plan- och bygglagen (2010:900)
MB	Miljöbalken (1998:808)
RF	Kungörelse (1974:152) om beslutad ny regeringsform
KL	Kommunallag (2017:725)
RÅ	Regeringsrättens årsbok
HFD	Högsta förvaltningsdomstolen

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Svenska kommuner i de nordligare delarna av landet har länge varit utsatta för svåra ekonomiska förhållanden. En generell trend är att kommunerna tappar befolkning samtidigt som den ekonomiska tillväxten avtar.¹ Därav finns det ett stort intresse från kommunerna att ta vara på de stora naturtillgångarna som finns i norra Sverige för att skapa jobbtillfällen samt bryta den nedåtgående trenden. Det sker stora investeringar, men de möter ofta motstånd från andra intressegrupper.²

Lokala investeringar i exempelvis stålindustrin och vindkraft står ofta i kontrast till olika lagstiftade riksintressen. Kommunerna tenderar med sina relativt smala intressen att missa att det finns ett nationellt perspektiv. Markanvändning i kommunen inte bara är viktig för kommuninvånarna utan också riksinvånarna.³

Kommunerna får ofta ta emot kritik från olika intressegrupper och Sverige har till och med blivit kritiserade av FN.⁴ Det finns alltså en motsättning kring Kommunernas planmonopol och de i miljöbalken skyddsvärda riksintressena.

Samerna i Sverige har genom ett uttalande i Riksdagen år 1977 en särställning i egenskap av ursprunglig befolkning. Övergripande mål som Sverige har i sin samepolitik är att verka för en levande samisk kultur, bygd och en hållbar ekologisk rennäring. Renskötsel är en av baserna i samisk kultur och bedrivs på nästan halva Sveriges yta.⁵

¹ Befolkningsrapport 4 april 2019, arbetsförmedlingen.

² SOU 2015:101, Demografins Regionala Utmaningar s. 90 och s. 21.; Vårt Luleå, miljöjarder investeras i norr (besökt 2022-12-17).

³ Bengtsson, *Speciell fastighetsrätt* s. 50–51.

⁴ Gruvdrift i Gallok trots FN kritik, (besökt 2022-12-18).

⁵ Mineral och gruvpolicy, s. 14.

Renskötselrätt tillfaller samerna och av rennäringslagen framkommer det att renskötsel får utövas av den som är medlem i en sameby. De har även ensamrätt att bedriva skötsel av renar. Renskötselrätten bygger på urminnes hävd, men har också stöd i grundlagen.⁶

Samerna och renskötselrätten åtnjuter även skydd inom folkrätten. Skyddet kommer bland annat från artikel 27 i FN-konventionen om politiska och medborgerliga rättigheter (ICCPR). Renskötselrätten skyddas också av Europakonventionen (EKMR) där artikel 1 första tilläggsprotokollet och artikel 8 EKMR stipulerar rätten till respekt för egendom. Den gäller som lag i Sverige.⁷ Artikel 27 i FN-konventionen anses ge skydd för samernas kulturliv där framförallt rennäringslivet är skyddat då den är en central del av det samiska kulturarvet.⁸

Kammarrätten har i några fall prövat om det är möjligt att inskränka renskötselrätten. Kammarrätten konstaterade i dessa fall att så långt som det är tillåtet att i lagstiftning inskränka ägares rådighet enligt regeringsformen och EKMR så kan man inskränka renskötselrätten. Det ska också vara både nödvändigt i det allmännas intresse samt proportionerligt.⁹

Vad rör kommunernas planmonopol så är en ledande tanke bakom plan- och bygglagen att användning av mark och vatten ska kontrolleras av myndigheterna. Den enskildes intresse av att fritt använda sin fastighet ska vägas mot intresset av en god miljö och ett rimligt utnyttjande av naturresurserna. PBL ger kommunerna en stark rätt att bestämma över markanvändningen men en viss statlig kontroll gäller fortfarande och det är framförallt när riksintressen blandas in.¹⁰

Det uppstår en prekär situation när markägare vill etablera en verksamhet som till sin natur inskränker riksintressena. Kombinerar man det med effekterna

⁶ Rennäringslag (1971:437), 1 §.; Kungörelse (1974:152) om beslutad ny regeringsform, 1 kap. 2 § 6 st.

⁷ 2 kap. 19 § RF.

⁸ Mineral och gruvpolicy s. 14, sametinget.

⁹ Ibid.

¹⁰ Bengtsson, *Speciell fastighetsrätt* s. 77–78.

av en sådan etablering med hänvisning till ekonomisk tillväxt och den markanta effekten den kan ha i en liten kommun så ställs man inför en intressant intresseavvägning.

1.2 Syfte och frågeställning

Kandidatuppsatsen har som syfte att redogöra för skyddet som rennäringsåtnjuter i enlighet med MB 3:5 2 st. i form av riksintresse. Uppsatsen syftar även att redogöra för den intressekonflikt som uppstår när det kommunala planmonopolet enligt PBL kolliderar med riksintresset i MB 3:5 2 st.

Följande frågeställning kommer behandlas inom ramen för uppsatsen:

- Har riksintresset för rennäring i miljöbalken något egentligt skydd när det ställs mot kommunernas planerade etableringar i eftersträvan av ekonomisk tillväxt?

Med planerade etableringar avses exempelvis prövning om bygglov och planering av markanvändning.

1.3 Avgränsningar

Det finns många intressanta aspekter av denna frågeställning, framförallt hade det varit intressant att inom ramen för uppsatsen beröra vad som sker när andra riksintressen kolliderar eller samverkar i konflikten med det kommunala planmonopolet. Då det inom ramen för denna uppsats inte finns utrymme att utreda detta avgränsas den till att fokusera på rennäringsåtnjuter som riksintresse.

då det är ett speciellt och särskilt skyddsvärt riksintresse. Rennäringen är utmärker sig då det även finns internationell rätt som påverkar rättstillämpningen i Sverige.¹¹ Dock så berörs den internationella rätten endast väldigt ytligt inom ramen för uppsatsen. Även rennäringslagen som är tätt kopplad till den internationella rätten berörs inte heller på djupet.

Hänsynsreglerna i 2 kap. MB kommer inte att behandlas inom ramen för uppsatsen. Vidare finns det inte utrymme för ett fördjupat resonemang kring proportionalitet utan det begränsas till en kort förklaring. Äganderätten kommer inte att behandlas på ett djupare plan än att det representeras i form av ett enskilt intresse som är med i intresseavvägningen.

1.4 Disposition

Kapitel 2 kommer inledas med en allmän redogörelse kring reglerna i 3 kap. miljöbalken för att sedan specifikt gå på djupet rörande MB 3:5 med fördjupat fokus på MB 3:5 2 st.

I kapitel 3 berörs kommunens planmonopol via PBL och vilken möjlighet kommunen har för självbestämmande rörande markanvändande inom kommunen och hur det kan begränsas av MB regler. Kapitlet berör även inledande intresseavvägningar avseende MB och PBL.

Kapitel 4 kommer att bestå av en redogörelse för intresseavvägningarna som sker när ett skyddsvärt riksintresse ställs mot det kommunala intresset. Här ska även en reflektion över proportionalitet i bedömningen göras.

Avslutningsvis kommer kapitel 5 dra slutsatser kring frågeställningen med stöd i ovan redovisat innehåll.

¹¹ Se exempelvis Girjasmålet.

1.5 Metod och material

För att besvara uppsatsens frågeställning används kritisk rättsdogmatisk metod. Syftet med kritisk rättsdogmatisk metod är att systematisera och tolka gällande rätt för att sedan jämföra rättskällor som praxis, förarbeten, lagstiftning och doktrin. I det fallet som rättsläget påvisas vara otillfredsställande så kommer det att påpekas och problematiseras utifrån innehållet i den gällande rätten.¹² Uppsatsen syftar till att redogöra för skyddet som rennärningen åtnjuter i form av riksintresse och intressekonflikten som uppstår när kommunal planläggning tar mark i anspråk för åtgärder som stör rennärningen. Kritisk rättsdogmatisk metod är en tillfredsställande metod för att presentera gällande rätt samt problematisera eventuella brister i lagstiftning eller tillämpning. Rapporten behandlar olika rättskällor som, praxis, doktrin, lagstiftning och förarbeten. För att ge historisk kontext och illustrera situationen som samerna i dagsläget befinner sig i så används material från den kulturgeografiska disciplinen. Utredningar och rapporter från bland annat arbetsförmedlingen och FN används för att kontextualisera kommunerna i norra Sveriges situation samt ge underlag till samernas status som urfolk.

Miljörätt och olika konflikterande intressen är ett ständigt återkommande ämne som dyker upp i media. Det finns litteratur och forskning på området men oftast är den mer övergripande snarare än att fokusera på detaljer. Liknande undersökningar har gjorts i tidigare uppsatser men inte i förhållande till rennärningen. Uppsatsen har dragit mycket nytta av Eivind Torps redogörelse i SvJT för skyddet som samisk renskötsel åtnjuter i Sverige varför han ska ha ett särskilt tack.¹³

¹² Kleinman, 2018, s. 21 ff.

¹³ Torp, SvJT, s. 122.

2 Skyddet för samernas rensköttsel

2.1 Inledning

Syftet med kapitel 2 är att förklara den historiska bakgrunden till samernas rensköttselrätt och varför den är skyddsvärd. Sedan redogörs det för det speciella skyddet som renskötseIn åtnjuter i MB 3:5.

2.2 Rensköttselrätten – ett historisk arv

Samerna är ett av världens ursprungsfolk. Enligt FN:s definition är det sådana folkgrupper ”som bodde i landet eller i ett geografiskt område som landet tillhör, vid tiden för kolonisation, erövring eller fastställande av nuvarande statsgränser”.¹⁴ Folket skall också ha behållit en del av sina egna sociala, ekonomiska, kulturella och politiska institutioner.¹⁵

De samiska näringarna och den samiska livsformen har vid flera tillfällen de senaste 500 åren omvandlats. Förändringarna har oftast skett på grund av ingrepp och påverkan utifrån men vid vissa tillfällen så har förändringen drivits igenom av samesamhället. Av allt att tyda så kan man utrona att en folkgrupp som med sitt leverne och kulturella drag liknar samerna har funnits sen vikingatiden.¹⁶

Sedan mitten på 1500-talet har någon typ av centralmakt haft kontroll över det område som vi idag kallar för norra Sverige. Samerna har historiskt blivit mycket illa behandlade men efter andra världskriget så tappade förakt för ursprungsfolk och rasism en stor del av sin dragningskraft. Det skedde även viktiga organisatoriska framsteg för samerna. År 1971 kom en ny rennäringsslag som ersatte den gamla renbeteslagen från 1928. Den nya rennäringsslagen består än idag och där slås tre grundläggande regler fast. Enligt 1 § så tillkommer rensköttselrätten den samiska befolkningen och är grundad på urminnes

¹⁴Cobo, paragraph 397.

¹⁵ Lundmark, s. 7; Cobo, paragraph 397.

¹⁶ Lundmark, s. 11–14.

hävd, den med samisk härkomst har renskötselrätt och för att få utöva rätten måste man vara medlem i en sameby.¹⁷

Samernas traditionella sysselsättning har varit renskötsel, fiske och jakt men idag försörjer sig majoriteten på annat sätt. Av de 20 000 samer som uppskattas bo i Sverige så försörjer sig cirka 2000 på renskötsel. Inom renskötseln så är det fjällrenskötseln som är den dominerade formen. Denna form av rennäring är skör i förhållande till exempelvis skogsrenskötseln som är stationär och håller sig i skogen hela året. Fjällrennäringen bygger på att renarna vandrar mellan högfjäll på sommaren och skogsland på vintern.¹⁸

I Sverige är renskötarna indelade i 10 skogssamebyar och 33 fjällsamebyar. Dessa byar sträcker sig från Trelikensröset ner till Dalarna och förfogar över ett bestämt område för renskötsel.¹⁹

Riksdagen har i olika sammanhang uttalat att rennäringen är viktig och värd att skydda. Rennäringens markanvändning har stor betydelse för den samiska kulturen och markanspråket som rennäringen tar har ofta fått stå tillbaka för andra viktiga markanvändningar.²⁰

2.3 Renskötrelsens skydd i miljöbalken

2.3.1 Grundläggande bestämmelser i miljöbalken

Principen om hållbar utveckling är lagstadgad i regeringsformen. Enligt 1:2 3 st. RF ska ”det allmänna främja en hållbar utveckling som leder till en god miljö för nuvarande och kommande generationer”. Liknande hittar man i miljöbalken där man anger i 1:1 att det i balken finns som målsättning att ”främja en hållbar utveckling som innebär att nuvarande och kommande generationer

¹⁷ Ibid s. 221–224.

¹⁸ Lundmark, s. 7.

¹⁹ Ibid, s. 8.

²⁰ Prop. 1985/86:3, s. 57.

tillförsäkras en hälsosam och god miljö”. Samma principer återfinns även i den internationella miljöretten samt EU-rätten.²¹

Hållbar utveckling innehåller ett flergenerationsperspektiv. Åtgärder och verksamheter som påverkar miljön får inte påverka till så stor del att ekosystem förlorar sin livskraft och funktioner för kommande generationer. Det är två etiska utgångspunkter som är viktiga rörande målregeln ”hållbar utveckling” i miljöbalken. Den första är att naturen har ett skyddsvärde och den andra är att rätten för människor att bruka naturen är förenat med ett förvaltaransvar.²²

I 1:1 2 st. MB räknas det upp fem delmål som kan ses som en precisering av begreppet ”hållbar utveckling”. Inbegripet i de fem punkterna är hushållningsaspekter som man ska ta i beaktning vid tillämpning av reglerna i miljöbalken. Speciellt intressant är 1:1 2 st. 4 p. MB som anger att MB ska tillämpas så att ”mark, vatten och fysisk miljö i övrigt används på så sätt att en ekologisk, social, kulturell och god samhällsekonomisk synpunkt långsiktigt god hushållning tryggas”. Detta avspeglas i hushållningsbestämmelserna som finns i miljöbalken.²³

Hushållningsbestämmelserna finns i 3 och 4 kap. miljöbalken. Reglerna fokuserar på användningen av vatten- och markområden och fungerar som grundläggande materiella miljöregler i balken. De grundläggande hushållningsbestämmelserna finns i 3 kap. och omfattar användning av vatten- och markområden i hela landet. 4 kap. innehåller hushållningsbestämmelser som styr användningen av särskilt angivna geografiska områden. Bestämmelserna i 3 och 4 kap. MB är extra intressanta då de flutit in i balken nästintill oförändrade. De kommer från den tidigare naturresurslagen varför förarbeten

²¹ Michanek, Zetterberg, s. 35.

²² Ibid, s. 100–101.

²³ Ibid, s. 101.

samt praxis fortfarande är relevanta som rättskällor. Den enda nämnvärda förändringen med 3 och 4 kap. MB från sin förra form är att de ska tolkas med 1:1 MB i beaktning.²⁴

2.3.2 MB 3:5 – riksintresset för rennäringen

I MB 3:5 står det följande:

”Mark- och vattenområden som har betydelse för rennäringen eller yrkesfisket eller för vattenbruk skall så långt möjligt skyddas mot åtgärder som kan påtagligt försvåra näringarnas bedrivande. Områden som är av riksintresse för rennäringen eller yrkesfisket skall skyddas mot åtgärder som avses i första stycket”.

Bestämmelsen har sin grund i att renskötsel anses vara en betydande del av den samiska kulturen. Grundläggande förutsättningar för rennäringen är viktiga och ska finnas inom varje sameby. Förutsättningarna innebär att det ska finnas säker året runt-tillgång till både vinter och sommarbetesmarker som är avgörande för att kunna bedriva renskötsel. Det innebär att vandringslederna som sammanbinder betesmarkerna också är skyddsvärda. Skyddet i MB 3:5 är ämnat att skydda mot det som i lagtexten beskrivs som *åtgärder*.²⁵

Enligt första stycket så är syftet att så långt som möjligt skydda näringarna mot åtgärder som påtagligt kan försvåra bedrivandet av dem. Bestämmelsen har som syfte att ge ett grundskydd för näringen mot åtgärder i verksamheter och samhällsbyggnad som innebär oåterkalleliga ingrepp i de avsedda vatten- eller markområdena eller som i andra avseenden påtagligt försvårar näringens bedrivande.²⁶ Propositionen berör också regelns tillämpning.

²⁴ Ibid s. 151.

²⁵ Prop. 1985/86:3 s. 57.

²⁶ Prop. 1985/86:3 s.160.

”Bestämmelserna innebär att en sökande i ett mål eller ärende som avser åtgärder med sådana negativa effekter behöver redovisa utredning som klarlägger att praktiskt och ekonomiskt rimliga alternativ inte finns”.²⁷

Skyddet enligt första stycket är inte absolut, det finns situationer där man av praktiska eller ekonomiska skäl i undantagsfall tillåter en åtgärd. Exempelvis när ett viktigt samhällsintresse har högre prioritet än skyddet för området.²⁸

Vad formuleringen *så långt som möjligt* innebär för rennäringen är svårt att definiera men allmänt så syftar det till att ge utrymme för regional- och sysselsättningspolitiska intressen. I begreppet så ryms även berörda enskildas intressen.²⁹

Andra stycket i paragrafen berör det skydd som ges åt områden som för yrkesfisket och rennäringen är av riksintresse. Åtgärder som påtagligt försvårar för näringarna i området tillåts inte. Stycket är en reflektion av lagstiftarens ställningstagande där man försöker få till ett starkt skydd mot skadlig markanvändning.³⁰ Skyddet finns framförallt till för att särskilt skydda de viktigaste områdena inom varje sameby. Olika markområdets betydelse varierar stort inom renskötseln. Exempel på områden som är särskilt viktiga är kalvningsland och flyttningsleder samt frodiga betesmarker. Beroende på vilka förutsättningar som finns för den lokala rennäringen så kan ett område kvalificeras som ett *riksintresseområde för rennäringen*.³¹

Propositionen berör tillämpningen av bestämmelsens andra stycke. Det anges följande:

” Paragrafens andra stycke behandlar det skydd som bör ges åt områden som är av riksintresse för rennäringen eller yrkesfisket.

²⁷ Prop. 1985/86:3 s. 160-161.

²⁸ Torp, SvJT 2014, s. 132.

²⁹ Prop. 1985/86:3 s.155.

³⁰ Bengtsson, *Speciell fastighetsrätt*, s. 53 och s. 77.

³¹ Prop. 1985/86:3 s.161.

Åtgärder som skulle påtagligt försvåra näringarnas bedrivande får inte tillåtas inom dessa områden”.³²

Andra stycket i bestämmelsen kan tolkas på så sätt att om det föreligger ett sådant förhållande där en åtgärd påtagligt försvårar rennäringen, så är skyddet villkorslöst.³³

I nästa kapitel redogörs omfånget för begreppet *påtagligt försvårande* genom två rättsfall som behandlar MB 3:5.

2.3.3 Påtagligt försvårande

2.3.3.1 RÅ 2010 not. 6 - Turismanläggning vid flyttled

RÅ 2010 not. 6 behandlade en etablering av en turismanläggning i orörd natur intill Torneälven. Anläggningen skulle bestå av två anläggningar, ett bygglov och dispens från strandskyddsbestämmelserna beviljades för bygge av ett vildmarkscamp. Bygglov beviljades också för byggande av storstuga samt fyra stycken uthyrningsstugor. Anläggningarna skulle befinna sig 10 och 38 meter från strandlinjen, syftet var att möjliggöra utökad skoterturism i området.³⁴

Besluten överklagades av Gabna sameby med hänvisning till att skoterverksamheten innebar att huvudflyttleden längs älvfåran skulle bli mycket svår att utnyttja. Vidare skulle problemen med att utnyttja älvfåran försvåra renskötsel i hela området. Området som beslutet rörde var av riksintresse för rennäringen och det anförde samebyn i sin överklagan. Företaget som fått sitt bygglov beviljat anförde att verksamheterna kunde samexistera utan någon vidare konflikt.³⁵

Länsstyrelsen konstaterade i det första fallet att MB 3:5 1 st. skulle tillämpas medan MB 3:5 2 st. skulle tillämpas i det andra fallet. MB 3:5 tillämpades olika då det ena området ansågs vara av intresse för rennäringen och det andra

³² Ibid s. 161.

³³ Torp, SvJT 2014, s. 132.

³⁴ RÅ 2010 not. 6.

³⁵ Ibid.

angavs av Jordbruksverket som ett område av riksintresse för rennärigen. I båda fallen ansågs verksamheterna inte påverka flyttleden *på ett sådant sätt att de kan anses påtagligt försvåra för rennärigen*. Däremot ansåg länsstyrelsen att tillstånden kunde försvåra rennärigen då flyttleden inte var lika tillgänglig. Länsstyrelsen valde därför att förena kommunens beslut med villkor som innebar att anläggningarna inte fick nyttjas under vissa tider på året.³⁶

Beslutet överklagades av samebyn till länsrätten där man rev upp byggloven och införde ett detaljplankrav.³⁷ Kammarrätten konstaterade sedan att detaljplankraven skulle avvisas och ansåg att området för byggloven hade avgörande betydelse för varaktig renskötsel. Därav kom båda områdena att anses vara av riksintresse för rennärigen. Trots att kammarrätten framhöll att det av förarbetena framkommer att begränsade åtgärder påtagligt kan försvåra rennärigen, var kopplingen mellan byggloven och skoterverksamheten i området inte tillräckligt stark. Detta då det redan innan byggnationen kunde förekomma liknande aktivitet i området. Rätten kom fram till att byggnaderna varken indirekt eller direkt påtagligt försvårade rennäringens bedrivande.³⁸

Ärendet tog sig hela vägen upp till HFD, där HFD gjorde samma bedömning som kammarrätten. Med stöd av ett yttrande från Boverket så konstaterades det att syftet med byggloven var att skapa en gynnsam miljö för skotersafari vilket skulle leda till en ökad skoterturism. Detta ansågs även försvåra bedrivandet av rennäring i området. HFD ansåg dock inte detta tillräckligt för att nå upp till påtaglighetsrekvisitet, som avslog överklagandet. Detta med motivering att det redan fanns existerande skotertrafik i närområdet och turisterna som skulle tillkomma ansågs känna till och följa rennärlagens bestämmelser.³⁹

³⁶ Länsstyrelsen i Norrbotten, dnr 403-24134-03; dnr 403-1040-03.

³⁷ RÅ 2010 not. 6.

³⁸ Ibid.

³⁹ Ibid.

Torp konstaterar i sin artikel att begreppet *åtgärd* i förhållande till MB 3:5 på goda grunder kommer få en omfattning som baserar sig på en ”minimalistisk bedömning”.⁴⁰

2.3.3.2 RÅ 2010 not. 31 - Koncession för gruvverksamhet

RÅ 2010 not. 31 redogör för ett aktiebolag som fått bearbetningskoncession för gruvverksamhet på ett område som är av riksintresse för rennäring. Området bedöms vara av riksintresse då det har goda kvaliteter som betesområde och uppsamlingsplats. Det ligger även i direkt anslutning till en flyttled. Samebyn har i alla instanser motsatt sig Bergsstatens beslut om att meddela bearbetningskoncession. Motståndet grundar sig i att området är av riksintresse för rennäringen och en etablering av gruvverksamhet kommer leda till att det blir omöjligt att använda området för rennäring.⁴¹

Vad som utmärker sig i målet är att de gynnande besluten som myndigheterna har tagit till förmån för gruvverksamheten har förknippats med krav om kompensations- och skyddsåtgärder. Bergsstaten konstaterar att en gruva kommer att medföra negativa konsekvenser för rennäringen i området. Genom alternativa flyttvägar, skydds- och kompensationsåtgärder kan verksamheten minska intrånget på rennäringen till en sådan grad att intrånget inte utgör ett hinder mot att meddela bearbetningskoncession.⁴²

Samebyn överklagade beslutet och hävdade att koncessionen skulle upphöra med hänvisning till att området är av riksintresse för rennäringen. Naturvårdsverket anslöt sig till samebyns bedömning och anförde också att beslutet skulle upphävas med hänvisning till riksintresset. Regeringen gjorde samma bedömning som Bergsstaten, då de hävdar att det är möjligt att med rimliga kompensations- och skyddsåtgärder inte påverka rennäringen på ett sådant

⁴⁰ Torp, SvJT 2014, s. 136.

⁴¹ RÅ 2010 not. 31.

⁴² Ibid.

sätt att det blir påtagligt försvårat. Åtgärderna kan beslutas efter att gruvverksamhets påverkan klarlagts.⁴³

Målets negativa resultat för samebyn överklagades till HFD. Även här angav samebyn att beslutet om koncession stred mot bestämmelserna i MB 3:5, detta på grund av att den intresseavvägning som gjorts inte var förenlig med bestämmelsen. HFD konstaterade att verksamheten ligger inom ett område som anses vara av riksintresse. Vidare anförde HFD att det var odiskutabelt att koncessionen skulle medföra negativa effekter på samebyns rennäring. HFD ansåg inte att bedömningen som regeringen gör resulterar i att beslutet strider mot miljöbalken. Således avslogs överklagan av HFD.⁴⁴

Principen som regeringen använder som grund för sitt beslutsfattande godtas av HFD. Vid en bedömning rörande hur påtagligt en åtgärd försvårar rennäringens bedrivande kan man också utreda den effekten som framtida kompensations- och skyddsåtgärder har. Torp menar att framtidsblicken som detta innebär ryms inom ramen för bedömningen som görs i MB 3:5 enligt HFD.⁴⁵

Torp undersöker i sin artikel vilket rättsligt stöd det finns för tillämpningen av MB 3:5 som regeringen gör. I ärendet i fråga är det konstaterat att åtgärderna medför negativa effekter på rennäringen. Som redogjort för ovan är det dock viktigt att konstatera ifall åtgärden påtagligt försvårar rennäringen. Ur förarbetena kan man utröna att bagatellartad påverkan inte omfattas av bestämmelsen. Förarbetena klargör att ordet *påtagligt* syftar på åtgärder som kan ha en bestående negativ inverkan på det relevanta intresset.⁴⁶

Då gruvverksamheten i det aktuella målet ska bedrivas i form av ett dagbrott, konstateras av domstolen att verksamheten kommer ha en permanent försvårande påverkan på rennäringen. Av vad som framkommer i förarbetena så ska sådana åtgärder inte tillåtas.⁴⁷ Vid en genomlysning av förarbetena redogörs det inte för någon parts möjlighet att vidta kompenserande åtgärder i kontrast

⁴³RÅ 2010 not. 31.

⁴⁴Ibid.

⁴⁵Torp, SvJT 2014, s. 137.

⁴⁶Prop. 1985/86:3 s. 155.

⁴⁷Prop. 1985/86:3 s. 161.

till riksintressen. Torp hävdar vidare att det hade gått emot lagstiftarens intresse att diskutera kompensatoriska åtgärder då det hade upphävt syftet med exempelvis MB 3:5.⁴⁸

HFD diskuterar inte principen som regeringen introducerade genom sitt beslut, men man anför att beslutet inte stred mot miljöbalken. Det påpekas i domskälen att om det är så att rättsregeln som tillämpas är utformad med viss handlingsfrihet vid själva beslutsfattandet så ska beslutets omfattning i förhållande till handlingsfriheten också prövas.⁴⁹ I enlighet med redogörelse ovan finns det i förarbetena till MB 3:5 inte mycket utrymme för handlingsfrihet. Utrymmet som ges för handlingsfrihet i propositionen som HFD hänvisar till bygger på att det finns utrymme i lag eller förarbeten. Vad gäller specifikt MB 3:5 2 st. så nämns det över huvud taget inte att en åtgärd kan anses vara tillåtlig under förutsättning att kompensationsåtgärder genomförs. Möjligheten att välja mellan flera lagliga alternativ blir svår att hävda i förhållande till MB 3:5 2 st.⁵⁰

⁴⁸ Torp, SvJT 2014 s. 138.

⁴⁹ HFD refererar till prop. 1987/88:69 s. 23–25.

⁵⁰ Torp, SvJT 2014 s. 139.

3 Kommunernas möjlighet att styra sin markanvändning

3.1 Inledning

Avsnittet syftar till att redogöra för kommunens möjligheter att styra markanvändningen via det kommunala planmonopolet samt tillstånd om lov och förhandsbesked.

3.2 Kommunens möjligheter att styra markanvändningen enligt PBL

I RF 1:1 2 st. stadgas det kommunala självbestämmandet vilket är en central del av Sveriges statsskick och demokrati. Svenska kommuner får via KL 2:1 själva ta hand om angelägenheter av allmänt intresse förutsatt att de har anknytning till kommunens eller regionens område eller deras invånare. Viktigt att notera är dock att kommunens befogenheter begränsas i KL 2:2 där kommunen inte får ha hand om sådana angelägenheter som exempelvis enbart staten ska ta hand om.

Att planlägga på kommunens mark är en kommunal angelägenhet.⁵¹ Det kallas för det kommunala planmonopolet och är stadgat i PBL 1:2. Den grundläggande tanken bakom plan- och byggnadslagstiftningen är att majoriteten av all markanvändning ska kontrolleras av samhället, vilket i utsträckningen blir staten och kommunerna.⁵² Kontrollen är decentraliserad då det närmast är kommunen som står för planeringen samt beslutar om de viktiga planerna. Utöver planerna så beviljar kommunen lov, exempelvis bygglov eller marklov. Vad rör plan- och bygglagen så beslutar kommunen bland annat om

⁵¹ Prop. 2009/2010:170 s. 225.

⁵² Bengtsson, *Speciell fastighetsrätt* s. 42.

översiktsplan och detaljplan. Tanken med decentraliseringen är att kommunens invånare ska få vara nära besluten och kunna påverka dem i ett tidigt skede. Dock har kommunerna inte helt fria tyglar, staten har en viss möjlighet till kontroll via exempelvis riksintressen som ska tillvaratas enligt miljöbalken. Kommunens verktyg för att styra planläggningen står ofta i konflikt med enskilda markägares intressen och statens kontroll via miljöbalken och länsstyrelserna. Nedan redogörs för kommunens olika möjligheter att styra planläggningen.⁵³

3.2.1 Översiktsplan

Enligt PBL 3:2 så ska översiktsplanen stå för den långsiktiga fysiska miljöutvecklingen i kommunen. PBL 3:1 stipulerar att varje kommun ska ha en översiktsplan som är aktuell och omfattar hela kommunen. Översiktsplanen är inte bindande så att kommunen strikt måste förhålla sig till den i alla lägen, men den ska enligt PBL 3:2 fungera som vägledning vid beslut om markanvändning.

Kommunfullmäktige ska enligt PBL 3:23 senast 24 mån efter ett ordinarie val anta en planeringsstrategi för översiktsplanen. Där är det viktigt att ta ställning till exempelvis ändrade planeringsförutsättningar samt i vilken utsträckning planen är aktuell. Länsstyrelsen fungerar som obligatorisk samrådspart när kommunen upprättar ett förslag till översiktsplan via PBL 3:8, detta då länsstyrelsen har som uppgift att bevaka de statliga intressena.

3.2.2 Detaljplan och områdesbestämmelser

Kommunen kan enligt PBL 4:1 närmare styra hur marken används genom detaljplaner eller områdesbestämmelser. Områdesbestämmelser antas ofta för områden som inte är i lika stort behov av att regleras, exempelvis områden utanför centralorten med gles bebyggelse. Kommuner kan även använda sig av områdesbestämmelser för att säkerställa att syftet med en översiktsplan

⁵³ Bengtsson, *Speciell fastighetsrätt*, s.41–46.

uppnås, samt för att se till att riksintressen enligt miljöbalken tillgodoses.⁵⁴ Detaljplaner har en bindande effekt för myndigheter och enskilda, det är inte tillåtet att använda marken på ett sätt som strider mot detaljplanen.⁵⁵

3.2.3 Tillstånd om förhandsbesked och lov

Som huvudprincip i plan- och bygglagen så får bebyggelse inte ske inom kommunen utan att det har prövats av myndigheterna. Kommunen har då möjlighet att kontrollera markanvändningen genom exempelvis marklov, bygglov, förhandsbesked och rivningslov. Då områdena för rennäring är stora och ofta ligger utanför detaljplanerat område så omfattas de generellt inte av den bindande effekten som exempelvis en detaljplanering har.⁵⁶ I PBL 9:2 så framkommer det att det krävs bygglov för nybyggnad. Bygglovsansökningar i områden som är viktiga för rennäringen kan resultera i en intressekonflikt.

Byggloven blir särskilt intressanta eftersom man mer ingående prövar de intresseavvägningar som i planläggningen endast berörs ytligt. I de mer övergripande bedömningar som kommunen gör så tas det ofta inte ställning till detaljfrågor. Dessa detaljfrågor kan beröra lämpligheten av exempelvis ny bebyggelse. Därav så måste man avgöra intresseavvägningen i enskilda ärenden där man väger det allmänna intresset kontra den sökta åtgärden.⁵⁷

3.3 Kommunens markanvändning i ljuset av riksintresset för rennäring

Planläggningen som görs i enlighet med plan- och bygglagen har stor betydelse för vår miljö. Därför är det viktigt att miljöskyddslagstiftningen används i beslut enligt plan- och bygglagen, detta med bakgrund i hur stort inflytande kommunens planläggning har.⁵⁸

⁵⁴ Bengtsson, *Speciell fastighetsrätt*, s. 67.

⁵⁵ *Ibid.*, s. 60–67.

⁵⁶ *Ibid.*, s. 69–72.

⁵⁷ MÖD P-4087-15 s. 9.

⁵⁸ Prop. 1997/98:90 s. 158.

Plan- och bygglagen har stor relevans för miljö- och hälsoskyddet i Sveriges kommuner. Enligt PBL 1:1 ska lagen främja en god och långsiktig hållbar livsmiljö, vilket framgår tydligt i lagens syfte. Målsättningen som sätts upp i plan- och bygglagen är dock vagare än den som sätts upp i miljöbalken. Grundprinciperna som sätts upp är också otydliga samt ger kommunerna ett större handlingsutrymme. Det gör att bedömningarna som ställer olika intressen mot varandra blir mycket friare.⁵⁹

2 kap. i PBL är av intresse då det ger uttryck för vilka ramar som kommunen har utrymme att handla inom. Exempelvis sätts det upp ramar rörande beslut om bygglov.⁶⁰ PBL 2:2 ställer krav på kommunen där man i alla ärenden som omfattar lagen ska se till att mark- och vattenområden används på bästa sätt. Enligt PBL 2:2 ska bedömningen om vad området är bäst lämpat för göras med hänsyn till beskaffenhet, behov och läge. Viktigt att notera är att företräde ska ges åt användning som medför god hushållning. Plan- och bygglagen och miljöbalken speglar ofta varandra, därav hittar man en liknande bestämmelse i MB 3:1. Vid planläggning och prövning i ärenden så ska hushållningsbestämmelserna i 3–4 kap. MB tillämpas, där inkluderat MB 3:5.⁶¹

Hushållningsbestämmelserna får dock inte tillämpas för strängt mot den enskilde. De får endast tillämpas på så sätt att det inte kan anses orimligt att uppfylla kraven som ställs.⁶² Värt att notera är att kommuner enligt PBL 2:4 ska planlägga samt meddela lov endast om marken som ska bebyggas ur allmän synpunkt är lämplig för ändamålet.

3.4 Intresseavvägningar i miljöbalken som aktualiseras vid planläggning

⁵⁹ Ebbesson, s. 177–179.

⁶⁰ Prop. 2009/2010:170 s. 158–159.

⁶¹ Prop. 1997/98:90 s. 154.

⁶² Bengtsson, *Speciell fastighetsrätt*, s. 29.

enligt PBL

Decentralisering är en av huvudtankarna bakom plan- och bygglagen. Lagen har allmänna riktlinjer och som ovan nämnt är det på lokal nivå som tillämpningen sker. Detta ger stor frihet för rättstillämparen. Kommunerna får själva bestämma hur mycket exploatering, kulturmiljöer etc. som de vill ha inom sin kontrollfär. Staten behåller dock sitt inflytande rörande de riksintressen som finns i MB. Står ett riksintresse på spel på grund av en olämplig planläggning så kan länsstyrelsen ingripa.⁶³

När intressefrågor aktualiseras enligt exempelvis MB 3:5 2 st. och PBL så har kommunen mycket inflytande. Inflytandet märks tydligt i de avvägningar som görs när det kommer till planläggning och lovprövande enligt PBL. Kommunen har inte helt fria tyglar utan måste följa vissa riktlinjer. Det framkommer i lagförarbetena att det ska göras en samlad bedömning av vad som kan anses vara en lämplig markanvändning. Bedömningen utgår från hushållningsreglerna och ska finnas i förhållande till översiktsplan, detaljplan eller områdesbestämmelser.⁶⁴

Det är kommunen som gör utredningen och ställer de olika intressena mot varandra. Men inför utredningen har organisationer, myndigheter och enskilda rätt att argumentera för vilken användning som de tycker är lämpligast. Exempelvis skulle en sameby kunna ge sin syn på en bygglovsansökan.⁶⁵ Länsstyrelsen får genom 3:12 MB i uppdrag att sammanställa utredningar och annat planeringsunderlag som är viktigt för hushållningen med mark och vatten.

Det är skillnad på beslut i en detaljplan och områdesbestämmelser gentemot intresseavvägningen i en översiktsplan. Detaljplanen och områdesbestämmelserna är mer ingående och därmed svårare att ifrågasätta. Har frågan som är av vikt för intresseavvägningen belysts i översiktsplanen så lägger man stor

⁶³ Ibid, s. 46–50.

⁶⁴ Prop. 1985/86:3 s. 154.

⁶⁵ Ebbesson, s. 179.

vikt vid kvaliteten i beslutsunderlaget. Förekommer det brister i beslut om markanvändning kan ledning tas från Länsstyrelsens utredningar.⁶⁶

När kommunen gör avvägningar i enskilda lovprövningar ska de intresseavvägningar som redan gjorts vid tidigare planläggning fungera som ledning. Översiktsplanen ska exempelvis innehålla redogörelser för de allmänna intressen som kommunen bör ta hänsyn till i sina avvägningar.⁶⁷ Om ett område är reglerat via detaljplaner eller områdesbestämmelser så finns det tydliga riktlinjer för hur avvägningen mellan den enskilde och det allmänna ska göras. Kommunen får mindre utrymme för fritt tyckande i ett område som är detaljplanerat. Vid frånvaro av sådan planläggning så blir avgörandet först aktuellt vid ansökan om bygglov.⁶⁸

⁶⁶ Prop. 1985/86:3 s. 154.

⁶⁷ Bengtsson, *Speciell fastighetsrätt*, s. 58–59.

⁶⁸ *Ibid*, s. 41 ff.

4 Intresseavvägningar

4.1 Inledning

Skyddet som rennäringsen åtnjuter i MB 3:5 2 st. och kommunal planläggning enligt PBL leder ofta till en intresseavvägning. Kapitlet redogör kort för enskilda och allmänna intresseavvägningar som blir aktuella vid kommunal planläggning. Det redogörs även kort för proportionalitetsprincipen.

4.2 Skillnaden mellan enskilda och allmänna intressen

Med enskilda intressen så avses i miljö rättssammanhang privata och ekonomiska intressen hos enskilda individer.⁶⁹ Det är inte helt tydligt var gränsen går mellan enskilt och allmänt intresse. Ett allmänt intresse kan sägas föreligga om en viss åtgärd ger nytta till fler än bara den enskilde.⁷⁰ Exempelvis kan etableringen av ett aktieföretag vara till intresse för den enskilde dvs ägaren av aktieföretaget men om en hel kommun gynnas av etableringen så kan flera enskilda intressen omvandlas till ett allmänt.⁷¹

4.3 Intresseavvägningar enligt MB och PBL

När en intresseavvägning enligt MB 3:5 2 st. blir aktuell så beaktar man om åtgärden påtagligt kommer påverka rennäringsen i området.⁷² Enskilda intressen vägs inte in till lika stor del som de allmänna intressena.⁷³ En anledning till att miljö rätten lägger så stor vikt vid det allmänna istället för det enskilda

⁶⁹ Lindblom, s. 83.

⁷⁰ Bengtsson, Grundlagen och fastighetsrätten, s. 34 f.

⁷¹ Ibid, s. 36.

⁷² Se kap 2.3.2.

⁷³ Michanek och Zetterberg, s. 44.

är att man har stor hänsyn till kommande generationer och därav värdesätter långsiktiga perspektiv.⁷⁴

Vid prövning av frågor enligt plan- och bygglagen ska hänsyn enligt PBL 2:1 tas till allmänna och enskilda intressen. De allmänna intressena och vad de omfattar räknas upp i PBL 2 kap.⁷⁵ Miljöskyddsaspekterna tar inte upp hela bedömningen enligt PBL, då det också ska vägas in sociala, ekonomiska och ekologiska aspekter. Kommunen själv har stort utrymme att göra olika bedömningar.⁷⁶

Det kommunerna ofta ställs inför när de ska göra avvägningar för ett stundande beslut enligt PBL och MB är att de ramar som ställs upp lämnar utrymme för tolkning. Detta sker då det inte alltid finns utförlig ledning i hur intresseavvägningen ska göras. Risken är att intresseavvägningarna påverkas av politiska viljor och att besluten som tas i nämnderna övervägande får karaktären av politiska beslut. När miljöhänsyn och andra konflikterande intressen som exempelvis ekonomisk tillväxt ska vägas mot varandra så leder det ofta till politisk kontrovers.⁷⁷

4.4 Proportionalitetsprincipen

Proportionalitetsprincipen fungerar som en grundläggande princip rörande det allmännas inskränkning i enskildas rätt. Principen förutsätter inom ramen för intresseavvägningen att det föreligger en rimlig proportionalitet mellan vad det allmänna vinner och den enskilde förlorar på grund av inskränkningen.⁷⁸ Proportionalitetsprincipen ska som utgångspunkt tillämpas på alla åtgärder som för den enskilda är inskränkande.⁷⁹

⁷⁴ Bengtsson, Miljörätt och civilrätt, s. 261.

⁷⁵ Bengtsson, *Speciell fastighetsrätt*, s. 42.

⁷⁶ Michanek och Zetterberg, s. 529–532.

⁷⁷ Bengtsson, Miljöbalkens återverkningar, s. 29–33.

⁷⁸ RÅ 1996 ref. 56.

⁷⁹ Bengtsson, *Speciell fastighetsrätt*, s. 45.

5 Analys och slutsats

5.1 Analys

Rennäringen har ett till synes starkt skydd i MB 3:5 2 st. Läget i norra Sverige har dock avsevärt förändrats sedan tillkomsten av lagen för över 40 år sedan, konkurrensen om exploateringsmöjligheterna är stor och behovet av ett rättsligt skydd för samerna ser annorlunda ut idag jämfört med när MB stiftades. Utgångspunkten är att åtgärder som *påtagligt försvårar* för rennäringen inte är tillåtna. Det har innan hävdats att skyddet som rennäringen åtnjuter som riksintresse i praktiken inte är lika starkt som det framstår.⁸⁰ Det ser man vidare prov på i rättsfallen som behandlats ovan inom ramen för utredningen om rennäringens skydd.

Det är tydligt att staten begränsar det kommunala självbestämmandet via innehållningsbestämmelserna i MB och miljöhänsynen enligt PBL. Motsättningar dyker inte bara upp i nationell lagstiftning utan även i bedömningen som ofta görs på kommunal nivå, exempelvis ett beslut om bygglov.

Det har ovan redogjorts för intresseavvägningen, som är intressant då de kommunala intressena skiljer sig åt. En nämnd i en kommun kan ha ett stort intresse av att bevara rennäringen då man av politiska skäl anser den vara skyddsvärd. En annan kommunal nämnd kan av ekonomiska skäl anse det viktigt att en verksamhet etableras i kommunen och därav inom ramen för den frihet som åtnjuts göra en annan bedömning. Det är inte orimligt att antyda att dessa ofta politiskt motiverade avvägningar bidrar till att öka oförutsägbarheten i regeltillämpningen och därmed rättssäkerheten.

Grunden i intressekonflikten som sker vid avvägningen är att det kommunala självbestämmandet hamnar i konflikt med de av staten skyddsvärda intressena. I många fall är intresseavvägningarna dock parallella. Allmänna intressen som av staten anses skyddsvärda kan stå mot värden som till lika delar är

⁸⁰ Bengtsson, *Speciell fastighetsrätt*, s. 54.

av intresse för den enskilde men även det allmänna på kommunal nivå. Exempelvis en verksamhetsetablering som genererar stor ekonomisk tillväxt i form av jobbtillfällen.

Rennäringen skyddas som allmänt intresse i MB 3:5 2 st. och i bedömningen ska även enskilda intressen bevakas enligt PBL 2:1. Denna normkonflikt har ingen tydlig lösning. Proportionalitetsprincipen har ett visst utrymme i bedömningen då det allmänna inskränker enskildas rättigheter. Ofta blir det äganderätten som inskränks, dock så har enskildas rättigheter inom ramen för MB fått ta ett steg tillbaka. Därav blir det naturligt att enskildas rättigheter får ta större plats i bedömningen enligt PBL.

Det är oklart hur intresseavvägningarna samspelar, speciellt när de är parallellt tillämpliga.⁸¹ Vilket i slutändan kan leda till att MB 3:5 2 st. inte ger det skydd som eftersträvas.

Även i fall där det konstateras att rennäringen påtagligt kommer skadas så kan kommuner genom att förknippa tillåtandet av åtgärden med krav på kompensationsåtgärder kringgå skyddet enligt MB 3:5 2 st. I RÅ 2010 not. 31, räckte det inte att åtgärden bedömdes permanent försvåra rennäringen i närområdet. Ett dagbrott är trots allt svårt att fylla igen och kommer därav permanent att finnas kvar även efter verksamheten lagts ned.

Vidare så framkommer det i RÅ 2010 not. 6 att domstolar ofta är restriktiva i sin bedömning rörande omfattningen av påverkan som en *åtgärd* har.

Kommuner har möjligheten att via detaljplan eller områdesplan reglera markanvändningen på sådant sätt att det blir tydligt i vilka områden som kommunen vill ha en viss markanvändning. Planläggningen hindrar inte att enskilda parter genom processföring får exempelvis bygglov i ett reglerat område. Tydlig planläggning kan fungera avskräckande och i slutändan leda till ett mindre tryck på skyddsvärda områden. På samma sätt kan planläggningen eller avsaknaden av den öka exploateringsstrycket i ett område. Med den eko-

⁸¹ Michanek, Zetterberg, s. 161–162.

nomiska utvecklingen i norra Sverige i åtanke är det inte svårt att se att kommuner ofta är benägna att undvika försvårande reglering för enskilda som vill etablera verksamheter. Detta med det stora spelutrymme som ges i intresseavvägningen och möjligheten att ta samhällsekonomiska aspekter i åtanke.

5.2 Slutsats

Tillämpningen av MB inom ramen för intresseavvägningen i PBL är inte helt tydlig. Det är ofta många olika intressen som kolliderar och ledningen från lagstiftning och förarbeten saknar tillfredsställande tydlighet.

Rättsläget gör att bedömningen som till en början ska göras av kommunala nämnder med dess begränsade juridiska kunskap blir svår. Varför risken finns att det blir stora skillnader i beslut från kommun till kommun. Det är dock en del i decentraliseringen och det kommunala självstyret eftersom inget fall är sig likt. Oavsett så drabbar det i slutändan den samiska rennäringen då det ofta är just rennäringen som får stå tillbaka när flera intressen står i konflikt, samtidigt som kombinerad användning av markområdet är utesluten. Situationen förvärras ytterligare när kringgåendet av MB 3:5 2 st. möjliggörs med hjälp av kompensande åtgärder som åtnjuter ett svagt lagstöd.⁸²

Avslutningsvis kan man konstatera att Sveriges åtagande gentemot det samiska kulturarvet inte riktigt når den skyddsnivå som tänkt när man i MB 3:5 2 st. skrev ”områden som är av riksintresse för rennäringen skall skyddas mot åtgärder”. I flertalet fall låter kommuner istället ett ökat skatteunderlag och arbetsmöjligheter för kommuninvånarna få företräde, på bekostnad av de svenska samebyarnas traditionella rennäring.

⁸² Torp, SvJT 2014, s. 139.

Käll- och litteraturförteckning

Litteratur

Bengtsson, Bertil: *Speciell Fastighetsrätt*. 13 uppl., Uppsala 2022.

Bengtsson, Bertil: *Grundlagen och Fastighetsrätten*. Stockholm 1996.

Bengtsson, Bertil: *Miljöbalkens Återverkningar*. Stockholm 2001.

Bengtsson, Bertil: *Om lagstiftning och annat, 22 uppsatser*. Stockholm 2011.

Torp, Eivind: *Det rättsliga skyddet av samisk renskötsel*. SvJT 2014 s. 122–148.

Michanek, Gabriel - Zetterberg, Charlotta: *Den Svenska Miljörätten*. 5 uppl., Uppsala 2021.

Lundmark, Lennart: *Stulet land. Svensk makt på samisk mark*. Stockholm 2008.

Ebbesson, Jonas: *Miljörätt*. 4 uppl., Uppsala 2021.

Kleinman, Jan (2018). 'Rättsdogmatisk metod' I: Nääv Maria och Zamboni Mauro (red): *Juridisk Metodlära*. 2:3 uppl., Lund 2021.

Lindblom, Henrik: *Miljöprocess Del 1*. Stockholm 2001.

Offentligt tryck

Propositioner

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

Prop. 1987/88:69 om europakonventionen och rätten till domstolsprövning i Sverige.

Prop. 1997/98:90 Följdlagstiftning till miljöbalken, m.m.

Prop. 2009/2010:170 En enklare plan- och bygglag.

Statens offentliga utredningar

SOU 2015:101, *Demografins regionala utmaningar*.

Rapporter

Rapport: *Befolkningen i Sverige fram till 2030 - Regionala skillnader*, Arbetsförmedlingen.

Rättsfall

Högsta förvaltningsrätten

RÅ 1996 not. 56.

RÅ 2010 not. 6.

RÅ 2010 not. 31.

Mark- och miljööverdomstolen

MÖD P 4087–15.

Länsstyrelsen

Länsstyrelsen i Norrbotten, diarienummer 403-24134-03.

Länsstyrelsen i Norrbotten, diarienummer 403-1040-03.

Övrigt

Sametinget, *Sametingets syn på Mineraler och Gruvor i Sápmi*, antaget av plenum 2014-05-20. (hämtad 2022-12-15)

Svenska FN-förbundet, *Gruvdrift i Gállok trots FN-kritik*, <https://fn.se/aktuellt/ovriga-nyheter/gruvdrift-i-gallok-trots-fn-kritik/> (besökt 2022-12-18).

Vårt Luleå, *Miljarder investeras i norr*, <https://www.vartlulea.se/arkiv/tillvaxt/miljarderinvesterasinorr.5.33e4bd1e180e0c5c1c336.html> (besökt 2022-12-17).

United Nations Department of Economic and Social Affairs Indigenous Peoples. Cobo, Martinez, Jose. *Study of the problem of discrimination against indigenous populations*. E/CN.4/Sub.2/1986/7/add.4. (hämtad 2022-12-15)