



JURIDISKA FAKULTETEN

vid Lunds universitet

Sofia Hällström

Grön omställning eller grön kolonisation

Tillgodoseende av rättighetsskyddet för
samerna vid intresseavvägningar mellan
rennäring och vindkraft

LAGF03 Rättsvetenskaplig uppsats

Kandidatuppsats på juristprogrammet

15 högskolepoäng

Handledare: Sacharias Votinius

Termin: VT25

Innehåll

Summary.....	1
Sammanfattning.....	3
Förkortningar	5
1 Inledning.....	6
1.1 Bakgrund	6
1.2 Syfte och frågeställning.....	7
1.3 Avgränsningar	8
1.4 Metod.....	9
1.5 Material.....	10
1.6 Forskningsläge.....	11
1.7 Disposition.....	11
2 Förpliktelser gentemot samerna och rennäringsrätten	13
2.1 Internationella förpliktelser	13
2.1.1 FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter.....	13
2.1.2 FN:s deklaration om ursprungsfolkens rättigheter.....	14
2.1.3 ILO:s Konvention (n.169).....	15
2.2 Nationella förpliktelser	15
2.2.1 Grundlagen	15
2.2.2 Rennäringslagen.....	16
3 Förpliktelser vid avvägningen mellan riksintressen.....	17
3.1 Vad är ett riksintresse?	17
3.1.1 Riksintresset rennäring.....	17
3.1.2 Riksintresset energiproduktion.....	18
3.2 Avvägningen mellan olika riksintressen	19
4 Fallstudie av Mark- och miljööverdomstolens avgöranden	21
4.1 MÖD 2010:38 Glötesvålen.....	21
4.2 M 824-11 Björkhöjden med motsvarande avgöranden	22
4.3 M 10878-16 Gabrielsberget väst	24
4.4 MÖD 2019:5 Hemberget och Sandsjö västra	25
5 Analys.....	28

6	Slutsats	32
	Källförteckning	33

Summary

The essay examines the protection of the rights of the Sámi as an Indigenous people, and of reindeer herding, in the context of the green transition. It focuses on how these rights are safeguarded when the national interest in reindeer husbandry comes into conflict with the national interest in energy production. Specifically, during the permit process for wind power development. A legal dogmatic and critical legal dogmatic method is used. This topic is relevant as Sweden has received repeated criticism - including from the United Nations - for insufficient consideration of Indigenous rights in the expansion of wind power and mining operations.

Wind power expansion has increased significantly in Sweden, particularly in the north, with the aim of producing more climate-neutral energy. These areas also encompass Sápmi, where the Sámi practice traditional reindeer herding. This gives rise to a conflict between two national interests under Chapter 3 of The Swedish Environmental Code (1998:808): reindeer husbandry and energy production. When the Land and Environmental Court of Appeal assesses a company's permit to establish and operate a wind farm, it must weigh these interests in accordance with Chapter 3, Section 10 of the Environmental Code.

The essay analyses how permitting authorities and the Land and Environmental Court of Appeal uphold the protection of reindeer herding when it is weighed against renewable energy. It finds that a genuine and serious assessment must be conducted before priority can be given to energy production. This process must consider ecological, social, cultural and socio-economic factors, as well as international obligations.

Accordingly, the essay outlines the Sámi's rights under the International Covenant on Civil and Political Rights, the ILO Convention (No. 169) concerning Indigenous and Tribal Peoples in Independent Countries, and the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples. Together with the Swedish Instrument of Government (1974:152), these instruments protect reindeer herding as part of the Sámi cultural heritage and oblige the

state to promote its continued practice when Sámi land is subject to exploitation.

A case study of rulings by the Land and Environmental Court of Appeal, however, shows that the court does not adequately safeguard reindeer herding rights in practice. Wind power is automatically regarded as the more important national interest that should be given precedence, with the court focusing on the degree of impact reindeer herding can be expected to endure. While this is partly motivated by a desire to promote coexistence in accordance with legislative intent, it undermines reindeer husbandry as an equal national interest. Additionally, the Land and Environmental Court of Appeal permits significant modifications to how reindeer herding is carried out – contrary to the protection of traditional livelihoods under Indigenous rights law. The essay concludes by suggesting ways to address these issues and move towards a more equitable green transition.

Sammanfattning

Uppsatsen undersöker rättighetsskyddet för samerna som ursprungsbefolkning och rennäringen i den gröna omställningen. Fokus ligger på hur skyddet tillvaratas när riksintresset rennäring ställs mot riksintresset energiproduktion i tillståndprocesser för vindkraftverk. En rättsdogmatisk och kritisk rättsdogmatisk metod används. Undersökningen är relevant eftersom Sverige fått återkommande kritik, bland annat från Förenta nationerna, för bristande hänsyn till urfolks rättigheter vid utbyggnad av vindkraftverk och gruvor.

Vindkraftsutbyggnaden har ökat kraftigt, särskilt i norra Sverige, i syfte att producera mer klimatneutral energi. Tillika innefattar dessa områden Sápmi, där samerna bedriver traditionell rennäring. Detta skapar en konflikt mellan två riksintressen i 3 kap. miljöbalken (1998:808): rennäring och energiproduktion. När Mark- och miljööverdomstolen (MÖD) prövar ett bolags tillstånd för att upprätta och driva en vindkraftverksanläggning, ska en avvägning ske enligt 3 kap. 10 § miljöbalken mellan dessa två intressen.

Uppsatsen analyserar först hur tillståndsmyndigheter och MÖD ska tillvarata rennäringens rättighetsskydd i sådana avvägningar enligt miljöbalken. Uppsatsen konstaterar att det ska ske en reell och seriös avvägning innan energiproduktion får ges företräde. Hänsyn ska tas till ekologiska, sociala, kulturella och samhällsekonomiska perspektiv, men även internationella förpliktelser ska beaktas.

Därför redogör uppsatsen för samernas rättigheter enligt FN:s internationella konvention om medborgerliga och politiska rättigheter, ILO:s konvention (nr. 169) om ursprungsfolk och stamfolk i självstyrande länder, samt FN:s deklaration om ursprungsfolkens rättigheter. Tillsammans med regeringsformen (1974:152) skyddar bestämmelserna i de folkrättsliga instrumenten rennäringen som en del av samernas kulturella arv. Staten åläggs att främja dess fortlevnad vid exploatering av samisk mark.

En fallstudie av praxis från MÖD visar dock att domstolen inte tillvaratar rättighetsskyddet för rennäringen fullt ut i praktiken. Rättstillämpningen har gjort att vindkraft automatiskt ses som det viktigare intresset och ges företräde i tillståndsprocesser, varför MÖD fokuserar på hur stor påverkan rennäringen kan tillåtas utstå. Det motiveras delvis av en strävan efter att främja samexistens i enlighet med förarbetena, men underminerar rennäringens ställning som ett likvärdigt riksintresse. Därutöver tillåter MÖD stora omställningar i rennäringens genomförande, vilket strider mot urfolksrättens skydd för traditionell rennärning. Uppsatsen kommenterar till sist hur lagstiftaren bör adressera dessa problem för en rättvisare grön omställning.

Förkortningar

EU	Europeiska unionen
FN	Förenta nationerna
HD	Högsta domstolen
ICCPR	FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter
ILO-169	ILO:s konvention (nr. 169) om ursprungsfolk och stamfolk i självstyrande länder
MB	Miljöbalken (1998:808)
MMD	Mark-och miljödomstolen
MÖD	Mark-och miljööverdomstolen
RF	Regeringsformen (1974:152)
RNL	Rennäringslagen (1971:437)
Urfolksdeklarationen	FN:s deklaration om ursprungsfolkens rättigheter

1 Inledning

1.1 Bakgrund

I början av 2025 publicerade Amnesty International rapporten ”Just transition or ’Green colonialism’”. Rapporten kritiserar att den gröna omställningen i Norden sker på bekostnad av samernas rättigheter och kultur.¹ Även Förenta nationerna (FN) har vid upprepade tillfällen kritiserat Sverige för att såväl gruvor som vindkraftverk byggs i norra Sverige utan tillräcklig hänsyn till samisk mark, kultur eller levnadssätt.² Kritiken, liksom debatten i media, aktualiserar hur väl samernas rättigheter tillvaratas när de ställs på sin spets mot kampen om jordens överlevnad.

Den gröna omställningen är ett samlingsbegrepp för Sveriges åtgärder för att ställa om samhället till en hållbar och klimatneutral framtid. Fler gruvor planeras i Sverige som en del av Europeiska unionens (EU:s) arbete med att utvinna metaller för klimatsmarta batterier.³ Lägg därtill att hushåll, företag och industri ska ha tillgång till ren el. EU:s mål är att 42,5% av elförsörjningen ska komma från förnybar energi år 2030. Det kräver en fördubbling avseende utbyggnaden av vindkraftverk inom EU.⁴ Norra Sverige är ett kärnområde för vindkraft; i Västernorrland, Jämtland, Västerbotten och Norrbotten ökade antalet vindkraftverk från 704 till hela 1572 mellan åren 2014 och 2020.⁵

Norra Sverige omfattar även Sápmi, ett område som traditionellt befolkas av samerna. Samerna är ett av Europas enda kvarlevande ursprungsfolk. Renskötsel, jakt och fiske utgör samernas traditionella näringar och är en del av deras kultur.⁶ Rennäringen är ett unikt uttryck för samisk livsform och tradition, men är också en modell för hållbar livsmedelsproduktion som ger

¹ Amnesty International.

² United Nations Human Rights Committee, ‘Concluding observations on the 7th periodic report of Sweden’; United Nations Committee on Economic, Social and Cultural Rights, ‘Concluding observations on the 6th periodic report of Sweden’.

³ European Raw Materials Alliance (ERMA).

⁴ Europeiska kommissionen, European Wind Charter.

⁵ Statens energimyndighet, s. 7.

⁶ Sametinget.

ekologiskt, högkvalitativt renkött. Samerna har ensamrätt till renskötsel genom urminnes hävd. Det ger inte äganderätt, men en stark nyttjanderätt till marken i renskötselområden.⁷ Samerna och rennäringen skyddas av en rad folkrättsliga instrument, däribland FN:s internationella konvention om medborgerliga och politiska rättigheter (ICCPR)⁸, FN:s deklaration om ursprungsfolkens rättigheter (Urfolksdeklarationen)⁹ och ILO:s konventionen (nr.169) om ursprungsfolk och stamfolk i självstyrande länder (ILO-169)¹⁰. Även regeringsformen (1974:152) (RF) och rennäringslagen (1971:437) (RNL) skyddar samerna och rennäringsrätten.

Vindkraftverksanläggningar kräver tillstånd enligt miljöbalken (1998:808) (MB).¹¹ Tillståndsprövningen aktualiserar de grundläggande bestämmelserna i MB.¹² Såväl förnybar energi som rennäring utgör särskilt skyddade intressen, så kallade riksintressen, i 3 kap. MB. Mark som är särskilt lämpad för dessa ändamål ska skyddas mot påtaglig inverkan från annan verksamhet.¹³ När riksintresset för rennäring kolliderar med riksintresset för energiproduktion i ett område måste en avvägning ske enligt 3 kap. 10 § MB. Ett intresse måste delvis, eller helt, ge vika för det andra. Kritiken mot den gröna omställningen i Sverige aktualiserar frågan om rennäringen nedprioriteras för ofta – och om detta i så fall strider mot det rättsliga skyddet som rennäring åtnjuter?

1.2 Syfte och frågeställning

Mot bakgrund av detta är uppsatsens syfte att undersöka om Sverige kränker samernas rättigheter i den gröna omställningens namn. Mer specifikt ämnar uppsatsen att klarlägga om avvägningen mellan riksintressen i 3 kap. 10 §

⁷ OECD, s. 17–18 och s. 33.

⁸ FN:s internationella konvention om medborgerliga och politiska rättigheter, International Covenant on Civil and Political Rights (adopted 16 December 1966, entered into force 13 March 1976) 999 UNTS 171, SÖ 1971:42.

⁹ FN:s deklaration om ursprungsfolkens rättigheter, United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples (13 September 2007) UN doc. UNGA/A/RES/61/295.

¹⁰ ILO:s konvention (nr. 169) om ursprungsfolk och stamfolk i självstyrande länder, ILO Convention (no 169) concerning Indigenous and Tribal Peoples in Independent Countries (adopted 27 June 1989, entered into force 5 september 1991) 1650 UNTS 383.

¹¹ 9 kap. MB; Bilaga 1 miljöprövningsförordningen (2013:251).

¹² 9 kap. 8 § MB; Michanek & Zetterberg, s. 152.

¹³ 3 kap. 5 § MB; 3 kap. 8 § MB.

MB ger företräde åt förnybar energi på ett sätt som riskerar att urholka rennäringens skydd. Därför är avsikten att först utreda vilket rättighetsskydd som finns för rennäring, och därefter hur det tillämpas i tillståndprocesser för vindkraftverk.

För att uppfylla syftet kommer följande huvudfråga att besvaras:

- Upprätthålls rättighetsskyddet för rennäringen och samerna i nationell och internationell rätt vid avvägningar enligt 3 kap. 10 § MB, när riksintresset rennäring vägs mot riksintresset energiproduktion i tillståndprocesser för vindkraftverk?

För att besvara huvudfrågan kommer uppsatsen besvara följande underfrågor:

- Vilka internationella och nationella förpliktelser har Sverige gentemot samerna som ursprungsfolk och bevarandet av rennäringen?
- Vilket skydd finns det för rennäringen i MB vid avvägningar enligt 3 kap. 10 § MB?
- Hur beaktar Mark-och miljööverdomstolen (MÖD) rättighetsskyddet för rennäringen när 3 kap. 10 § MB tillämpas i tillståndsprövningar av vindkraftverk?

1.3 Avgränsningar

Vissa avgränsningar har jag gjort för att hålla mig inom uppsatsens syfte och frågeställning. Jag kommer inte att redogöra för hur tillståndprocessen går till eller hur rennäringens rättighetsskydd ser ut i andra delar av tillståndprocessen annat än vid tillämpningen av 3 kap. 10 § MB. Det innebär att kravet på "Free, Prior, and Informed Consent" inte tas upp. Det finns redan mycket annan litteratur som kritiserar Sveriges efterlevnad av samernas rätt till "Free, Prior, and Informed Consent". Jag kommer inte heller att i detalj redogöra för hur bundenheten för olika folkrättsliga förpliktelser uppkommer, bara vilken ställning de har i svensk rätt.

Vissa avgränsningar har gjorts på grund av uppsatsens begränsade omfång och den givna tidsramen. Rättsfallsstudien är begränsad till fyra domar från MÖD. Ett större urval hade riskerat att göra analysen för översiktlig, medan ett för snävt urval inte hade givit tillräckligt med underlag för att analysera rättsliga mönster. I samband med min fallstudie redogörs för varför ett visst rättsfall har valts ut. Jag har också begränsat mig till vissa, för ämnet, centrala internationella konventioner. Det specifika urvalet motiveras under material.

1.4 Metod

För att besvara frågeställningen och underfrågorna är första steget att utreda innehållet i relevant nationell och internationell rätt. För detta ändamål använder jag en rättsdogmatisk metod, där gällande rätt utreds utifrån rättskälleläran.¹⁴ Rättskälleläran skiljer sig mellan svensk rätt och internationell rätt. Lagstiftning, rättspraxis och förarbeten används för att utreda innehållet i svensk rätt.¹⁵ Konventioner, internationell sedvanerätt och generella principer används för att utreda innehållet i den primära internationella rätten. Rättspraxis och doktrin utgör sekundära rättskällor i internationell rätt och används inte i den här uppsatsen.¹⁶

Miljörätten är ett område där förarbeten och rättspraxis har större betydelse för den rättsdogmatiska metoden.¹⁷ Avvägningen mellan riksintresset rennärning och energiproduktion styrs av MB:s hushållningsregler. De är förhållandevis vaga och för att förstå deras avsedda tolkning behövs förarbeten och praxis.¹⁸ Det är omdiskuterat huruvida uttalanden i förarbeten har formell auktoritet eller inte. De tillämpas emellertid auktoritativt av domstolarna och ger uttryck för lagstiftarens intentioner, därför behandlar jag dem som auktoritära. Avgöranden från MÖD används likaså som auktoritära, som prejudicerande instans har deras rättspraxis formell auktoritet.¹⁹

¹⁴ Kleineman, s. 21.

¹⁵ Kleineman, s. 21 och s. 28.

¹⁶ Artikel 38 (1)(a) – (d) ICJ-stadgan; Linderfalk, s. 16.

¹⁷ Kleineman, s. 22.

¹⁸ Ebbesson, s. 87–89.

¹⁹ Kleineman, s. 28–29.

I ett andra steg kommer jag att kritiskt granska rättighetsskyddet för samerna och rennäringen i tillståndprocesser för vindkraftverk när intressena vägs emot varandra. Här används en kritisk rättsdogmatisk analys, metoden tillåter kritik av reglernas tillämpning, samt analys av vilka alternativ som står till buds. Eftersom kritiken utgår från erkända rättskällor är det fortfarande en korrekt användning av den rättsdogmatiska metoden.²⁰ Kritiken kommer delvis att använda begreppet ”rättvis grön omställning”. Begreppet innefattar fördelningsrättvisa, processuell rättvisa och erkännanderättvisa: vilka som drabbas av den gröna omställningens negativa effekter, vilka som har inflytande i tillståndprocesser samt hur väl samernas rättigheter erkänns i avvägningen mot riksintresset energiproduktion.²¹

1.5 Material

Relevant nationell rätt används för att utreda innehållet i gällande rätt. Förarbetena används för att tydliggöra hur reglerna ska tolkas och tillämpas. Därutöver används följande internationella konventioner: ICCPR, Urfolksdeklarationen och ILO-169. De har valts ut eftersom jag anser att de utgör de mest relevanta folkrättsliga instrumenten när staten är intresserad av att exploatera mark som används för rennäring. ICCPR nämns dessutom uttryckligen i MÖD:s praxis.²² I begränsad mån används kompletterande litteratur för att kontextualisera nationell och internationell rätt.

Fyra domar från MÖD används för att undersöka hur väl rättighetsskyddet för rennäringen beaktas vid intresseavvägningar i tillståndprocessen för vindkraftverk. Antalet domar har motiverats i avgränsningen. Den gröna omställningen har framför allt tagit form under 2010-talet samt 2020-talet. Senast tillgängliga praxis från MÖD som aktualiserade 3 kap. 10 § MB och en avvägning mellan riksintresset rennäring och energiproduktion kom 2019. Domar från olika år mellan 2010 och 2019 har valts ut för att kunna analysera rättsutvecklingen. Domarna illustrerar olika argumentationslinjer där antingen förnybar energi eller rennäring prioriteras. Jag kan därmed analysera

²⁰ Kleineman, s. 28 och s. 40.

²¹ Cambou, s. 311–312; Båld, s. 4.

²² Exempelvis nämns ICCPR i M 824-11.

om variationer i utgången beror på olika tillämpningar av rennäringens rättighetsskydd.

Min analys kompletteras med texter av forskare inom mänskliga rättigheter med fokus på urfolksrättigheter och klimatomställningen. Texterna används för att stödja min analys och kritiserar även avvägningen mellan rennäring och vindkraftverk utifrån begreppet ”rättvis omställning”.

1.6 Forskningsläge

Det finns förhållandevis lite forskning om hur väl rättighetsskyddet för rennäringen tillgodoses vid tillämpning av 3 kap. 10 § MB när bolag ansöker om tillstånd för vindkraftverk. Innan den gröna omställningen tog fart skrevs artiklar som kritiserade tillgodoseendet av riksintresset rennäring vid avvägningar emot andra riksintressen än energiproduktion.²³

Mycket litteratur om samernas rättigheter i den gröna omställningen kritiserar Sveriges efterlevnad av kravet på ”Free, Prior, and Informed Consent” i tillståndsprocesser.²⁴ Min undersökning kommer i stället fokusera på hur väl rättighetsskyddet för samerna och rennäringen tillgodoses när processen redan har kommit fram till domstolsprövning av ett tillstånd för en vindkraftverksanläggning. Här menar jag att det finns ett behov av att undersöka rättsläget närmare. Det har tillkommit omfattande praxis under 2010-talet, men det saknas diskussioner av dess lämplighet i förhållande till gällande rätt.

1.7 Disposition

Nästkommade kapitel granskar Sveriges internationella och nationella förpliktelser gentemot samerna och rennäringen. Tredje kapitlet redogör för hur rennäringen skyddas i tillståndsprocesser genom att ges status som riksintresse i MB. Där utreds också hur skyddet för rennäringen ser ut när ett område också är av riksintresse för vindkraft. Tillsammans redogör kapitel

²³ Exempelvis Torp.

²⁴ Exempelvis Amnesty International; Raitio, m.fl.; Tarras-Wahlberg, m.fl..

två och tre för rennäringens rättighetsskydd i tillståndsprövningar av vindkraftverk. I det fjärde kapitlet genomförs en fallstudie av avgöranden från MÖD. I femte kapitlet analyseras vilket rättighetsskydd som rennäringen åtnjuter i gällande rätt när det hamnar i konkurrens med riksintresset för förnybar energi. Därefter analyseras vilket genomslag rättsskyddet får i MÖD och frågeställningen besvaras. Sista kapitlet redogör för uppsatsens slutsatser.

2 Förpliktelser gentemot samerna och rennäringsrätten

2.1 Internationella förpliktelser

Följande avsnitt kommer att belysa vissa centrala artiklar i tre internationella konventioner: ICCPR, Urfolksdeklarationen och ILO-169. Urvalet har motiverats under material.

ICCPR ratificerades av Sverige 1971 och är juridiskt bindande.²⁵ Urfolksdeklarationen är inte juridiskt bindande, men reflekterar många bindande internationella normer och internationell konsensus på området.²⁶ ILO-169 är rättsligt bindande, men Sverige har inte ratificerat konventionen. Högsta domstolen (HD) har behandlat vissa bestämmelser i ILO-169 som allmänna folkrättsliga principer i NJA 2020 s.3. Detta innebär inte att hela ILO-169 är bindande för Sverige. Däremot ansåg HD i samma mål att domstolar bör överväga om det finns behov av att beakta också internationell urfolksrätt som inte har införlivats i svensk rätt. Detta bör ske med stöd av 1 kap. 2 § sjätte stycket RF, vid tolkning av gällande rätt i processer som rör samerna. Anledningen är att Sverige har fått mycket kritik för brister i urfolksrätten.²⁷

2.1.1 FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter

Sedan 2011 är samerna även juridiskt ett eget folk och skyddas därmed av artikel 1 ICCPR.²⁸ Artikel 1 ICCPR skyddar alla folks rätt till självbestämmande samt ekonomisk, social och kulturell utveckling. Detta inbegriper rätten att fritt förfoga över naturrikedomar och naturtillgångar för egna syften. Inget folk får heller bli fråntagna sina möjligheter till försörjning. Rennäringen skyddas alltså som en del av samernas kultur och försörjning,

²⁵ United Nations Treaty Collection.

²⁶ Åhrén, s. 103–104.

²⁷ NJA 2020 s.3.

²⁸ 1 kap. 2 § 6 stycket RF; SFS 2011:109.

inbegripet förfogande över de områden och naturtillgångar som krävs för att praktisera rennärringsrätten.

MÖD hänvisar ibland uttryckligen till artikel 27 ICCPR.²⁹ Enligt artikel 27 ICCPR ska stater säkerställa att minoriteter inte fråntas rätten att gemensamt med andra utöva eller bruka sitt eget kulturliv, sin religion eller sitt språk. I den generella kommentaren anges att för många urfolk, såsom samerna, är kulturen och traditionella aktiviteter nära knuten till mark och resurser. Därmed innebär artikel 27 ICCPR ett krav på aktiva åtgärder som säkerställer att mark bevaras på ett sätt som garanterar fortlevnaden av den traditionella rennäringen.³⁰ Aktiva åtgärder kan handla om lagstiftning, effektiva domstolsprocesser, policy eller liknande.

2.1.2 FN:s deklaration om ursprungsfolkens rättigheter

Artikel 3 Urfolksdeklarationen har samma innehåll som artikel 1 ICCPR. Artikel 31 Urfolksdeklarationen förstärker skyddet för rennäringen som en del av samernas kulturarv. Enligt artikel 31 ska urfolk få bevara, kontrollera samt utveckla sitt kulturarv, sin traditionella kunskap och sina kulturella uttryck. För att möjliggöra detta finns i artikel 26 Urfolksdeklarationen en rätt att använda och kontrollera mark och naturresurser som urfolket traditionellt ägt eller brukat.

Detta sammanfaller med artikel 8 Urfolksdeklarationen: staten ska förebygga att ursprungsfolkets kultur förstörs genom berövande av mark, territorium eller resurser. Vidare ska, enligt artikel 29 Urfolksdeklarationen, miljön och den produktiva kapaciteten i sådana områden skyddas. Till sist kräver artikel 32 Urfolksdeklarationen att staten vidtar aktiva åtgärder för att minimera negativa konsekvenser vid exploaterande verksamhet i ursprungsbefolkningens traditionella områden.

²⁹ Exempelvis nämns ICCPR i M 824-11.

³⁰ United Nations Human Rights Committee, 'General Comment No. 23: Article 27 (Rights of Minorities)'.

Domstolsprocesser gällande tillstånd för vindkraftverk på samiska områden ska dessutom vara rättvisa, transparenta, och respektera urfolkets traditioner och bruk enligt artikel 27 Urfolksdeklarationen.

2.1.3 ILO:s Konvention (n.169)

ILO-169 föreskriver i artikel 14(1) ILO-169 att stater ska erkänna urfolks rätt till ägande och besittning av de landområden som de traditionellt har ockuperat. Regeringen ska respektera folkets speciella förhållande till sådan mark enligt artikel 13 ILO-169. Sápmi omfattas också av artikel 14 ILO-169, trots att samerna inte uteslutande har ockuperat området. Detta eftersom samerna sedan urminnes tider har haft tillgång till området för sin försörjning och sin traditionella verksamhet. I och med det är artikel 14 den huvudsakliga rättsliga tröskeln för ratificering. I Sverige har samerna endast stark nyttjanderätt till sina områden. Det går inte att harmonisera med artikel 14 ILO-169 som snarare liknar en äganderätt.³¹

Det finns dock andra principer som inte uttryckligen har angivits som oförenliga med svensk rätt. Staten ska, enligt artikel 7 ILO-169, ta hänsyn till urbefolkningen i beslutsprocesser gällande utvecklingsplaner som kan påverka dem och deras traditionella miljöer. De ska få delta i användning, förvaltning och bevarande av naturresurser. Vid exploatering ska samerna, med hänvisning till artikel 15 ILO-169, få ta del av vinst från sådan verksamhet, samt skäligen kompenseras för eventuella skador av exploateringsverksamheten.

2.2 Nationella förpliktelser

Följande avsnitt kommer redogöra för det rättsliga skyddet för samerna och rennäringen i grundlagen och RNL. MB behandlas separat i kapitel tre.

2.2.1 Grundlagen

Samerna erkänns sedan 2011 som ett eget folk även juridiskt i 1 kap. 2 § sjätte stycket RF vars ”möjligheter att bibehålla och utveckla ett eget kultur- och

³¹ Dir. 1997:103.

samfundsliv ska främjas”.³² Formuleringen liknar många internationella konventioner. Syftet med att göra samerna till ett eget folk var att återspegla samernas särställning som urfolk och skilja dem från grupper som endast utgör minoritetsfolk.³³ Det medför ett starkare rättsligt skydd inom folkrätten, exempelvis genom artikel 1 ICCPR.

Kulturliv är en relativt vag formulering. Regeringens utredning har pekat på att den samiska kulturen skyddas genom att trygga rennäringens fortlevande.³⁴

2.2.2 Rennärlingslagen

Samerna har en exklusiv, icke-tidsbegränsad bruksrätt till rennäring vilket grundar sig i urminnes hävd, 2 kap. 17 § andra stycket RF och 1 § RNL. Ensamlrätt genom urminnes hävd uppkommer genom omfattande och lång besittning. Samernas rennäringsrätt är inte en äganderätt men är en stark nyttjanderätt till marken i renskötselområden.³⁵

Samebyn är den juridiska personen som åtnjuter rennäringsrätten. Alltså måste en same vara medlem i en sameby och få ett rennäringsområde tilldelat till sig av byn för att ha rennäringsrätt.³⁶ Sametinget fördelar renbetesområden sinsemellan samebyar.³⁷

Centralt för renskötseln är rätten att bedriva renbete och rätten att flytta renarna mellan olika betesområden.³⁸ När mark som används för renskötsel upplåtes för tillgodogörande av naturtillgångar ska ersättning betalas ut om renskötseln skadas,³⁹ antingen till en drabbad person eller till samebyn.⁴⁰

³² SFS 2011:109.

³³ Prop. 2009/10:80, s.188–190.

³⁴ Prop. 1976/77:80, s. 16.

³⁵ OECD, s. 17–18 och s. 33.

³⁶ 10 § RNL; 1 § RNL.

³⁷ 6-8 §§ RNL.

³⁸ 23-24 §§ RNL.

³⁹ 34 § RNL.

⁴⁰ 28 § RNL.

3 Förpliktelser vid avvägningen mellan riksintressen

3.1 Vad är ett riksintresse?

3 kap. MB innehåller riksintressen som ska prioriteras hos tillståndsmyndigheten och i mark- och miljödomstolen (MMD) i tillståndsprövar. Syftet är att säkerställa bevarandet av långsiktiga naturvärden framför kortsiktiga ekonomiska intressen.⁴¹

Riksintressebestämmelserna i 3 kap. MB skyddar inte specifika geografiska områden, utan generella intressen. Kommunerna tar sedan fram underlag över vilka områden som är av riksintresse för vilka ändamål. Deras underlag är inte rättsligt bindande, men är starkt vägledande i tillståndsprövningar.⁴² 3 kap. 2-9 §§ MB gör skillnad på områden av riksintresse från områden som endast är av särskilt intresse. Det rättsliga skyddet för riksintressen är starkare eftersom dessa områden "skall skyddas".⁴³ Skyddet gäller mot påtaglig negativ påverkan.⁴⁴ Förarbetena är vaga när det kommer till vad som anses överskrida gränsen för tillåten påverkan, vilket kan ge upphov till tolkningssvårigheter.⁴⁵

Det finns två kategorier av riksintressen i 3 kap. MB: bevarandeintressen och exploateringsintressen. I praktiken uppstår ofta konflikter mellan bevarandeintressen och exploateringsintressen.⁴⁶ Ett exempel på en sådan konflikt är den mellan rennärings- och vindkraft. Om markanvändning begränsas för mycket, kan vindkraftverk inte byggas. Tillika, om för mycket mark används för vindkraftverk, kan rennäringsgå förlorad.

3.1.1 Riksintresset rennäringsgå

⁴¹ Prop. 1997/98:45 del II, s. 28.

⁴² Prop. 1997/98:45 del II, s. 29; Ebbesson, s. 88–89.

⁴³ Ebbesson, s. 88.

⁴⁴ Prop. 1997/98:45 del II, s. 30.

⁴⁵ Michanek & Zetterberg, s. 159.

⁴⁶ Prop. 1997/98:45 del I, s. 243; Michanek & Zetterberg, s. 158.

Utöver internationella och nationella bestämmelser som redan har diskuterats, skyddas rennäringen som riksintresse i 3 kap. 5 § andra stycket MB. Därmed ska områden som är av riksintresse för rennäringen skyddas mot åtgärder som påtagligt kan försvåra bedrivandet av rennäring.

Rennäringen introducerades som ett riksintresse i lag (1987:12) om hushållning med naturresurser m.m. Även om lagen upphävdes när MB infördes, motsvarar 3 kap. 5 § andra stycket MB tidigare bestämmelser och prop. 1985/86:3 är således fortfarande relevant.⁴⁷

Det ansågs nödvändigt att göra rennäringen till ett riksintresse eftersom flera nya och viktiga konkurrerande intressen, såsom gruvbrytning och vindkraftsutbyggnad, hade trängt undan rennäringen. RNL gällde endast åretruntmarker och gjorde inte skillnad på viktigare och mindre viktiga områden för rennäringen. Skyddet ansågs inte tillräckligt för att staten skulle leva upp till sin skyldighet att garantera rennäringens överlevnad.⁴⁸

Motiven till 3 kap. 5 § andra stycket MB framhäver ett särskilt behov av att skydda flyttningsleder, kalvningsland och områden som är viktiga för bete. Dessutom anses det viktigt att säkerställa behovet av sammanhängande betesområden och vinterbetesmarker, samt alternativa betesområden och flyttningsleder. Dessa områden är ytterst känsliga mot förändringar och även mycket begränsade åtgärder anses skada renskötseln.⁴⁹

3.1.2 Riksintresset energiproduktion

Områden av riksintresse för energiproduktionsanläggningar ska skyddas för tillkomst och utnyttjande av sådana anläggningar, 3 kap. 8 § andra stycket MB. Skyddet används i tillståndprocesser för vindkraftverksanläggningar som är av intresse för hela landet eller fyller en viktig regional funktion.⁵⁰

Syftet är att skydda områden med lägesbundna och sällsynta resurser som passar väl för vindkraftverksanläggningar. Samtidigt medför storskaliga

⁴⁷ Prop. 1997/98:45 del II, s. 28.

⁴⁸ Prop. 1985/86:3, s. 57.

⁴⁹ Prop. 1985/86:3, s. 57 och s. 161.

⁵⁰ Prop. 1985/86:3, s. 76–77.

anläggningar omfattande konsekvenser för omgivningen och lokaliseringsprincipen måste beaktas. Enligt motiven får 3 kap. 8 § andra stycket MB inte tillämpas på ett sätt som innebär betydande intrång på bevarandeintressen.⁵¹

3.2 Avvägningen mellan olika riksintressen

Att det i lagen står ”ska skyddas” innebär att företräde alltid ges åt riksintresset framför andra intressen om det finns risk att riksintresset påtagligt kommer att skadas av en verksamhet.⁵² Det är dock vanligt att ett område omfattas av två konkurrerande riksintressen, till exempel när det finns intresse av att bygga vindkraftverk på mark som är viktig för rennäringen. Det är i sådana situationer som rättighetsskyddet för rennäringen i den gröna omställningen ställs på sin spets.

Avvägningen mellan riksintresset för förnybar energi och riksintresset för rennäring utgår från 3 kap. 10 § MB. Lagen stadgar att företräde ska ges till det ändamål som lämpligast främjar en långsiktig hushållning med mark, vatten och den fysiska miljön i övrigt. Bestämmelsen kan förstås i ljuset av målparagrafen i 3 kap. 1 § MB: god hushållning ska vara vägledande vid tillämpning av hela 3 kapitlet MB. Således finns det inte en specifik rangordning mellan riksintressen. Domstolen ska göra en objektiv och samlad bedömning i varje enskilt fall. Enligt förarbetena är en kombinerad markanvändning optimal för god hushållning. Det är dock sällan realistiskt.⁵³ I sådana fall måste tillståndsmyndigheten bestämma vilket riksintresse som bäst främjar långsiktig hushållning med resurserna på området.

En bedömning av vad som främjar ”en långsiktig hushållning” ska ta hänsyn till ekologiska, sociala, kulturella och samhällsekonomiska faktorer. Motiven specificerar inte vad som kan utgöra sådana faktorer. Användningen av ”långsiktig” tyder på att det finns ett tidsperspektiv att ta hänsyn till.⁵⁴ Motiven specificerar däremot inte heller vad tidsperspektivet handlar om:

⁵¹ Prop. 1985/86:3, s. 75 och s. 167.

⁵² Michanek & Zetterberg, s. 164.

⁵³ Prop. 1985/86:3, s. 154.

⁵⁴ Prop. 1997/98:45 del II, s. 35.

nytta en lång tid framöver, det framtida behovet av ett ändamål, möjlighet till återhämtning, eller något helt annat. Bristen på vägledning i förarbetena gör att det blir viktigare att omfattande och tillfredsställande praxis utvecklas.

Avvägningen mellan riksintressen ska ske i belysning av 1 kap. 1 § MB, som bland annat anger att MB ska tillämpas så att kretsloppsprincipen och bevarandet av viktiga kulturmiljöer främjas.⁵⁵ Företräde åt vindkraftverk främjar kretsloppsprincipen, men företräde åt rennäringen främjar bevarandet av en viktig kulturmiljö. Därför ger inte 1 kap. 1 § MB ett självklart svar gällande vilket riksintresse som ska ges företräde.

Därutöver ska avvägningen mellan två riksintressen ta hänsyn till Sveriges internationella åtaganden.⁵⁶ De internationella åtaganden som Sverige har gentemot rennäringen som en del av samernas kulturarv redogjordes för i kapitel två. Samtidigt måste domstolen beakta internationella energipolitiska åtaganden. Härefter ska kort redogöras för de viktigaste av dessa.

Parisavtalet⁵⁷ syftar till att arbeta globalt mot de negativa klimatförändringarna. Enligt avtalet ska ökningen av den genomsnittliga globala medeltemperaturen det här århundrandet hållas under 2 °C jämfört med förindustriella nivåer. Helst under 1,5 °C. Därutöver föreskriver den europeiska klimatlagen⁵⁸ att nettoutsläpp av växthusgaser inom EU ska minska med minst 55% till år 2030 jämfört med utsläppen år 1990. År 2050 ska EU nå nollutsläpp av växthusgaser enligt den europeiska klimatlagen. Regeringens klimathandlingsplan tydliggör att fossilfri energi är avgörande för en sådan omställning. Detta inkluderar vindkraftverk, där norra Sverige är ett kärnområde.⁵⁹

⁵⁵ Prop. 1985/86:3, s. 169.

⁵⁶ Prop. 1997/98:45 del II, s. 35.

⁵⁷ Parisavtalet, Paris Agreement to the United Nations Framework Convention on Climate Change (adopted 12 December 2015, entered into force 4 november 2016) TIAS 16-1104, SÖ 2016:20.

⁵⁸ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/1119 av den 30 juni 2021 om inrättande av en ram för att uppnå klimatneutralitet och om ändring av förordningarna (EG) nr 401/2009 och (EU) 2018/1999.

⁵⁹ Regeringens skrivelse 2023/24:59.

4 Fallstudie av Mark- och miljööverdomstolens avgöranden

4.1 MÖD 2010:38 Glötesvålen

O2 Vindkompaniet AB fick tillstånd av miljöprövningsdelegationen för att uppföra och driva en vindkraftsanläggning på Glötesvålen. Området var av riksintresse för både rennäring och energiproduktion. Tillståndet överklagades av bland annat Mittådalens Sameby, men även MMD godkände tillståndet. Därefter prövade MÖD tillståndet.⁶⁰ Rättsfallet används eftersom det nämns frekvent i juridisk litteratur.⁶¹ Rättsfallet förstärkte principen om att samexistens ska vara utgångspunkten vid intressekonflikter mellan vindkraft och rennäring och senare rättsfall hänvisar till det här rättsfallet.⁶²

Mittådalens sameby motsatte sig tillståndet eftersom framtida störningar från vindkraftverken riskerade att göra området obrukbart både som flyttled och reservbetesområde. De ansåg att MÖD var skyldiga att ta hänsyn till skyddet för den traditionella rennäringen som en del av samernas kulturarv.⁶³ Bolaget å sin sida nekade att undvikelseffekten skulle bli stor och framhöll allmänintresset av vindkraftverk. De menade att samexistens var möjlig.⁶⁴

MÖD godkände tillståndet. Utgången motiverades av att en vindkraftverksanläggning på bästa sätt ansågs bidra till god hushållning av resurserna på området. MÖD underströk att vindkraftverk som är en förnybar energikälla bidrar till hållbar utveckling i enlighet med 1 kap. 1 § MB. Domstolen hänvisade till Sveriges internationella klimatåtaganden och EU:s krav på att utöka produktionen av förnybar energi.⁶⁵

⁶⁰ MÖD 2010:38, s. 1–3 och 15.

⁶¹ Exempelvis Ebbesson, s. 89.

⁶² Exempelvis MÖD 2019:5.

⁶³ MÖD 2010:38, s. 3–4.

⁶⁴ MÖD 2010:38, s. 4–5.

⁶⁵ MÖD 2010:38, s. 9.

Enligt mig gör MÖD inte en tydlig avvägning mellan riksintresset rennäring och energiproduktion. Vikten av internationella klimatåtaganden vägdes inte mot skyldigheter i internationell ursprungs rätt. Domstolen vägde inte främjandet av hållbar utveckling mot kulturbevarande, trots att båda nämns i 1 kap. 1 § MB. Domstolen fokuserade i stället på vilken inskränkning rennäringen kunde tillåtas utstå för att intressena skulle kunna samexistera.

Baserat på bolagets miljökonsekvensbeskrivning och annan utredning kom MÖD fram till att vindkraftverket endast skulle innebära att renbete inskränktes i ett litet område. Renarna skulle kunna fortsätta beta i närområdet.⁶⁶ Det finns inget utförligt resonemang om hur domstolen kom fram till den slutsatsen. Därmed är det svårt att veta vad domstolen anser skiljer otillåten ”påtaglig inskränkning” från tillåten ”begränsad inskränkning”. Däremot är det tydligt att MÖD endast diskuterar praktiska möjligheter till renbete, inte hur renskötselns traditionsbundenhet eller långsiktiga överlevnad riskerades att hotas.

4.2 M 824-11 Björkhöjden med motsvarande avgöranden

Mål M 824-11 gällde tillstånd för uppförande och drift av en vindkraftverksanläggning i Björkhöjden-Björkvattnet. Området var av riksintresse för både rennäring och energiproduktion. MMD hade godkänt Länsstyrelsens tillstånd men begränsat etableringsområdet.⁶⁷ Beslutet överklagades till MÖD. Målet används som representant för en grupp närmast identiska domar med snarlika domskäl från den 23 november 2011 – som även inkluderar M 825-11 och M 847-11 – där samtliga rör tillstånd för vindkraftverksanläggningar i närliggande områden. M 824-11 används eftersom domskälen är mest utförliga.

Samebyn yrkade i första hand avslag, i andra hand villkorat tillstånd. De kritiserade bolagets miljökonsekvensbeskrivning och påvisade sin egen

⁶⁶ MÖD 2010:38, s. 9.

⁶⁷ M 824-11, s. 12.

utredning. Deras utredning visade att vindkraftverken innebar ljud, människor och fordon i områden vilket riskerade att orsaka betydande negativ påverkan på rennäringen. Samebyn ansåg att det stred mot samernas rättigheter enligt artikel 27 ICCPR.⁶⁸ Bolaget invände å sin sida att rennäringen, trots ett litet intrång, fortsättningsvis skulle vara ekonomisk hållbar med tanke på de kompensationsåtgärder som utlovades. De ansåg att artikel 27 ICCPR inte var direkt tillämplig.⁶⁹

Likt i MÖD 2010:38 tog domstolen upp att en vindkraftverksanläggning bidrar till hållbar utveckling i enlighet med målstadgandet i 1 kap. 1§ MB. MÖD hänvisade till internationella förpliktelser gällande ökad produktion av förnybar energi, speciellt kraven från EU. Domstolen erkände att Sverige också har ett internationellt ansvar gentemot samerna. Däremot ansåg MÖD att tillämpningen av MB:s regler var tillräckligt för att tillgodose samernas rättigheter enligt ICCPR och internationell urfolksrätt.⁷⁰

Likt i MÖD 2010:38 valde MÖD därefter att utgå från att riksintresset för vindkraft skulle få företräde, eftersom det ansågs bidra till god hushållning. Domstolen undersökte dock inte hur rennäring skulle kunna bidra till god hushållning. Mot bakgrund av MÖD 2010:38 undersökte domstolen i stället om inskränkningen på rennäringen kunde godtas för att främja samexistens.⁷¹

Ett centralt problem var att vindkraftverken skulle göra det omöjligt för samebyn att använda en viktig flyttled. Samtidigt skulle en stor del av vindkraftsanläggningen inte kunna byggas om flyttleden skyddades. Domstolen ansåg att det var godtagbart att renarna förflyttades med lastbil om bolaget förpliktigades att hjälpa till. Om bolaget hjälpte till skulle nämligen rennäringen förbli ekonomiskt hållbar. Därför gav MÖD företräde åt riksintresset för förnybar energi, men domstolen ansåg att tillståndet tillgodosåg båda riksintressena.⁷² Tillståndet godkändes endast inom det begränsade området inom vilket MMD hade godkänt tillståndet. Eftersom det

⁶⁸ M 824-11, s. 3–4.

⁶⁹ M 824-11, s. 4–6.

⁷⁰ M 824-11, s. 8.

⁷¹ M 824-11, s. 8.

⁷² M 824-11, s. 9.

fanns begränsat med forskning gällande hur stor undvikelseeffekt som vindkraftverk kunde orsaka, använde domstolen försiktighetsprincipen här.⁷³

4.3 M 10878-16 Gabrielsberget väst

Gabrielsberget väst hade inte formellt pekats ut som ett område av riksintresse för rennäring eftersom det enligt en föreslagen nordisk konvention redan ansågs föreligga ett särskilt skydd för rennäringen. Området hade inte heller pekats ut som ett område av riksintresse för energiproduktion. Däremot behandlade MÖD området som om det vore av riksintresse för såväl vindkraftverk som för rennäring vid avvägningen, därav är domen relevant.⁷⁴ I målet hade Svevind AB:s tillstånd nekats i MMD, varför bolaget överklagade målet till MÖD som meddelade dom 24 november 2017.⁷⁵

Svevind AB anförde att tillståndet rörde en existerande störningszon eftersom det fanns angränsande vindkraftsanläggningar. Den ytterligare påverkan skulle bli minimal, särskilt eftersom all infrastruktur redan fanns på plats.⁷⁶ Samebyarna menade i stället att ytterligare vindkraft skulle göra traditionell rennäring omöjlig. Nyligen byggda vindkraftsanläggningar i närområdet hade redan gjort så att renarna inte kunde befinna sig i stora delar av de närliggande områdena.⁷⁷

MÖD konstaterade att Gabrielsberget väst hade goda vindförhållanden. Det fanns goda samordningsmöjligheter med en närliggande vindkraftspark. Återigen valde MÖD att utgå från att vindkraftsanläggningen utgjorde bäst hushållning av resurserna på området när avvägningen skulle ske. MÖD hänvisade däremot inte uttryckligen till hållbar utveckling i 1 kap. 1 § MB eller energipolitik.⁷⁸ Därefter gjorde MÖD en bedömning om lokaliseringens negativa påverkan på rennäringen kunde tillåtas för att möjliggöra samexistens, likt i tidigare mål.

⁷³ M 824-11, s. 9.

⁷⁴ M 10878-16, s. 10-12.

⁷⁵ M 10878-16, s. 1 och s. 13.

⁷⁶ M 10878-16, s. 2-5.

⁷⁷ M 10878-16, s. 5-7.

⁷⁸ M 10878-16, s. 11.

Då det fanns en vindkraftspark i direkt anslutning till området gjordes det en kumulativ prövning. Bedömningen av den nya vindkraftsanläggningens påverkan tog alltså hänsyn till hur den befintliga vindkraftverksanläggningen redan hade påverkat rennäringen i området.⁷⁹ MÖD hänvisade till att de samma dag hade fattat beslut om att den befintliga vindkraftsparken hade haft stor negativ påverkan i området i mål M 10882-16. Det var därför utrett att driften av den befintliga vindkraftsanläggningen hade lett till minskat bete, ökat behov av fordonstransport, utfodring och kantbevakning. Detta hade dessutom medfört ökad arbetsbelastning och ökade kostnader, samt hade varit slitsamt för renarna. Andra faktorer hade förvisso påverkat renarna, men den befintliga vindkraftsanläggningen hade orsakat den främsta störningen.⁸⁰

MÖD ansåg att det fanns en påtaglig risk för att även Gabrielsberget väst skulle bli en undvikelsezon om ytterligare vindkraftverk tilläts. Det fanns grund för att befara att renarna inte skulle kunna beta naturligt alls. Skyddsåtgärder, såsom en ny uppsamlingshage, hade föreslagits. MÖD ansåg inte att skyddsåtgärderna var tillräckliga eller proportionerliga. Detta eftersom det fanns en överhängande risk för att hela området skulle bli obrukbart för rennäring, eller åtminstone att traditionell rennäring inte skulle kunna bedrivas på området.⁸¹ Bolaget fick därför inte tillstånd för vindkraftverksanläggningen och intresset för rennäring fick företräde sett till utgången i målet.

4.4 MÖD 2019:5 Hemberget och Sandsjö västra

Vindkraft i Fjällberg AB hade ansökt om att uppföra och driva vindkraft i fyra delområden: Hemberget, Fjällberg, Sandsjö västra och Sandsjö östra.⁸² MMD avslog hela ansökan. Bolaget överklagade domen till MÖD.⁸³ I MÖD justerade bolaget ansökan och minskade antalet vindkraftverk.⁸⁴ Området

⁷⁹ M 10878-16, s. 11.

⁸⁰ M 10878-16, s. 11.

⁸¹ M 10878-16, s. 11–12.

⁸² MÖD 2019:5, s. 6.

⁸³ MÖD 2019:5, s. 1 och s. 7.

⁸⁴ MÖD 2019:5, s. 19.

Hemberget och Sandsjö västra var delvis utpekade som riksintresse för vindkraft och låg i nära anslutning till områden av riksintresse för rennäringen. När MÖD prövade tillståndet behandlades området som om det var av riksintresse för både rennäring och vindkraft och det skedde en avvägning enligt 3 kap. 10 § MB.⁸⁵ Områdena Fjällberg och Sandsjö östra var däremot endast av riksintresse för vindkraft och ingen avvägning blev aktuell. Därför diskuteras endast domskälen för Hemberget och Sandsjö västra.⁸⁶

Bolaget argumenterade för att området Hemberget och Sandsjö västra var av liten betesrelevans och inte användes frekvent för rennäring.⁸⁷ Samebyarna motsatte sig att området inte skulle vara viktigt för rennäringen. De framförde att renskötseln kräver flexibilitet och följaktligen tillgång till olika markområden. Området behövdes för vinterbete och som flyttled. De påpekade särskilt kumulativ påverkan med hänvisning till befintlig vindkraft och annan störande verksamhet.⁸⁸

Återigen utgick MÖD, utan att föra ett resonemang gällande hur rennäringen respektive vindkraftverken bidrar till god hushållning, från att vindkraftverksanläggningen utgjorde den bästa hushållningen av naturresurser. Det framgår genom att prövningen utgick från att tillståndet skulle beviljas om de negativa effekterna på rennäringen kunde tolereras.⁸⁹

Likt i M 10878-16 gör MÖD en kumulativ prövning. Domstolen konstaterar att Hemberget och Sandsjö västra hade blivit viktiga vandringsleder och vinterbetesområden. Detta eftersom renarna numera undvek närliggande områden på grund av en befintlig vindkraftverksanläggning. De geografiska förutsättningarna i Hemberget och Sandsjö västra gjorde att det fanns risk för ytterligare undvikelseeffekt och minskad betesro. Det riskerade att

⁸⁵ MÖD 2019:5, s. 20–21.

⁸⁶ MÖD 2019:5, s. 21.

⁸⁷ MÖD 2019:5, s. 7–11.

⁸⁸ MÖD 2019:5, s. 14–15.

⁸⁹ MÖD 2019:5, s. 20–21.

omöjliggöra traditionell rennäring. Därav slog MÖD fast att lokaliseringen var olämplig, trots goda vindförhållanden. Tillståndet beviljades inte.⁹⁰

⁹⁰ MÖD 2019:5, s. 20–21.

5 Analys

För att besvara den första underfrågan kan det konstateras att rennäringen åtnjuter ett starkt skydd i internationell och nationell rätt. Internationellt skyddas rennäringen främst av bestämmelser i ICCPR, som Sverige har ratificerat, men även av allmänna principer i Urfolksdeklarationen och ILO-169. Staten förpliktigas att bevara samernas kulturella arv. Därför ska staten vidta aktiva åtgärder för att säkerställa att markexploatering inte skadar traditionell rennäring. Nationellt omfattas samerna av ett liknande skydd i RF, men skyddas även av miljöbalken. Som svar på den andra underfrågan kan anföras att rennäringen är ett riksintresse i 3 kap. 5 § MB. Därför kräver 3 kap. 10 § MB att en reell och objektiv avvägning ska ske innan mark som används för rennäring får exploateras för att ge företräde åt vindkraftverk. En sådan avvägning ska beakta främjandet av ”god hushållning” utifrån flera perspektiv, inklusive bevarande av viktiga kulturmiljöer. Dessutom ska avvägningen beakta att internationell urfolksrätt skyddar rennäringens traditionella drift.

Analysens nästa del besvarar den tredje underfrågan gällande MÖD:s rättstillämpning. Slutsatserna kommer kopplas ihop till huvudfrågan – hur rättighetsskyddet för rennäringen upprätthålls vid avvägningar enligt 3 kap. 10 § MB när riksintresset rennäring vägs mot riksintresset energiproduktion.

Trots att samebyn vinner i två av fyra mål, menar jag att fallstudien visar att rättighetsskyddet inte får fullt genomslag i MÖD. Först och främst gör MÖD sällan en reell och objektiv avvägning mellan riksintresset rennäring och vindkraft. I samtliga mål som har studerats, väljer MÖD att utgå från att vindkraftverksanläggningen ska tillåtas så länge skadorna på rennäringen kan tolereras. Vindkraft ges automatiskt företräde. Så är fallet även i MÖD 10878-16 och MÖD 2019:5, trots att rennäringen vinner är det inte utifrån en avvägning enligt 3 kap. 10 § MB, utan eftersom rennäringen redan är alltför utsatt för att kunna överleva fler inskränkningar. Att MÖD alltid utgår från att vindkraftverk ska prioriteras motiveras med att användning av mark för vindkraft bidrar till kretsloppsprincipen och främjar hållbar utveckling. Att

ge företräde till vindkraft är därför i linje med 3 kap. 10 § MB och 3 kap. 1 § MB. MÖD:s tillvägagångssätt bortser från att MÖD även ska beakta hur rennäringen kan bidra till god hushållning av resurser och hur främjandet av hållbar utveckling står sig mot bevarandet av viktig kulturmiljö i 1 kap. 1 § MB. Att MÖD inte verkar göra det i domskälen anser jag tyder på att riksintresset för förnybar energiproduktion automatiskt ges status som det viktigaste riksintresset. Det medför en hög tröskel för samebyarna, som felaktigt måste bevisa att rennäringen är lika viktig. Dessutom visar fallstudien att samebyn måste bevisa att möjligheterna till traditionell rennäring helt upphör för att vinna i MÖD. Detta trots att påtaglig skada föreslås vara tillräckligt enligt 3 kap. 5 § MB. Riksintressen åtnjuter likvärdigt skydd i MB, men rennäringen tycks inte behandlas likvärdigt i MÖD.

MÖD:s strävan efter samexistens kan förklara varför vindkraftverk tillåts förutsatt att skadorna på rennäringen kan tolereras. Att sträva efter samexistens är i linje med förarbetena till 3 kap. 10 § MB. Paragrafen strävar efter att hitta en balans mellan bevarandebalansen och exploateringsbalansen. Om ingen markexploatering tillåts, skulle det vara svårt att tillgodose behovet av förnybar energiproduktion. Sverige har inte bara en skyldighet gentemot samerna, utan också ambitiösa energipolitiska skyldigheter mot omvärlden att försöka stoppa klimatförändringarna. Således anser jag att strävan efter samexistens får anses vara i linje med gällande rätt. Byggnation och drift av vindkraftverk måste kunna tillåtas på mark som används för rennäring.

MÖD tillåter dock ganska stora inskränkningar på traditionell rennäring. Det är tveksamt om gränsen för när samexistens tillåts är förenligt med gällande rätt. För det första offras flyttleder, kalvningsland och viktiga betesområden, trots att motiven till 3 kap. 5 § MB anger att de ska skyddas särskilt. Även RNL pekar ut dessa områden som särskilt viktiga. Dessutom fokuserar MÖD felaktigt på om rennäringen kan överleva ekonomiskt. I MÖD 2010:38 och M 824-11 tillåts vindkraftverken eftersom bolaget hjälper till med utfodring och fordonsförflyttning av renar. Det bortser från att internationell urfolksrätt - artikel 27 ICCPR, artikel 27 Urfolksdeklarationen och artikel 31 Urfolksdeklarationen - skyddar rennäringens traditionella drift. Staten får inte

urholka möjligheterna för framtida generationer att bedriva rennäring enligt urminnes traditioner. Skyddet i 1 kap. 2 § sjätte stycket RF avser också traditionell rennäring. I M 10878-16 och MÖD 2019:5 finns det en ökad medvetenhet om att rennäringens bedrivande måste skyddas som ett kulturarv. Tillståndet nekades eftersom det fanns en påtaglig risk för att utövandet av traditionell rennäring skulle omöjliggöras. Jag menar dock att utgången i M 10878-16 och MÖD 2019:5 beror på att ytterligare omställning inte är möjligt. Domskälerna tyder på att MÖD hade godkänt utfodring, transport med lastbil och liknande ändringar i drivandet av rennärningen om det inte redan hade skett i området. Även om rennärningen vinner sett till utgången i målet, tyder domskälerna på att det beror på att rennärningen redan nedprioriterats till sin yttersta gräns. Således riskerar rättstillämpningen att missförstå rättighetsskyddet för rennärningen. MÖD verkar sträva efter överlevnaden av rennäring som en näringsverksamhet, inte ett kulturarv. Detta tyder på att lagstiftaren måste tydliggöra vad riksintresset rennäring skyddar.

Att MÖD inte fullt ut skyddar rennärningens traditionsbundenhet kan förklaras av att MÖD inte tillämpar internationell urfolksrätt, trots att förarbetena till 3 kap. 10 § MB kräver det. Fallstudien visar att MÖD i samtliga rättsfall endast beaktar internationella energipolitiska förpliktelser. Följaktligen får inte ICCPR eller allmänna folkrättsliga principer i Urfolksdeklarationen och ILO-169 det förväntade genomslaget i MÖD. I M 824-11 säger MÖD att tillämpningen av MB:s regler är tillräckligt för att tillgodose Sveriges förpliktelser i ICCPR. Det kan man argumentera mot. Dels eftersom det är tveksamt om förarbetena till 3 kap. 10 § uttryckligen hade uppmanat domstolen att kolla på internationella förpliktelser ifall det räckte att tillämpa MB. Dels eftersom Sverige har mottagit kritik från FN för att svensk miljö rätt inte i tillräcklig utsträckning tillgodoser urfolksrättigheter, något som diskuterades i uppsatsens första och andra kapitel. Å ena sidan skulle NJA 2020 s.3, som har diskuterats i uppsatsens andra kapitel, kunna ändra rättsläget. HD har i NJA 2020 s.3 slagit fast att domstolar i högre utsträckning bör beakta såväl ratificerade som icke-ratificerade internationella urfolksrättigheter i mål som rör samerna. Å andra sidan har ingen förändring

skett i liknande mål som MÖD tagit upp efter HD:s dom.⁹¹ Detta signalerar att lagstiftaren behöver förtydliga MÖD:s skyldighet att beakta internationella urfolksrättigheter när riksintresset rennäring aktualiseras.

Det är svårt att balansera samexistens utan att inte samtidigt underminera rättighetsskyddet för den traditionella rennäringen. Det krävs en grön omställning vilket innefattar ett behov av förnybar energi. Samtidigt blir det problematiskt om det sker på bekostnad av samernas rättigheter. Många forskare talar därför om en rättvis grön omställning. En sådan omställning kräver inte att vindkraftverk aldrig byggs, men att samernas rätt till traditionell rennäring erkänns i domstolsprocesser i större utsträckning. Dessutom måste MÖD behandla traditionell kunskap från samebyarna med samma auktoritet som vetenskapliga undersökningar från bolagen. Särskilt när de ska bedöma hur traditionell rennäring kommer att skadas av vindkraftverk.⁹² Det stämmer väl överens med artikel 27 ICCPR, artikel 27 Urfolksdeklarationen samt artikel 7 ILO-169 som kräver att domstolsprocessen tar hänsyn till samiska synsätt och traditioner. Till sist anser många forskare att fördelningsorättvisan också måste adresseras. Den nuvarande tillämpningen av 3 kap. 10 § MB riskerar att leda till överexploatering av Sápmi. Vindkraftverksprojekt godkänns i större utsträckning i norra Sverige än i södra. Samerna drabbas oproportionerligt av negativa effekter från utbyggnad av vindkraftverk, samtidigt som de stora fördelarna tillfaller staten och energibolagen.⁹³

⁹¹ Bland annat M 5720-21, M 3359-22, M 6204-22.

⁹² Båld, s. 8–12 och s. 14; Horstkotte m.fl., s. 93; Cambou, s. 11 och s. 316–317; Martinez-Alier, Hanaček & Kroger, s. 539–541 och s. 544.

⁹³ Båld, s. 8–12 och s. 14; Horstkotte m.fl., s. 93; Cambou, s. 11 och s. 316–317; Martinez-Alier, Hanaček & Kroger, s. 539–541 och s. 544.

6 Slutsats

Rennäringen åtnjuter ett starkt rättighetsskydd i nationell och internationell rätt. Däremot finns vissa brister i hur rättighetsskyddet tillvaratas när MÖD väger riksintresset rennäring emot riksintresset förnybar energi i tillståndprocesser för vindkraftverk.

MÖD utgår i regel från att riksintresset vindkraftverk ska ges företräde om rennäringen kan överleva inskränkningarna. I de fall samebyn vinner beror det på att rennäringen redan nedprioriterats maximalt. Det tyder på att rennäringen inte skyddas som ett likvärdigt riksintresse i praktiken. MÖD:s tillvägagångssätt kan motiveras av en legitim eftersträvan av samexistens. Samtidigt tillåter MÖD stora omställningar i rennäringens bedrivande, vilket underminerar att nationell och internationell urfolksrätt skyddar rennäringens traditionella drift. En möjlig orsak är att MÖD inte beaktar internationell urfolksrätt så som lagstiftaren avsåg när 3 kap. 10 § MB infördes.

En rättvisare grön omställning kräver vissa åtgärder. Framför allt bör lagstiftaren tydliggöra vikten av att samernas rättigheter till traditionell rennäring erkänns och beaktas när 3 kap. 10 § MB aktualiseras i tillståndprocesser för grön energi. Därutöver krävs att lagstiftaren tydliggör hur samexistens ska möjliggöras utan att traditionell rennäring går förlorad och utan att Sverige strider mot sina internationella skyldigheter gentemot urbefolkningen. Till sist bör fördelningsrättvisan adresseras, där Sápmi överexploateras jämfört med andra delar av landet.

Källförteckning

Offentligt tryck

Direktiv 1997:103 ILO:s konvention nr 169 om ursprungsfolk och stamfolk i självstyrande länder.

Prop. 1976/77:80.

Prop. 1985/86:3.

Prop. 1997/98:45 del I.

Prop. 1997/98:45 del II.

Prop. 2009/10:80.

Regeringens skrivelse 2023/24:59 Regeringens klimathandlingsplan – hela vägen till nettonoll.

SFS 2011:109.

Rättsfall

Mark- och miljööverdomstolen

MÖD 2010:38.

M 824-11.

M 10878-16.

MÖD 2019:5.

M 5720-21.

M 3359-22.

M 6204-22.

Högsta domstolen

NJA 2020 s.3.

Litteratur

Amnesty International, *Just Transition or 'Green Colonialism'*, EUR 20/8913/2025, Amnesty International, London, 31 januari 2025, https://www.amnesty.se/documents/278/Final_Just_transition_or_Green_colonialism.pdf, hämtad 14 april 2025.

Båld, Maria, Climate Change and the Green Transition: Double Burden for Indigenous Sámi Reindeer Herding Communities, *Ethics and Social Welfare*, 2025, s. 1-19.

Cambou, Dorothée, Uncovering injustices in the green transition: Sámi rights in the development of wind energy in Sweden, *Arctic review on law and politics*, Vol. 11, 2020, s. 310-333.

Ebbesson, Jonas, *Miljörätt*, 5 uppl., Iustus förlag AB, Uppsala 2023.

- Horstkotte, Tim, Kumpula, Jouko, Sandström, Per, Tømmervik, Hans, Kivinen, Sonja, Skarin, Anna, Moen, Jon och Sandström, Stefan, Pastures under pressure: Effects of other land users and the environment. I: *Reindeer Husbandry and Global Environmental Change: Pastoralism in Fennoscandia*, Horstkotte, Tim, Kumpula, Jouko, Sandström, Per och Tømmervik, Hans (red.), 1 uppl., Routledge 2022.
- Kleineman, Jan, *Rättsdogmatisk metod. I: Juridisk metodlära*, Nääv, Maria och Zamboni, Mauro (red.), 2 uppl., Studentlitteratur, Lund 2018, s. 21-46.
- Linderfalk, Ulf, *Folkrätten i ett nötskal*, 3 uppl., Studentlitteratur AB, Lund 2020.
- Martinez-Alier, Joan, Hanaček, Ksenija och Kroger, Markus, Green and climate colonialities: Evidence from Arctic extractivisms, *Journal of Political Ecology*, Vol 30, Iss 1, 2024, s. 538-566.
- Michanek, Gabriel och Zetterberg, Charlotta, *Den svenska miljörätten*. 5 uppl., Iustus förlag AB, Uppsala 2023.
- OECD, *Linking the Indigenous Sami People with Regional Development in Sweden*, OECD Rural Policy Reviews, OECD Publishing, Paris 2019, https://www.oecd.org/en/publications/linking-the-indigenous-sami-people-with-regional-development-in-sweden_9789264310544-en.html, hämtad 15 april 2025.
- Raitio, Kaisa, Allard, Christina och Lawrence, Rebecca, Mineral extraction in Swedish Sápmi: The regulatory gap between Sami rights and Sweden's mining permitting practices, *Land Use Policy*, Volume 99, 2020, s.1-15.
- Statens energimyndighet, *Vindkraftens tillstånd 2021: Analys av statistik över tillståndsgivna och icke tillståndsgivna vindkraftverk 2014-01-01 – 2021-06-30*, ER 2022:16, Statens energimyndighet, Bromma 2022, <https://energimyndigheten.a-w2m.se/System/TemplateView.aspx?p=Arkitektkopia&id=139affc1447a4992840a7bdc84b203b4&q=2022%3A16&lstqty=1#:~:text=Analys%20av%20statistik%20%C3%B6ver%20tillst%C3%A5ndsgivna,att%20m%C3%B6ta%20det%20%C3%B6kade%20elbehovet>, hämtad 16 april 2025.
- Tarras-Wahlberg, Håkan och Southalan, John, Mining and Indigenous rights in Sweden: what is at stake and the role for legislation, *Mineral Economics*, 35:239-252, 2022, s.239-253.

Åhrén, Mattias, *Indigenous Peoples' Status in the International Legal System*, Oxford University Press, Oxford 2016.

Torp, Eivind, Riksintresset rennärning – vad representerar det och vem företräder det?, *Förvaltningsrättslig Tidsskrift*, Vol.63, no 5-6, 2020, s.167-195.

Internethemsidor

European Raw Materials Alliance (ERMA), *EU-policy*, <https://erma.eu/eu-policy/>, hämtad 21 april 2025.

Sametinget, *Samerna i Sverige*, 29 oktober 2024, <https://www.sametinget.se/samer>, hämtad 14 april 2025.

United Nations Treaty Collection, *Status of Treaties*, Chapter IV Human Rights, No.4 International Covenant on Civil and Political Rights, https://treaties.un.org/PAGES/ViewDetails.aspx?chapter=4&clang=_en&mtdsg_no=IV-4&src=TREATY, hämtad 2 maj 2025.

Övriga källor

United Nations Human Rights Committee, 'Concluding observations on the 7th periodic report of Sweden', 28 april 2016, UN Doc CCPR/C/SWE/CO/7, hämtad 16 april 2025.

United Nations Committee on Economic, Social and Cultural Rights, 'Concluding observations on the 6th periodic report of Sweden', 14 juli 2016, UN Doc E/C.12/SWE/CO/6, hämtad 16 april 2025.

United Nations Human Rights Committee, 'General Comment No. 23: Article 27 (Rights of Minorities)', 26 april 1994, UN Doc CCPR/C/21/Rev.1/Add.5, hämtad 1 maj 2025.

Europeiska kommissionen, *European Wind Charter*, Bryssel 2023, https://energy.ec.europa.eu/document/download/c302f43f-2592-455e-99e2-e14aed3dd871_en?filename=European%20Wind%20Charter%20signed%20without%20logos.pdf, hämtad 17 april 2025.