

## 6 Förhållandet mellan samebyarnas och andras markanvändning

### 6.1 Bakgrund

I kapitel 3 har renen, renbetet och rennäringen beskrivits. Av den beskrivningen framgår att samebyarna behöver stora arealer mark för att kunna bedriva en naturbetesbaserad renskötsel. Med naturbetesbaserad renskötsel menas en renskötsel som baseras på tillgång till olika betesområden för varje årstid och fungerande flyttleder för att kunna flytta renarna mellan dessa betesområden.

Inom det område där samebyarna bedriver naturbetesbaserad renskötsel har också medlemmar i samebyarna sedan lång tid tillbaka använt marken för jakt och fiske till husbehov och till försäljning.

Sedan gammalt används också marken inom renskötselområdet av andra än samer, bl.a. för jordbruk, skogsbruk, jakt och fiske.

När kronan under slutet av 1600-talet började uppmuntra uppodlingen av Norrlands inland ansåg man att jordbruk och renskötsel kunde bedrivas parallellt inom samma område utan att störa varandra.

Ganska snart visade det sig dock att konkurrens uppkom mellan samer och nybyggare om användningen av marken. Främst konkurrerade man om bete, slätter och fiske.

En viss uppdelning av samers och nybyggares bruk av marken gjordes genom den år 1749 fastslagna Lappmarksgränsen. Nedanför Lappmarksgränsen fick nyodling äga rum, men ovanför gränsen, dvs. väster om den, fick nybyggen bara etableras, om det inte skadade renskötsel, jakt och fiske.

Under 1800-talet ökade antalet nybyggen i Lappmarkerna. Mellan år 1800 och 1890 fyrdubblades befolkningen i Lappland. Jordbruket uppmuntrades av staten eftersom man ansåg att det skulle kunna utvecklas i Norrland och ge försörjning till många fler. Även samer tog upp nybyggen (Lundmark s. 70).

Under slutet av 1800-talet tillkom den första renbeteslagen, 1886 års renbeteslag, där de renskötande samernas rätt att bruka marken för ren-

bete, jakt och fiske lagfästes för första gången. Renbeteslagen reglerade bl.a förhållandet mellan renskötande samer och enskilda markägare som bedrev jordbruk.

Samtidigt påbörjades den s.k. avvitrningen i Västerbottens och Norrbottens län. I Jämtland hade avvitrningen påbörjats redan på 1600-talet. Genom avvitrningen reglerades äganderättsförhållandet mellan staten och enskilda markägare (Riksdagens revisorers Informationsrapport 1999/2000:2).

I samband med avvitrningen, med början år 1867 och under 25 år framåt, drogs en s.k. odlingsgräns i Västerbotten och Norrbotten. Syftet med odlingsgränsen var att uppodling av marken inte skulle ske väster om gränsen, eftersom det inte ansågs att den marken framgångsrikt kunde användas för jordbruk. Redan då odlingsgränsen drogs förekom dock nybyggen ovanför gränsen och fler etablerades efter det att gränsen dragits. I dag förvaltas fortfarande merparten av marken ovanför odlingsgränsen av staten, men ca 10 procent av marken ovanför odlingsgränsen i Norrbottens län och ca 30 procent av marken i Västerbottens län är privatägd (bolagsägd och enskilt ägd).

Odlingsgränsen fick också betydelse för de renskötande samerna. Genom 1886 års renbeteslag lyftes samernas rättigheter inom ”de för lapparne afsatta land” särskilt fram. Vilket område som avsågs klargjordes inte men senare har det kommit att tolkas som det område som är kronomark ovanför odlingsgränsen och renbetesfjällen. Inom det området hade de renskötande samerna enligt renbeteslagen förtur till bruket av marken.

Under 1900-talet har nya typer av markanvändning introducerats inom renskötselområdet. Mineralutvinning och gruvsdrift, utbyggnad av vattenkraften, storskaligt skogsbruk, utbyggnad av vägnätet och ökad turism och rörligt friluftsliv m.m. har tillsammans inneburit att naturbetesbaserad renskötsel har försvårats. Tidigare sammanhängande ostörda betesområden har styckats upp av vägar och järnvägar och annan samhällsutbyggnad. Buller och störningar från olika typer av verksamheter har ökat och påverkat renarnas möjlighet att finna betesro och ostörda områden. Olika hinder, exempelvis reglerade älvar, försvårar flyttning av renar på marken. Betesmark har försvunnit i samband med exploatering av mark för andra ändamål. I kapitel 3 finns en närmare beskrivning av hur olika typer av markanvändning påverkar förutsättningarna att bedriva en naturbetesbaserad renskötsel.

Rennäringen har å sin sida också förändrats under senare delen av 1900-talet vilket lett till att rennäringen i vissa avseenden påverkar naturmiljön och annan markanvändning inom renskötselområdet negativt. Renskötsel bedrivs i dag med stöd av skottrar, motorcyklar, helikoptrar och lastbilstransporter av renar. Barmarkskörning innebär

risker för skador på marken. Stor koncentration av renar inom begränsade markområden, exempelvis i samband med flyttning, transport och utfodring av renar, innebär risk för skador på nyplanterad skogsmark och växande gröda.

Olika åtgärder har vidtagits för att skydda samebyarnas behov av mark för naturbetesbaserad renskötsel gentemot konkurrerande markanvändning och för att åstadkomma en bättre samverkan mellan samebyarna och andra markanvändare inom renskötselområdet.

Exempel på detta är den år 1971 införda regeln i 30 § rennäringslagen som ålägger den som brukar mark inom renskötselns året-runtmarker att inte vidta åtgärder som medför avsevärd olägenhet för renskötseln. Bakgrunden till den nya regeln var att den tekniska och ekonomiska utvecklingen som skett inom renskötselområdet gjorde att skyddet för renskötseln mot motstående intressen behövde ses över (prop. 1971:51 s. 123). För att skydda rennäringen mot markanvändning som gjorde värdefull renbetesmark oanvändbar som renbete infördes regeln i 30 § rennäringslagen (s. 129).

Under 1990-talet ändrades reglerna för upphävande av renskötselrätten inom ett område (26 § rennäringslagen). Sådant upphävande kan endast ske när området behövs för ändamål som avses i 2 kap. expropriationslagen (1972:719). De expropriationsändamål som räknas upp i 2 kap. är bl.a. att mark krävs för tätbebyggelse, kommunikationer eller försvaret. Vidare har väglagen (1971:984) och lagen (1985:620) om vissa torvfyndigheter ändrats så att det numera klart framgår att renskötselrätten vid tillämpning av dessa lagar är att betrakta som en särskild rätt till fastighet.

Ett annat exempel på lagstiftning, som syftar till att åstadkomma hänsyn till samebyarnas behov av mark i samband med konkurrerande markanvändning, är miljöbalkens regler om skydd för mark- och vattenområden som är av riksintresse för rennäringen. Områden av riksintresse för rennäringen skall skyddas mot åtgärder som påtagligt kan försvåra rennäringens bedrivande (3 kap. 5 § miljöbalken).

År 1991 infördes särskilda regler i skogsvårdslagen om hänsyn till renskötselns behov av mark i samband med skogsbruk i 20, 21 och 31 §§ skogsvårdslagen (1979:429).

Olika myndigheter som Sametinget, Statens jordbruksverk, länsstyrelserna (dess rennäringsenheter), Skogsstyrelsen och skogsvårdsstyrelserna arbetar på olika sätt med att sprida information om, och öka kunskaperna om renskötselns behov av mark och försöker åstadkomma ett bättre samutnyttjande av marken mellan rennäringen och annan markanvändning.

För att förbättra samarbetet mellan samebyarna och andra markanvändare har flera initiativ också tagits på frivillig väg. De flesta skogs-

bolag och staten har genom FSC-certifiering av skogsbruket (Forest Stewardship Council International) åtagit sig att hålla samråd med samebyarna om alla planerade skogsavverkningar inom renskötseområdet. LRF/Skogsägarna har antagit ett policydokument, Familjeskogsbruk och renskötsel – i samverkan för Norrland, som syftar till ökad samverkan mellan skogsbruk, jordbruk och renskötseln. Flera kommuner inom renskötseområdet håller samråd med samebyarna för att inhämta deras synpunkter på planerad markanvändning och för att åstadkomma ett bättre samutnyttjande av marken.

### 6.1.1 Hänsyn till natur- och kulturmiljövården

Generellt sett gynnas naturbetesbaserad renskötsel av att mark skyddas mot exploatering. Då kan renarna lättast, utan hinder och störningar, röra sig mellan olika årstidsbeten, kalvningsplatser m.m. Samebyarnas intresse av en varsam exploatering och markanvändning sammanfaller därför ofta med intresset av att skydda natur- och kulturmiljön.

Detta bekräftas av en FN-rapport rörande den påverkan mänskliga ingrepp har på naturen i Arktis (GLOBIO, UNEP Report 2000). I rapporten anges att den ackumulerade effekten av exploatering av mark för mineral, olje- och gasutvinning samt utbyggnad av vattenkraft, vägnät och växande turism under senare delen av 1900-talet, har lett till en ökad påverkan på djur och natur och försämrade möjligheter för ursprungsfolk att försörja sig på traditionella näringar såsom jakt, fiske och renskötsel. Som exempel på detta nämns utvecklingen i delar av Ryssland och norra Skandinavien där utbyggnaden av infrastruktur relaterad till transporter, olja, gas och mineralutvinning i ökande grad är oförenlig med traditionell renskötsel.

För att djur- och växtlivet i Arktis och därmed förutsättningarna för ursprungsfolks traditionella näringar skall kunna bevaras, är det enligt FN-rapporten viktigt att bedöma de ackumulerade effekterna av de ingrepp som redan har gjorts i området och anpassa den markanvändning som bedrivs eller planeras så att den i så liten grad som möjligt stör djur och växtlivet. För att ursprungsfolk skall kunna fortsätta med renskötsel, jakt och fiske och annan traditionell markanvändning är det enligt FN-rapporten viktigt att de har möjlighet att delta i arbetet med planering av utbyggnad av infrastruktur och förvaltning av marken i dessa områden.

De hänsyn som på senare år tagits till natur- och kulturmiljön inom renskötseområdet har lett till positiva effekter för den naturbetesbaserade renskötseln. Som exempel kan nämnas att begränsningen av exploatering av fjällområdena har inneburit att marker som är viktiga

för renskötelsen skyddats mot ingrepp och störningar. Stopp för utbyggnad av vissa älvar innebär också ett skydd för renskötelsen i de områden som finns kring älvarna.

Om hänsynen till natur- och kulturmiljövärden aktivt samordnades med hänsynen för den naturbetesbaserade renskötelsen skulle ännu bättre effekter för rennäringen uppnås.

Den naturbetesbaserade renskötelsen bidrar till natur- och kulturmiljövärdena inom renskötseområdet genom att fjällen bibehålls som ett öppet betespräglat landskap. Men renskötelsen kan också leda till skador på miljön t.ex. i form av markslitage till följd av renars tramp och barmarkskörning med motorcyklar och fyrhjulingar. Det är därför viktigt att den naturbetesbaserade renskötelsen bedrivs på ett sådant sätt att natur- och kulturmiljövärdena inom renskötseområdet kan bevaras (se vidare avsnitt 4.4 och 7.3).

## 6.1.2 Våra utgångspunkter

För att skapa goda förutsättningar för en kulturellt, ekologiskt, och ekonomiskt långsiktigt bärkraftig rennäring behöver flera åtgärder vidtas när det gäller förhållandet mellan samebyarnas och andras markanvändning.

Dessa åtgärder bör dels syfta till att åstadkomma sådan hänsyn till samebyarnas behov av mark för naturbetesbaserad renskötsel, att renskötsel kan bedrivas långsiktigt inom alla samebyar inom renskötseområdet. Dels bör de syfta till att åstadkomma en ökad samverkan mellan samebyarna och andra markanvändare så att alla, som använder mark inom renskötseområdet, gör detta med respekt och hänsyn till varandras rätt och behov av att använda marken för olika ändamål.

På flera håll förekommer det i dag, liksom tidigare, störningar av samebyarnas renskötsel och konflikter mellan samebyarnas och andras markanvändning. De konflikter som förekommer i dag beror i många fall på oklarheter om *vad* samebyarnas renskötselrätt innebär och *hur* den förhåller sig till äganderätten samt *var* renskötselrätten gäller.

En orsak till de konflikter som finns rörande jakten och fisket inom renskötseområdet är oklarheter rörande omfattningen av den rätt till jakt och fiske som ingår i renskötselrätten. Det rör sig om oklarheter om omfattningen av samebymedlemmars jakt- och fiskerätt i olika delar av renskötseområdet och hur samebymedlemmarnas jakt- och fiskerätt förhåller sig till ägarens och statens jakt- och fiskerätt.

För att åstadkomma hänsyn till den naturbetesbaserade renskötelsen och en ökad samverkan mellan samebyarna och andra markanvändare, behöver enligt vår uppfattning i huvudsak följande åtgärder vidtas,

- en tydligare reglering av renskötselrätten och hur den förhåller sig till äganderätten,
- en klarare reglering av den hänsyn som måste visas av rennärningen gentemot andra intressen,
- en klarare reglering av den hänsyn som måste visas av skogsbruket gentemot rennärningen,
- ökad kunskap hos andra markanvändare om vilka förutsättningar som krävs för att bedriva en naturbetesbaserad renskötsel och hur olika typer av konkurrerande markanvändning påverkar dessa förutsättningar samt ökad kunskap hos renskötare om vilka förutsättningar som krävs för annan markanvändning inom renskötselområdet och hur renskötseln påverkar denna,
- stöd för lokal samverkan mellan samebyar och andra markanvändare rörande markanvändningen (i vissa fall medling och konfliktlösning),
- ökat deltagande av samebyarna och Sametinget i beslutsprocessen när ny markanvändning planeras,
- en utredning om omfattningen av vars och ens jakt- och fiskerätt såväl på privatägd som på statlig mark inom renskötselområdet. I utredningen skall särskild uppmärksamhet ägnas åt förhållandena inom den mark som i 1886 års renbeteslag betecknades som avsatt för samernas bruk.

På statlig mark inom renskötselområdet – dvs. mark som förvaltas av staten – bör hänsynen till samebyarnas markanvändning för renskötsel och annan samisk markanvändning särskilt lyftas fram i förvaltningen. Löpande samråd bör ske med samebyarna om hur den statliga marken skall förvaltas. Det bör tydligare markeras att kronomarken ovanför odlingsgränsen och på renbetesfjällen i första hand är avsedd för samebyarnas renskötsel och annan samisk markanvändning. Den möjlighet samebyarna har att delta i förvaltningen av denna mark genom sin representation i länsstyrelsernas rennärringsdelegationer bör förtydligas. Staten bör också kompensera skogssamebyarna för upplåtelser av nyttjanderätter inom deras året-runt-mark. Vi utvecklar i det följande varför vi anser att dessa åtgärder behövs och hur vi anser att de bör utformas.

Utöver dessa åtgärder krävs att den av regeringen aviserade gränsdragningskommissionen så långt möjligt klarlägger var renskötselrätten gäller genom att ange den yttre gränsen för renskötselområdet och den inre gränsen mellan den mark där samerna sedan lång tid tillbaka dominerat bruket av marken och den mark där samer sedan lång tid tillbaka delat bruket med andra.

## 6.2 Renskötselrätt och äganderätt

Såväl samebyarna som markägare och andra som brukar marken inom renskötselområdet grundar sitt bruk på olika rättigheter till marken. Rättigheterna gäller inom samma geografiska område och konkurrerar därför delvis med varandra.

För att åstadkomma hänsyn till samebyarnas användning av marken för renskötsel och ökad samverkan mellan samebyarna och andra markanvändare, är det viktigt att så klart som möjligt reglera förhållandet mellan renskötselrätten och äganderätten (och annan särskild rätt till fast egendom). Ju tydligare den rättsliga regleringen av förhållandet mellan renskötselrätten och äganderätten är, desto tydligare blir ”spelreglerna” för sambruket av marken. Därmed ökar möjligheterna att åstadkomma ett sambruk av marken byggt på ömsesidig respekt och hänsyn till varandras rätt och behov av att bruka marken.

### 6.2.1 Nuvarande reglering

Medlemmarna i samebyn grundar sin användning av marken för renskötsel, jakt och fiske på renskötselrätten. I kapitel 2 finns en närmare redogörelse för innebörden och omfattningen av renskötselrätten.

Markägare, såväl staten som kommuner och privata markägare, grundar sitt bruk av marken på äganderätten. Därutöver finns andra markanvändare inom renskötselområdet som grundar sitt bruk av marken på andra rättigheter såsom arrende, hyra, servitut m.m.

Både renskötselrätten och äganderätten och andra särskilda rättigheter till fast egendom omfattas av grundlagens egendomsskydd, 2 kap. 18 § regeringsformen. Det innebär att två eller flera grundlagsskyddade rättigheter konkurrerar med varandra inom renskötselområdet.

Egendomsskyddet i grundlagen innebär att varken den som har renskötselrätt eller markägaren kan tvingas avstå från sin rätt till marken eller tåla att det allmänna inskränker rätten att använda marken, utom när det krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen. Ersättning skall utgå till den som tvingas avstå från mark eller finna sig i inskränkning av användningen av mark på ett sådant sätt att pågående markanvändning (exempelvis renskötsel eller skogsbruk) inom berörd del av fastigheten avsevärt försvåras, eller skada uppkommer som är betydande i förhållande till värdet på den delen av fastigheten.

I rennäringslagen finns framför allt två regler som berör förhållandet mellan den som har renskötselrätt och den som har äganderätt eller bruksrätt till marken inom renskötselområdet. I 30 § rennäringslagen regleras vilka åtgärder markägare eller annan brukare av mark får vidta

med hänsyn till renskötelsen inom året-runt-markerna. I 65 § rennäringslagen regleras den hänsyn som skall tas till andra intressen vid renskötelsens utövande. Bestämmelserna är begränsade på olika sätt så att de inte fullt ut reglerar förhållandet mellan renskötserätten och äganderätten inom hela renskötseområdet.

Av bestämmelsen i 30 § rennäringslagen framgår att den som äger eller brukar mark inom renskötelsens året-runt-marker inte får vidta åtgärder som medför avsevärd olägenhet för renskötelsen där.

Syftet med regeln när den infördes år 1971 angavs vara att skydda renskötelsen mot att markägaren ensidigt vidtog åtgärder, som gjorde värdefull renbetesmark oanvändbar.

Regeln i 30 § rennäringslagen har senare tolkats så att den bara förbjuder allvarligare intrång som rubbar förutsättningarna för fortsatt renskötelse (prop. 1992/93:32 s. 102). Mindre ingripande intrång är däremot inte förbjudna enligt 30 § rennäringslagen, men kan leda till skadeståndsskyldighet gentemot den berörda samebyn, något som dock inte framgår av lagtexten (se prop. 1971:51 s. 136). Skadeståndsskyldighet kan också uppstå om markägare vidtar åtgärder som skadar renskötelsen inom vinterbetesområdet. Det är dock oklart när skadeståndsskyldighet inträder (se Karnov 2000/01, Rennäringslagen med kommentarer s. 2432).

Regeln i 30 § rennäringslagen har flera brister när det gäller att reglera förhållandet mellan renskötserätten och äganderätten.

Den främsta bristen är att den inte avspeglar att den berör förhållandet mellan rättigheter, äganderätt (och andra rättigheter till fast egendom) å ena sidan och renskötserätt å andra sidan, som samtliga är "egendom" enligt grundlagen och därmed har samma grundlagsskydd genom bestämmelsen i 2 kap. 18 § regeringsformen. Bestämmelsen reglerar i stället ensidigt vilka åtgärder markägare och andra brukare får vidta gentemot den som brukar marken med stöd av renskötserätt. Det skydd som bestämmelsen i 30 § rennäringslagen ger samebyns renskötserätt gentemot markägares markanvändning speglar inte heller att den rör förhållandet mellan civila rättigheter med lika starkt skydd enligt grundlagen.

En annan brist med den nuvarande bestämmelsen i 30 § rennäringslagen är att det är oklart om all markanvändning som sker med stöd av renskötserätten omfattas av bestämmelsen. Den omfattar åtgärder som innebär avsevärd olägenhet för "renskötelsen". Med den formuleringen är det oklart om bestämmelsen förbjuder såväl åtgärder som innebär avsevärd olägenhet för samebymedlemmars rätt till renbete som rätt till jakt och fiske och rätt att ta virke. Dessa rättigheter ryms inom renskötserätten men det är tveksamt om de faller inom begreppet "renskötelse".



Ytterligare en brist är att bestämmelsen bara omfattar åtgärder som vidtas inom året-runt-mark. Förhållandet mellan renskötselrätten och äganderätten inom vinterbetesområdet regleras inte alls. Ändå kan skadeståndsskyldighet enligt förarbetena till bestämmelsen uppstå för den markägare som skadar renskötseln inom vinterbetesområdet. Detta framgår dock inte av bestämmelsen.

Slutligen har bestämmelsen i 30 § rennäringslagen inte lett till det skydd för renbetesmarkerna som avsågs då den tillkom. Redan Same-rättsutredningen konstaterade detta (SOU 1989:41, s. 279). I våra kontakter med samebyarna har det framkommit att man inte anser att bestämmelsen medfört sådan hänsyn gentemot renskötseln från markägare eller andra brukare av mark som man anser behövs för att bevara förutsättningarna för att långsiktigt kunna fortsätta att bedriva naturbetesbaserad renskötsel. Från samebyarnas sida har man också påpekat svårigheten att med stöd av bestämmelsen i 30 § rennäringslagen få ersättning för skador som orsakats på renbetet till följd av åtgärder som vidtas av markägare eller annan brukare av mark i den löpande markanvändningen.

Den hänsyn som skall tas till andra intressen vid renskötselns utövande regleras i dag i 65 § rennäringslagen. Med detta avses bl.a. att hänsyn skall visas gentemot naturvårdens, kulturmiljövårdens och skogsbrukets intressen. År 1993 ändrades uttrycket ”skälig hänsyn” till ”hänsyn” för att överensstämma med motsvarande regler i skogsvårdslagen och lagen (1979:425) om skötsel av jordbruksmark.

Som exempel på den hänsyn som skall tas, anges i 65 § rennäringslagen att renarna så vitt möjligt skall hindras från att komma utanför samebyns betesområde eller annars vålla skada eller olägenhet. När renarna flyttas skall det ske i samlade flockar och väg skall tas där minsta skada vållas. Det anges särskilt att man i samband med flyttning skall se till att renar inte lämnas kvar inom områden där renskötsel inte är tillåten.

Även bestämmelsen i 65 § rennäringslagen har brister när det gäller att reglera förhållandet mellan samebyarnas renskötselrätt och andras rätt till marken. En brist är att bestämmelsen liksom 30 § rennäringslagen utgår från ”renskötseln”. Det tyder på att inte all markanvändning som samebyarna kan utöva med stöd av renskötselrätten – dvs. utöver renskötsel också exempelvis jakt och fiske – omfattas av bestämmelsens krav på hänsyn till andra intressen.

Vidare är bestämmelsen ofullständig när den anger exempel på vilken hänsyn som skall visas gentemot andra intressen t.ex. i samband med flyttning av renar. Exempelen speglar inte den moderna renskötseln där flyttning av renar ofta sker med lastbil och den särskilda hänsyn detta ställer krav på.

Liksom regeln i 30 § rennäringslagen saknar bestämmelsen i 65 § rennäringslagen också uttryckliga bestämmelser om skadeståndsansvar. Om en samebymedlem är vårdslös och brister i tillsynen av sina renar och renarna till följd av detta orsakar skada på mark är samebymedlemmen enligt allmänna skadeståndsrättsliga principer ansvarig för den skada som djuren vållar. Detta framgår dock inte av rennäringslagen.

## 6.2.2 En generell och ömsesidig hänsynsregel

En generell och ömsesidig hänsynsregel införs för alla som brukar marken inom renskötseområdet.

Regeln klargör att de som brukar marken med stöd av olika rättigheter med olika innehåll – renskötse rätt och äganderätt – skall visa varandra hänsyn och så långt möjligt undvika att hindra varandras markanvändning. Den som brister i hänsyn så att annan orsakas skada är skyldig att betala skadestånd.

### **Ömsesidig hänsyn och respekt mellan alla som har rätt att bruka marken**

I stället för de regler som i dag finns i rennäringslagen, som är ofullständiga och inte speglar det egendomsskydd renskötse rätten har enligt grundlagen, behövs en ny regel som tydligare klargör innebörden av renskötse rätten och förhållandet mellan denna och äganderätten.

För att åstadkomma ett gott sambruk av marken föreslår vi att det av en ny regel skall framgå att den som brukar marken inom renskötse området, antingen det sker med stöd av renskötse rätt eller äganderätt, skall bruka marken med hänsyn och respekt för andras rätt att bruka samma mark. Det skall också framgå att de som brukar marken med stöd av olika rättigheter såvitt möjligt skall undvika att hindra varandras markanvändning. Att vissa hinder uppstår till följd av att flera brukar samma mark för olika ändamål kan inte undvikas, men dessa hinder skall begränsas så långt det är möjligt.

Den nya regeln skall inte ändra på innehållet i de olika rättigheter till marken som finns inom renskötse området i dag. Det rör sig i första hand om renskötse rätt och äganderätt, men också om andra rättigheter till fast egendom, såsom arrende, servitut m.fl.

Innehållet i renskötse rätten skall inte förändras utan kommer liksom i dag att variera i omfattning inom året-runt-mark och vinterbetesmark. Även andra gränser såsom lappmarksgränsen och odlingsgränsen kommer även fortsättningsvis innebära att renskötse rätten har olika

innehåll inom olika delar av renskötseområdet (exempelvis när det gäller samebymedlems rätt till jakt och fiske och rätt att ta virke, jfr vidare kapitel 2, Renskötseområdet).

Däremot skall den nya hänsynsregeln i motsats till den nu gällande bestämmelsen i 30 § rennäringslagen reglera *all* markanvändning som kan utövas med stöd av renskötseområdet inom *hela* renskötseområdet. Den skall inte begränsas till "renskötsel" inom "året-runt-markerna" utan omfatta såväl samebyarnas användning av marken för renbete som för jakt och fiske och rätt att ta virke och bränsle (dvs. de befogenheter som ingår i renskötseområdet) inom alla de delar av renskötseområdet där dessa rättigheter gäller.

Innehållet i äganderätten skall inte heller förändras. Äganderätten kommer även fortsättningsvis att omfatta betydligt fler befogenheter än renskötseområdet (utöver rätt till bete, jakt och fiske innefattar äganderätten exempelvis en rätt att förfoga över skogen och jorden m.m.). Alla befogenheter som ingår i äganderätten kommer att omfattas av hänsynsregeln.

Syftet med en ny generell och ömsesidig hänsynsregel är att markera att oavsett hur omfattande den egna rätten till marken inom renskötseområdet är så måste rätten utövas med hänsyn till att andra också har rätt att bruka samma mark.

Detta innebär att medlemmar i samebyar som brukar marken med stöd av renskötseområdet i sitt bruk av marken för renbete, jakt och fiske måste visa hänsyn till att andra som brukar samma mark med stöd av äganderätt (eller annan rätt till fast egendom) skall kunna bruka marken för exempelvis jordbruk, skogsbruk, jakt och fiske.

På motsvarande sätt måste markägare och annan som har särskild rätt till fast egendom i sitt bruk av marken för exempelvis jordbruk och skogsbruk, jakt och fiske visa hänsyn så att medlemmar av samebyn kan bruka marken för renbete, jakt och fiske med stöd av renskötseområdet.

Även om renskötseområdet innefattar färre befogenheter än äganderätten har de befogenheter som omfattas av renskötseområdet ett lika starkt skydd mot inskränkningar enligt grundlagen som äganderätten. Av den nya regeln bör det framgå att alla som brukar marken inom renskötseområdet, antingen det sker med stöd av renskötseområdet eller äganderätt, skall visa hänsyn till varandras lika starkt skyddade rättigheter att bruka marken.

Liksom alla som har rätt att bruka marken kan ställa krav på hänsyn till sin rätt att använda marken måste alla tåla vissa hinder i sin markanvändning till följd av andras markanvändning. Markägare inom renskötseområdet måste tåla att renar betar på fastigheten, att samebyn använder virke i viss omfattning och att samebymedlemmar jagar

och fiskar på fastigheten om den ligger ovanför lappmarksgränsen eller på renbetesfjällen. Omvänt måste samebymedlemmar tåla att markägare bedriver exempelvis jordbruk och skogsbruk på renbetesmarken och att markägaren jagar och fiskar på samma mark där samebymedlem har jakt- och fiskerätt.

Målsättningen bör dock vara att så långt det är möjligt undvika att hindra varandras markanvändning. Ett annat sätt att uttrycka samma sak är, att det egna bruket av marken bör ske med största möjliga hänsyn till att andra som har rätt att bruka marken skall kunna göra detta med så små hinder som möjligt. Detta bör framgå av en ömsesidig hänsynsregel.

Var gränsen i det enskilda fallet går för den hänsyn som skall visas respektive de hinder en sameby eller en markägare måste tåla i sin markanvändning bör inte anges i en generell hänsynsregel av det slag vi föreslår. Syftet med bestämmelsen är inte att i detalj ange vad som är tillåten respektive otillåten markanvändning, utan att uppnå en ökad löpande lokal samverkan och samarbete byggt på ömsesidig respekt och hänsyn till varandras rättigheter och behov av marken. För att uppnå detta och kunna lösa de konkurrenssituationer som uppstår i det enskilda fallet är kunskaper om vilka förutsättningar som krävs för att samebyarna skall kunna bedriva en naturbetesbaserad renskötsel och hur renskötseln och annan markanvändning påverkar varandra viktiga. Vi återkommer till detta i avsnitt 6.5.

Den hänsyn som krävs gentemot renskötseln eller skogsbruket eller jordbruket eller annan pågående markanvändning kan variera beroende på hur skadkänslig markanvändningen är inom ett visst område av en sameby eller ett visst område av en markägares fastighet.

För samebyarnas renskötsel är olika delar av renskötselområdet olika viktiga ur renskötselsynpunkt. Områden med god tillgång på bete och som är fria ifrån störningar är mycket viktiga för samebyarnas renskötsel. Redan små ingrepp i sådana områden kan innebära stora skador på renskötseln och därmed innebära ett brott mot hänsynsregeln. Andra områden kan vara särskilt känsliga för störningar under vissa tider på året. Det kan gälla områden som används för kalvning, som samlingsplatser eller som rastbeten. Även små störningar, exempelvis buller från skotertrafik eller jakt med hund kan under dessa perioder innebära stora olägenheter i samebyarnas renskötsel. Under andra perioder kan sådant buller däremot vara godtagbart inom samma område eftersom de då inte skadar renskötseln.

Vissa områden inom renskötselområdet används däremot sällan för renskötsel eller är redan så exploaterade/störda att de inte alls kan användas för renskötsel. Sådana områden kan i högre utsträckning använ-

das för annan markanvändning utan att det innebär någon olägenhet av betydelse för samebyarnas markanvändning för renskötseln.

När det gäller uppgifter om vilken mark som är viktig för samebyarnas renskötsel finns numera tillgång till betydligt mer information än tidigare. För alla samebyar finns markanvändningskartor för renskötseln som anger var flyttleder, arbetshagar, samlingsplatser m.m. finns inom samebyns område. Det framgår också vilka delar av byns område som används under olika årstider. Därutöver finns numera genom det arbete som utförts inom ramen för Svensk-norska renbeteskommissionen uppgifter om vilka områden som är viktiga som årstidsbeten i respektive sameby (se bilaga 5). En annan informationskälla är uppgifter om vilka områden som anses vara av riksintresse för rennäringen. Dessa områden håller för närvarande på att omprövas för att en enhetlig redovisning skall kunna ges för hela renskötselområdet. Genom information om vilka områden som är av riksintresse för rennäringen kan man utläsa vilka geografiska områden som är av störst vikt för samebyarnas markanvändning för renskötsel.

Den hänsyn som samebyarna skall visa för markägares användning av sin mark varierar också beroende på hur känslig markanvändningen inom ett visst område av fastigheten är för störningar till följd av renskötsel. Områden med plantskog och ungskog är exempelvis särskilt känsliga för renars tramp och fejning. Även åkermark kan skadas av betning och tramp av renar. Särskilt gäller detta om marken är ofrusen. På sådan skadekänslig mark blir kraven på hänsyn från samebyarna större än på annan mark. Koncentrationer av ett stort antal renar med åtföljande risk för skador bör undvikas i nära anslutning till skadekänslig mark. Det kan t.ex. röra sig om samling av renar i samband med flyttning, transport eller utfodring. Inom andra områden exempelvis med äldre skog behöver hänsyn inte visas i samma omfattning.

Vid bedömningen av vilken hänsyn som skall visas till annan markanvändning bör man också hämta vägledning i de regler som finns i skogsvårdslagen om hänsyn i skogsbruket gentemot renskötseln och den regel som finns om hänsyn till andra allmänna intressen vid renskötselns utövande i lagen om bedrivande av rennäring.

Den ömsesidiga hänsynsregeln reglerar utövandet av de civila rättigheterna renskötselrätt å en sidan och äganderätt, arrende m.m. å andra sidan medan skogsvårdslagen och lagen om bedrivande av rennäring i första hand reglerar den hänsyn som vid bedrivande av skogsbruk och rennäring skall visas mot allmänna intressen såsom rennäringen, skogsbruket, jordbruket, miljön m.m. Detta hindrar naturligtvis inte att den hänsyn som skall visas till skogsbruket respektive rennäringen som allmänna intressen även skall visas i det enskilda fallet. Genom att i den ömsesidiga hänsynsregeln hänvisa till hänsynsreglerna i

skogsvårdslagen och lagen om bedrivande av rennäring vill vi klargöra att den hänsyn som skall visas till rennäring och skogsbruk som allmänna intressen också skall visas i förhållandet mellan den enskilde samebymedlemmen som bedriver rensköttsel och den enskilde markägaren, som bedriver skogsbruk.

Vår bedömning är att det i de allra flesta fall, genom ökade kunskaper om vilka områden som är viktiga för renskötselförhållandet under olika perioder av året, kommer att vara möjligt för markägare och annan brukare av mark inom renskötselförhållandet att undvika markanvändning som innebär att man brister mot hänsynsregeln. På motsvarande sätt kan ökade kunskaper hos samebymedlemmar om de förutsättningar som krävs för att bedriva skogsbruk och jordbruk inom renskötselförhållandet, i de flesta fall komma att leda till att man kan uppfylla kraven på hänsyn i utövandet av renskötselförhållandet.

Ökade kunskaper och ökad hänsyn till varandras markanvändning bör kunna leda till en bättre samverkan mellan samebyarna och markägare och andra markanvändare om användningen av marken inom renskötselförhållandet. Det bör också kunna leda till att man kan göra överenskommelser om markanvändningen som båda parter kan acceptera, se vidare avsnitt 6.5.

### **Skadestånd**

En ömsesidig hänsynsregel för förhållandet mellan samebyarnas och andras bruk av marken bör innehålla en uttrycklig bestämmelse om att den som brister i hänsyn i sitt bruk av marken skall ersätta den som drabbas av skada till följd av den bristande hänsynen. Genom att det uttryckligen framgår att den som brister i hänsyn kan drabbas av skadeståndsansvar, inskärps vikten av att såväl den som utövar renskötselförhållandet som markägare skall visa varandra hänsyn.

Om en markägare i sitt bruk av marken inte visar tillräcklig hänsyn till samebyns renbete och renbetet skadas, skall markägaren följaktligen betala skadestånd till samebyn. På motsvarande sätt skall en sameby som brister i hänsyn i sin rensköttsel så att detta orsakar skada på markägarens användning av marken, betala skadestånd till markägaren.

Som vi angett ovan kan sådan skadeståndsskyldighet uppstå redan i dag även om det inte uttryckligen framgår av rennäringslagen.

Skadeståndsskyldighet kan inte bli aktuell om sådan hänsyn som föreskrivs i skogsvårdslagen respektive i lagen om bedrivande av rennäring har visats.

Den generella regeln kommer fortfarande att kompletteras med en särskild regel i 3 kap. 4 § lag om renskötselrätt om strikt skadeståndsansvar för samebyarna, dvs. skyldighet att i vissa fall, oberoende av visad vårdslöshet eller uppsåt, ersätta skador orsakade av ren.

Det strikta skadeståndsansvaret för samebyarna gäller skador orsakade av renar på mark där samebyarna inte har renskötselrätt, dvs. utanför renskötseområdet och inom vinterbetesområden sommartid. Därutöver har samebyarna strikt skadeståndsansvar för skador på åker, äng eller trädgård sommartid inom året-runt-markerna.

Samebyarnas strikta skadeståndsansvar har i dessa fall motiverats med att markägare inte skall behöva tåla de negativa konsekvenser som den extensiva renskötelsen innebär i form av att renarna tillåts ströva mer fritt och därmed kan komma utanför renskötseområdet, bli kvar inom vinterbetesområdet sommartid eller skada växande grödor sommartid på åker, äng och i trädgårdar.

Man skulle kunna föra motsvarande resonemang rörande vissa skador orsakade av det moderna skogsbruket på renbetet inom områden som är av synnerlig vikt för renskötelsen. Strikt skadeståndsansvar skulle exempelvis kunna åläggas markägare för åtgärder som orsakar att renbetet inom sådana områden blir obrukbart för lång tid framöver.

Ett ömsesidigt strikt generellt skadeståndsansvar mellan fastighetsägare eller nyttjanderättshavare å ena sidan och sameby eller dess medlemmar å andra sidan övervägdes redan i samband med rennäringslagens tillkomst. Någon sådan regel föreslogs emellertid inte. Som skäl till detta hänvisade föredraganden bl.a. till svårigheterna att avgränsa och precisera en sådan regel. Frågorna överlämnades åt rättspraxis (prop. 1971:51 s. 136).

Vi delar uppfattningen att det kan uppstå svårigheter när det gäller att ange för vilken typ av skador ett strikt skadeståndsansvar skulle gälla. Detta gäller både skador på renbete och annat som omfattas av renskötselrätten och ett utökat strikt skadeståndsansvar för samebyarna för skador orsakade av renar.

Ett strikt ansvar kan vidare uppmuntra till ersättningskrav som inte kan väntas förbättra förhållandet mellan samebyar och markägare. Det stämmer bättre med vår tanke att inskräpa vikten av ett ömsesidigt hänsynstagande om man låter skadeståndsansvaret åtminstone i princip inträda bara när någon av parterna har brustit i hänsyn mot den andre. Vi har därför stannat vid att föreslå en sådan regel.

Från markägarnas sida har man föreslagit att kravet på att visa att skador på åkermark orsakade av ren skall mjukas upp. Det framgår av en rapport från Statens jordbruksverk som rör renbetning på åkermark som överlämnats till oss (se kapitel 1). LRF har enligt rapporten föreslagit att det skulle räcka med att visa att ren vistats på åkermark för att

sameby skulle bli strikt ansvarig för skador på åkermarken. Man har hänvisat till svårigheten att visa att skador som uppkommit efter att ren vistats på åkermark, har orsakats av ren och inte av annat eller av andra orsaker i kombination med att ren vistats där, exempelvis väderförhållanden.

Den arbetsgrupp som står bakom Statens jordbruksverks rapport konstaterar i detta sammanhang att det är svårt att vid domstol uppfylla lagens krav på full bevisning när det gäller skador genom renbete på åkermark. Det är dock enligt gruppen inte bara jordbruket utan också skogsbruket och rennäringen som drabbas av skador med komplicerade orsakssamband. Omfattande skogsbruksåtgärder eller turistexploateringar kan vålla skador på rennäringen som är svåra att utreda.

Arbetsgruppen anser att både jordbruket och rennäringen har ett gemensamt intresse av att det blir lättare att vid domstol styrka komplicerade orsakssamband. Mildare beviskrav kan antas få preventiva effekter vad gäller skador på båda näringarna. Arbetsgruppen föreslår därför att frågan om ett mildare beviskrav i mål som rör såväl skador på åkermark som skador på renbete skall prövas av oss.

Vi delar arbetsgruppens bedömning att det är fråga om komplicerade orsakssamband, när skador på såväl jordbruk som skogsbruk och rennäring till följd av annan konkurrerande markanvändning skall bedömas. Likaså kan vi konstatera att det har visat sig svårt för samtliga tre näringar att bevisa att skador på de egna näringarna orsakats av konkurrerande markanvändning. Detta kan, som arbetsgruppen anger, leda till att det skadeståndsansvar som finns, inte har åsyftad avhållande effekt på ett bruk av marken som skadar andra.

Vi anser emellertid inte att det finns skäl att överväga någon lagstiftning om ett uppmjukat beviskrav, särskilt som det kan vara svårt att i lagtext avgränsa de fall där en sådan regel bör gälla. Högsta domstolen har i sin praxis i åtskilliga avgöranden från senare tid slagit fast att ett lägre beviskrav skall tillämpas i vissa situationer där det kan vara svårt för en skadelidande att lägga fram fullständig bevisning om att andra skadeorsaker varit uteslutna. Kravet har formulerats så att det i betraktande av samtliga omständigheter skall framstå som klart mer sannolikt att orsaksförloppet varit det som den skadelidande påstått än något av de sakförhållanden som hans motpart åberopat utgjort skadeorsaken (NJA 1993 s. 764 och hänvisning där till NJA 1991 s. 481).

Denna praxis kan också tillämpas på de komplicerade orsakssamband som det är frågan om då skador uppkommit på åkermark, skogsplanteringar eller renbetesmark till följd av annan konkurrerande markanvändning. Redan detta bör kunna delvis lösa de omtalade problemen.

När det gäller ersättning för skador på skog och annan mark av ren har det från flera håll kommit förslag om att inrätta en renskadefond.



Syftet med fonden skulle vara att minska antalet domstolsprocesser om rätt till renbete genom att göra det möjligt för markägare att få ersättning för skador orsakade av renar.

Som beskrivits ovan saknar markägaren inte möjlighet att få ersättning för skador orsakade av renar. Enligt det förslag vi lämnar kommer markägares rätt att få ersättning för skador till följd av bristande hänsyn från den som bedriver rennäring att förtydligas.

Vi är tveksamma till att utöver detta öppna en generell möjlighet att begära ersättning hos staten för skador orsakade av ren eftersom vi anser att det finns en risk för att detta kan motverka syftet med den ömsidiga hänsynsregel som vi föreslår.

En möjlighet att få ersättning av staten för skador orsakade av ren, kan leda till en missuppfattning att varje hinder till följd av att renskötselrätt utövas på en fastighet skall ersättas av staten. Det finns också en risk att de som utövar renskötselrätt inte visar den grad av hänsyn som vi vill åstadkomma, om man vet att eventuella skador ersätts av staten.

Ett system med fonder för skadeersättning skulle således enligt vår bedömning inte leda till ett bättre sambruk av marken. En tydligare bestämmelse om vilka hänsyn parterna skall ta till varandra i kombination med rätt till skadestånd i fall där en part brustit i hänsyn mot den andre, är enligt vår uppfattning bättre för att åstadkomma ett gott sambruk av marken.

### 6.3 Hänsyn till andra intressen i samband med rennäring

Bestämmelsen om den hänsyn som skall visas till andra allmänna intressen vid bedrivande av rennäring preciseras. Särskilt känslig mark med plantskog och aktivt brukad åkermark med växande gröda, får ett tydligare skydd. Tillsyn av att rennäringen visar den hänsyn som anges regleras genom en ny bestämmelse.

Bestämmelsen i 65 § om vilka hänsyn som skall visas vid renskötselns utövande ger uttryck för en detaljreglering som vi vill undvika i den nya lagstiftningen. Det anges bl.a. att flyttning av renar skall ske i samlade flockar och utan onödig tidsutdräkt.

Vi vill i stället markera den allmänna hänsynsskyldighet som finns gentemot andra allmänna intressen vid bedrivande av rennäring. Exempel på allmänna intressen som de som bedriver rennäring skall visa hänsyn till, är bl.a. jord- och skogsbruket. Jord- och skogsbruket är också av enskilt intresse för dem som utövar dessa näringar.

Att helt skilja på jord- och skogsbruket som enskilt intresse och som allmänt intresse är inte möjligt. Vår ambition har dock varit att i lag om bedrivande av rennärning i första hand reglera den hänsyn som skall visas vid bedrivande av rennärning gentemot andra allmänna intressen, medan hänsynen för enskilda huvudsakligen regleras i 3 kap. 2 § lag om renskötselrätt.

För att hänsyn skall kunna visas i rennärningen, så att andra allmänna intressen i så liten omfattning som möjligt drabbas av hinder i sin markanvändning, är det viktigt att det i samebyarna finns kunskaper om hur annan markanvändning såsom exempelvis skogsbruk och jordbruk påverkas av rennärningen. Det är också viktigt med en löpande dialog mellan samebyarna och markägare om den markanvändning som pågår. Genom sådana kontakter kan samebyarna få veta var markägare bedriver jord- eller skogsbruk som är skadepåverkad för renars tramp eller fejning. På det sättet kan stora koncentrationer av renar, exempelvis i samband med transporter av renar eller stödutfodring, undvikas i nära anslutning till sådan mark.

I avsnitt 6.5 ger vi förslag till hur kunskaperna om annan markanvändning hos samebymedlemmar skall kunna ökas och förslag till hur löpande lokal samverkan mellan samebyar och andra markanvändare skall kunna stödjas.

Utöver den allmänna anvisningen om hänsyn till andra allmänna intressen, finns det enligt vår uppfattning anledning att i två avseenden precisera den hänsyn som skall visas när rennärning bedrivs. Dels bör det liksom nu framgå att renar såvitt möjligt skall hindras från att vistas på marker där det inte är tillåtet, dels bör viss mark som är särskilt känslig för skador av ren lyftas fram.

Skälet till att behålla bestämmelsen om att renar såvitt möjligt skall hindras från att vistas i områden där renskötsel inte är tillåten (utanför renskötseområdet eller som sommartid befinner sig på vinterbetesmark), s.k. strövrenar är att detta när det förekommer skapar problem på flera olika sätt. Om många renar blir kvar sommartid inom vinterbetesområdet kan detta leda till skador på jordbruksmark och till att vinterbetet utnyttjas för hårt. Strövrenar kan också skapa problem i samband med älgjakt. Vi anser därför att det särskilt bör framgå av hänsynsbestämmelsen att renar såvitt möjligt skall hindras från att vistas på marker där det inte är tillåtet att bedriva renskötsel.

Orsaken till att i hänsynsbestämmelsen lyfta fram viss mark som är särskilt känslig för skador av ren är att det genom de kontakter vi haft med markägare har framkommit att risken för skador på plantskog och åkermark med växande gröda är särskilt stor med den renskötsel som bedrivs i dag. Den innebär att det tidvis finns ett stort antal renar inom begränsade områden, exempelvis efter lastbilstransporter eller i anslut-

ning till utfodring av renar. Om ett stort antal renar hålls samlade i nära anslutning till ofrusen åkermark med växande gröda eller nyplanterad skog kan skadorna på grödan och plantorna bli stora. Det finns därför skäl att särskilt markera att den som bedriver rennäring skall visa hänsyn till sådan skadекänslig mark.

Ett annat problem som kommit fram i våra kontakter med markägare är att de upplever att betetrycket generellt sett har ökat i kustområdena till följd av att renar oftare flyttas med lastbil på hösten till vinterbetesområdena. Man oroar sig för att detta skall leda till överbetning av marken med markskador och försämrad återväxt av skogen som följd.

Rennäringen har liksom andra näringar ett ansvar för att samhällets miljömål uppnås. Det innebär att rennäringen skall bedrivas med bevarande av naturbetesmarkernas långsiktiga produktionsförmåga så att dessa ger en uthålligt god avkastning samtidigt som den biologiska mångfalden bibehålls.

Detta miljöåtagande, som enligt vårt förslag skall följas upp av den myndighet som skall utöva tillsyn över rennäringen, innebär tillsammans med de bestämmelser som finns om tillsyn av betesresursen, ett skydd för överbetning av mark inom renskötselområdet. Vi utvecklar detta närmare i kapitel 7.

Länsstyrelserna har i dag ett ansvar för tillsyn av att olika bestämmelser i rennärlagen efterföljs. Bl.a. gäller detta tillsyn av att regler om högsta tillåtna renantal efterföljs och att renar inte finns i områden där samebyn inte har betesrätt.

Vi har valt att reglera tillsynen av rennäringen i en gemensam bestämmelse i 16 § lagen om bedrivande av rennäring. Av den bestämmelsen framgår att tillsynsmyndigheten får meddela de förelägganden och förbud som behövs för att lagen om bedrivande av rennäring skall efterlevas. Denna tillsyn omfattar såväl tillsyn av betesresursen som tillsyn av att miljömålet uppfylls samt tillsyn av att den som bedriver rennäring visar den hänsyn mot allmänna intressen som framgår av den hänsynsbestämmelse vi föreslår.

Den reglering av tillsynen av rennäringen som vi föreslår motsvarar regleringen av tillsynen av skogsbruket i 35 § skogsvårdslagen. Den tillsyn som skall ske enligt skogsvårdslagen omfattar bl.a. bestämmelser om tillsyn av att den som bedriver skogsbruk visar den hänsyn till rennäringen och natur- och kulturmiljövården som framgår av skogsvårdslagen.

## 6.4 Hänsyn till rennäringen i samband med skogsbruk

Det storskaliga skogsbruk som bedrevs under 1960- och 1970-talen innebar att samebyarnas tillgång till tillgängligt vinterbete minskade (jfr bilaga 4). För skogssamebyarnas del påverkades även betet inom året-runt-markerna.

Påverkan skedde på olika sätt. Stora kalavverkningar med hyggesavfall och spår av skogsmaskiner innebar bl.a. svårigheter att flytta renarna över hyggena och minskad tillgång på lavbete. Snön packades hårt på hyggena, vilket gjorde det svårt för renarna att komma åt det markbete som fanns kvar efter avverkningarna.

Markberedning efter avverkning innebar skador på marklavbetet. Eftersom marklav återväxer långsamt, innebar detta mindre tillgång på marklav under lång tid efter markberedning. Tillgången på trädlavbete minskade till följd av avverkningen av gammal barrskog.

Utbyggnad av skogsbilvägnätet styckade upp betesområdena och gjorde det svårare att samla och flytta renarna.

Rennäringens problem uppmärksammades av Samerättsutredningen som föreslog ökad hänsyn från framför allt storskogsbruket gentemot renskötelsen (SOU 1989:41 s. 280 ff.). Det ledde år 1991 till att nya regler utformades om hänsyn till rennäringen i samband med skogsbruk.

I dag finns tre bestämmelser i skogsvårdslagen om hänsyn till rennäringens intressen; en bestämmelse om generell hänsyn till rennäringens intressen i samband med skogsbruk inom renskötseområdet (31 § skogsvårdslagen), en bestämmelse om möjlighet att med hänsyn till rennäringens intressen neka avverkningar inom området för svårförnygrad skog och skyddsskog (21 § skogsvårdslagen) och en bestämmelse om skyldighet att samråda med berörd sameby innan större avverkningar inom året-runt-markerna äger rum (20 § skogsvårdslagen).

År 1993 genomfördes en ny skogspolitik som innebar att miljömålet i skogsbruket jämfördes med produktionsmålet. Som en följd av detta infördes en rad nya bestämmelser om ökad hänsyn till naturvården och kulturmiljövården i skogsvårdslagen. I samband med de nya reglerna startades en informations- och utbildningskampanj "Grönare skog", för att åstadkomma ett mer miljöanpassat skogsbruk.

Många skogsägare har gått längre än lagens krav i sin miljöanpassning av skogsbruket genom att på frivillig grund certifiera sitt skogsbruk. Den certifiering som de flesta större skogsbolag och staten har valt, FSC-certifiering, innebär förutom åtaganden om hänsyn till miljön också åtaganden om att visa hänsyn till ursprungsfolks rätt att bruka

skogen. Det innebär att man åtagit sig att samråda med samebyarna om alla skogsbrukåtgärder inom hela renskötseområdet och där visa de hänsyn som följer av skogsvårdslagen. Många skogsägare med mindre skogsfastigheter har valt miljöcertifiering enligt PEFC (Pan European Forest Certification). Denna certifiering innefattar inte åtaganden om hänsyn till ursprungsfolks rätt att bruka skogen. Däremot har de skogsägare som är medlemmar i LRF skogsägarna antagit en policy för utökad samverkan mellan det s.k. familjeskogsbruket och renskötseln (LRF, skogsägarnas policy, Familjeskogsbruk och renskötsel – i samverkan för Norrland).

Genom de kontakter vi haft med företrädare för samebyarna, skogsägare och skogsmyndigheterna har vi kunnat konstatera att dessa åtgärder sammantaget lett till ett skogsbruk som innebär minskad negativ påverkan på samebyarnas markanvändning för naturbetesbaserad renskötsel. Samråd mellan företrädare för skogsbruket och samebyar har också lett till ökade kunskaper om renskötseln hos företrädare för skogsbruket, vilket i sin tur har lett till anpassning av skogsbruket med hänsyn till renskötselns behov av mark.

Trots dessa förbättringar anser de flesta samebyar att skogsbruket fortfarande påverkar möjligheterna att bedriva naturbetesbaserad renskötsel negativt. Det största problemet för renskötseln i dag är enligt samebyarna den begränsade tillgången till vinterbete. Man önskar därför att andra markanvändare i sin markanvändning så långt möjligt visar hänsyn till samebyarnas behov av vinterbete, marklav och trädlav.

Vinterbetet har länge ansetts vara rennäringens ”flaskhals”. Både marklaven och trädlaven är svåröryngrad. I de flesta samebyar är tillgången på lavbete begränsad och avgör hur stora renhjordar som samebyarna kan hålla uthålligt med en naturbetesbaserad renskötsel. Minskad tillgång på vinterbete leder till att samebyarna måste stödutfodra renar i ökad omfattning. Det innebär ökade kostnader för samebyarna och leder till en annan typ av renskötsel, mer stationär än den traditionella naturbetesbaserade.

För att skapa en kulturellt och ekonomiskt och ekologiskt långsiktigt bärkraftig rennäring är det därför viktigt med tillräcklig tillgång till områden som kan användas för vinterbete.

De vinterbetesområden som är viktiga för samebyarnas renskötsel finns huvudsakligen i skogen. Det rör sig både om områden med trädlav och områden med marklav där snöförhållandena gör det möjligt att utnyttja marklaven. Sådana förhållanden finns i barrskogarna i Norrlands inland och nära Bottenviken. Marklav finns i olika omfattning på skogsmarken, framförallt i tallskog på torr mark. Trädlav som kan användas som renbete finns framför allt i gammal granskog på fuktig mark.

Det finns numera, som tidigare nämnts, en kartläggning av var mycket gott vinterbete finns inom renskötseområdet. Enligt beräkningar som grundar sig på data från Svensk-norska renbeteskommissionens databas finns mycket gott vinterbete inom ca 9 procent av barrskogen i renskötseområdet, se vidare tabell i bilaga 5. Mycket gott vinterbete i lavrik barrskog motsvaras av marktyper av lav- och lavristyp i lantmäteriets karta. Uppgifterna om var mycket gott vinterbete finns grundar sig på satellitbilder, stickprovsvisa fältundersökningar och vegetationskartor där sådana finns. Var mycket gott vinterbete finns framgår också av kartor över renbetet i bilaga 5.

Vi har också inhämtat statistik från Riksskogstaxeringen rörande skogsbruket på lavmark och i skog med trädlav som kan användas som renbete. För perioden år 1995-1999 visar dessa data att ca 60 procent av landarealen inom renskötseområdet, definierat som hela eller delar av länen Norrbotten, Västerbotten, Jämtland, Västernorrland (Ångermanland) och Dalarna (Särna-Idre), utgörs av skogsmark. Inom länen utgör lavmark 12,8 procent av skogsmarksarealen.

Som lavmark definieras mark av lavtyp, dvs. mark: där minst 50 procent av bottenskiktet är lav och mark av lavrik typ, dvs. mark där minst 25 procent av bottenskiktet är lav. Mark med torra ristyper med inslag av lav ingår däremot inte i begreppet "lavmark". Uppgifterna om var lavmarker finns baseras på stickprov av markvegetationen inom provytor som är tio meter i radie (se vidare bilaga 4).

Av skogsägarna har Fastighetsverket och Assi Domän störst andel lavmarker. Cirka 20 procent av deras mark är lavmark. Hos övriga skogsbolag och hos privata skogsägare är andelen lavmark ca 10 procent av det totala skogsinnehavet. Contortatall finns på knappt 3 procent av all lavmark.

På lavmarkerna är drygt 20 procent av skogen yngre än 20 år, drygt 20 procent av skogen är 21-40 år och ca 8 procent av skogen är äldre än 120 år .

Under perioden 1994-1998 förekom årligen avverkning på 0,6 procent av lavmarkerna och markberedning på knappt 5 procent av den slutavverkade arealen.

Störst areal hänslavbärande skog som kan användas som renbete (definierat som barrskog över 120 år) finns i Norrbottens och Västerbottens län. I reservat och nationalparker finns ca 20 procent av all gammal barrskog. Under perioden 1994-1998 slutavverkades årligen ca 2 procent av hänslavskogen. Under perioden 1982-1986 slutavverkades årligen en större andel, ca 3 procent.

Andelen opåverkade lavmarker har minskat väsentligt sedan 1950-talet och är i dag ca 8 procent. Drygt 20 procent av lavmarkerna har på-

verkats under de senaste 20 åren. Vidare visar en jämförelse att avverkningar på lavmarker varit mer omfattande än på övrig skogsmark.

Mot den ovan angivna bakgrunden har vi funnit att det finns anledning att göra en översyn av de regler som finns i skogsvårdslagen om hänsyn till rennäringens intressen i samband med skogsbruk och hur dessa tillämpas, särskilt med hänsyn till samebyarnas tillgång till vinterbetesmark. Vi har också informerat oss om i vilken mån de regler om skydd för naturvården och kulturmiljövården som finns i skogsvårdslagen tillämpas med hänsyn till samebyarnas behov av mark för renskötsel.

#### 6.4.1 Nuvarande reglering av skogsbrukets hänsyn till rennäringens intressen

Skogsbrukets hänsyn till rennäringen regleras inte bara genom reglerna i skogsvårdslagen utan omfattas också av regeln i 30 § rennäringlagen (angående innebörden av den regeln se avsnitt 6.2.1). I skogsvårdslagen (20, 21 och 31 §§) regleras den hänsyn som skall visas för rennäringens intressen i samband med skötseln av skog.

Ett ändamål med att införa bestämmelser om hänsyn till rennäringen i skogsvårdslagen var att tydligare markera den hänsyn som skogsbruket skall ta till rennäringen i egenskap av ett allmänt intresse. I likhet med de regler som finns i miljöbalken om rennäringen som ett riksintresse, var syftet att bevara de grundläggande förutsättningarna för en fortsatt rennäring inom renskötselområdet (prop. 1990/91:3, s. 52 f).

Den generella regeln om skogsbrukets hänsyn gentemot rennäringen i 31 § skogsvårdslagen gäller för allt skogsbruk inom hela renskötselområdet. Den innebär att inom renskötselområdet skall den anpassning av skogsbruksåtgärder ske som uppenbart påkallas med hänsyn till rennäringen.

De skogsbruksåtgärder som räknas upp i bestämmelsen är anpassning av hyggens storlek och utläggning, beståndsanläggning, kvarlämnande av trädsamlingar och skogsbilvägars sträckning. När skogsägaren planerar och genomför sådana åtgärder skall det eftersträvas att berörd sameby har årlig tillgång till sammanhängande betesområden och till vegetation som behövs inom områden för samling, flyttning och rastning av renarna.

Skogsstyrelsen har utfärdat allmänna råd om tillämpningen av bestämmelsen i 31 §. I de allmänna råden anges att avverkningar bör ske så att koncentration av hyggen undviks, för att varje sameby årligen skall ha tillgång till sammanhängande betesområden.

När det gäller avverkning av hänglavbärande träd anges att det är angeläget att åstadkomma en samplanering av avverkning av sådan skog så att tillgången till hänglav kan utnyttjas under en längre tidsperiod och att mindre trädsamlingar sparas som spridningskällor för hänglav.

Flyttleder, rastbeten och samlingsställen bör visas särskild hänsyn så att deras funktion inte onödigtvis försämras. Som exempel på hänsyn som kan visas anges att trädvegetation sparas i lämplig bredd upp till 100 meter i kanten av en myr.

När markberedning behövs för återväxten av skog, bör denna enligt de allmänna råden ske med minsta möjliga påverkan på lavhävdade marker samt så att framkomligheten vid flyttning och samling av renar inte onödigtvis försvåras.

Slutligen ges allmänna råd för planeringen av skogsbrukets vägnät. Det anges att vägnätsplanering bör ske efter samråd med berörda samebyar för att undvika sönderstyckning av betesområden och svårigheter att hålla renarna samlade vid betet.

Skogsstyrelsen har övergripande tillsynsansvar och skogsvårdsstyrelserna har den löpande tillsynen över att 31 § skogsvårdslagen följs och kan meddela föreläggande eller förbud om det behövs för att bestämmelsen, eller föreskrift som meddelats med stöd av lagen, skall efterlevas (35 § skogsvårdslagen).

Den generella bestämmelsen om hänsyn till rennäringen i 31 § skogsvårdslagen, kompletteras av regeln i 21 § som gäller inom området för svårföryngrad skog och skyddsskog. Inom detta område får avverkning inte ske utan skogsvårdsstyrelsens tillstånd (16 § skogsvårdslagen). Huvudskälet till detta är att det finns särskilda svårigheter att åstadkomma återväxt av skog på denna typ av mark.

Den som ansöker om tillstånd för avverkning inom området för svårföryngrad skog eller skyddsskog skall redovisa vad sökanden avser att göra för att tillgodose rennäringens intressen (16 § och 21 § 1 st skogsvårdslagen). De hänsyn som skogsägaren skall redovisa i en ansökan om tillstånd till avverkning, är de hänsyn som skall tas till rennäringen enligt den generella bestämmelsen i 31 § skogsvårdslagen.

Skogsvårdsstyrelsen får inte ge tillstånd till avverkning inom svårföryngrad skog eller skyddsskog, som samtidigt är året-runt-mark för renskötseln, om avverkningen medför sådant väsentligt bortfall av renbete att möjligheterna att hålla tillåtet renantal påverkas, eller om avverkningen omöjliggör sedvanlig samling och flyttning av renhjord (21 § 2 st skogsvårdslagen).

Om skogsvårdsstyrelsen ger tillstånd till avverkning, skall myndigheten besluta om vilka hänsyn som skall tas till rennäringens intressen, såsom i fråga om hyggets storlek och förläggning samt tillåten avverk-



ningsform. Liksom i 31 §, anges i 21 §, att villkor om hänsyn till rennäringens intressen inte får avse annat än vad som uppenbart påkallas med hänsyn till renskötselrätten.

Bestämmelserna i 21 och 31 §§ skogsvårdslagen har vissa brister när det gäller att skydda samebyarnas vinterbetesmark mot skogsbruk som kan skada vinterbetet.

Regeln i 21 § omfattar bara den del av samebyarnas året-runtmarker som samtidigt befinner sig inom området för svårföryngrad skog och skyddsskog. Det som i rennäringenslagen betecknas som vinterbetesmark faller helt utanför bestämmelsen (vissa områden med viktigt trädavbete finns dock inom detta område).

Tillämpningen av bestämmelsen i 21 § skogsvårdslagen har inte i något fall lett till att skogsmyndigheterna nekat tillstånd till avverkning inom renskötelsns året-runtmarker. En orsak till detta är enligt uppgifter från Skogsstyrelsen att det är svårt att visa att en enskild avverkning medför ett så väsentligt bortfall av renbete att möjligheterna att hålla tillåtet renantal påverkas. En annan orsak kan enligt Skogsstyrelsen vara att bestämmelsen lett till en frivillig anpassning av avverkningar så att de inte omöjliggör samebyarnas samling och flyttning av renar.

Även om bestämmelsen i 21 § skogsvårdslagen inte har lett till att avverkningstillstånd nekats med hänsyn till rennäringens intressen har den dock haft betydelse för tillämpningen av den allmänna hänsynsbestämmelsen i 31 § skogsvårdslagen.

Både i ansökan om avverkning och i de villkor som anges för avverkningen enligt 21 §, tillämpas hänsynsbestämmelsen i 31 § skogsvårdslagen och de allmänna råd som Skogsstyrelsen har utfärdat i anslutning till denna. Med hänvisning till detta har skogsvårdsstyrelserna i tillstånd till avverkning inom området för svårföryngrad skog och skyddsskog t.ex. angett att trädvegetation skall sparas i kanten av myrar så att flyttning och samling av renar inte onödigtvis försämras, eller markbehandling skall ske med minsta möjliga påverkan på lavhävdade marker.

Utanför området för svårföryngrad skog och skyddsskog har bestämmelsen i 31 § skogsvårdslagen fått sämre genomslag. I vart fall gäller detta för de skogsägare som inte är FSC-certifierade.

De FSC-certifierade skogsbolagen tillämpar i enlighet med sina åtaganden bestämmelsen i 31 § skogsvårdslagen inom hela renskötelsområdet. Sådana hänsyn gentemot rennäringen som anges i 31 § skogsvårdslagen aktualiseras i samband med samråd som hålls med samebyarna rörande avverkningar (jfr Svensk FSC-standard för certifiering av skogsbruk).

De skogsägare som inte FSC-certifierat sin skog tycks dock inte tillämpa hänsynsbestämmelsen i 31 § skogsvårdslagen i någon större omfattning inom vinterbetesmarkerna. I våra kontakter med såväl skogsägare som samebyar har vi kunnat notera att det är en vanlig missuppfattning att bestämmelsen i 31 § inte gäller för allt skogsbruk i vinterbetesområdet. Man har uppfattningen att bestämmelsen bara gäller för förhållandet mellan skogsbolagens skogsbruk och rennäringen inom detta område.

En förklaring till denna missuppfattning kan vara att skogsägaren – i motsats till vad som gäller angående hänsynen för naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen – inte behöver ange vad som skall göras för att tillgodose rennäringens intressen i samband med anmälan om avverkning inom renskötselområdet (jfr 14 § skogsvårdslagen).

En annan omständighet som kan ha medverkat till att bestämmelserna i 21 och 31 §§ skogsvårdslagen lett till ett mer begränsat skydd för samebyarnas renskötsel än det man avsåg när de infördes, är att skogsbrukets hänsyn är begränsad till vad som ”uppenbart påkallas” med hänsyn till renskötselrätten/rennäringen. Uttrycket kan ge intryck av att hänsyn gentemot rennäringens intressen inte behöver visas i normalfallet. Detta var inte avsikten med formuleringen när den infördes. Avsikten var att markera att de krav på hänsyn till rennäringen som föreskrivs i skogsvårdslagen inte fick bli så långtgående att pågående markanvändning för skogsbruk avsevärt försvårades. Detta framgår av förarbetena (prop. 1990/91:3 s. 52 ff och s.182 f.).

#### 6.4.2 Nuvarande reglering av skogsbrukets hänsyn till naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen

Miljömålet är jämställt med produktionsmålet i den nya skogspolitiken. Miljömålet definieras på följande sätt, ”Skogsmarkens naturgivna produktionsförmåga skall bevaras. En biologisk mångfald och genetisk variation i skogen skall säkras. Skogen skall brukas så att växt- och djurarter som naturligt hör hemma i skogen ges förutsättningar att fortleva under naturliga betingelser och i livskraftiga bestånd. Hotade arter och naturtyper skall skyddas. Skogens kulturmiljövärden samt dess estetiska och sociala värden skall värnas” (prop. 1992/93:226).

Skydd för samebyarnas naturbetesbaserade renskötsel skulle kunna falla inom ramen för skogsbrukets miljömål. Renen är en djurart som naturligt hör hemma i skogen. Inte minst gäller detta inom skogssamebyarnas områden. Att skogen skall brukas så att renen kan fortleva under naturliga betingelser, med tillgång till naturbete och platser där

renen trivs och kan söka skydd stämmer överens med miljömålet för skogsbruket.

Likaså skulle värnandet av skogens kulturmiljövärden kunna omfatta områden som är av betydelse för samebyarnas renskötsel. Renskötseln är en central del av den samiska kulturen som under mycket lång tid tillbaka bedrivits i skogen. De områden i skogen som behövs för att samebyarna skall kunna fortsätta att bedriva en naturbetesbaserad renskötsel – exempelvis tillräcklig tillgång till bete, flyttleder med rastbeten och arbetshagar – är områden med stora kulturmiljövärden.

Det anges dock inte i förarbetena till de regler som finns om hänsyn till naturvårdens och kulturmiljövårdens att dessa skall tillämpas så att de innefattar hänsyn till de förutsättningar som krävs för att samebyarna skall kunna bedriva naturbetesbaserad renskötsel i skogen. Den generella bestämmelsen i 30 § skogsvårdslagen om hänsyn till naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen vid skötseln av skog tillämpas inte heller så. Kulturhistoriskt viktiga samiska platser såsom renvallar och samevisten skyddas enligt bestämmelsen, men däremot inte arbetshagar och flyttvägar som fortfarande är i bruk. Värdefulla biotoper som urskogsrester skyddas, men inte med tanke på deras betydelse som renbete.

Det nya miljöanpassade skogsbruket har dock i många avseenden indirekt lett till positiva effekter för samebyarnas möjlighet att använda skogsmarken för renskötsel. Detta gäller framför allt marken i de fjällnära områdena där miljöskyddet för skogen är starkast. Som exempel på positiva effekter för rennäringen kan nämnas att hyggena har minskat i storlek och att markbehandling efter avverkning har blivit skonammare. Detta har underlättat för renskötseln och inneburit minskad negativ inverkan på tillgången på lavbete. Det ökade skyddet för i fjällnära skog har inneburit att hänslavbärande urskog kunnat bevaras i vissa områden.

De positiva effekterna för rennäringen av det miljöanpassade skogsbruk som i dag bedrivs skulle dock kunna bli betydligt större om hänsynen till samebyarnas naturbetesbaserade renskötsel sågs som en del av den hänsyn som skall visas till naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen vid skötseln av skog.

### 6.4.3 Nuvarande samråd skogsbruk-rennäring

Samråd mellan skogsbruket och rennärigen hålls i olika former. Dels finns en samrådspplikt enligt 20 § skogsvårdslagen som gäller för avverkningar inom renskötseisns året-runt-mark, dels hålls samråd på frivillig grund mellan företrädare för skogsbruket och samebyarna. De frivilliga samråden kan i sin tur indelas i samråd som hålls inom ramen för FSC-samarbetet och övriga samråd/samverkan mellan skogsbruket och rennärigen.

De flesta större skogsägare, skogsbolagen, har som vi nämnt certifierat sin skog enligt de villkor som ställts upp av FSC. Därigenom har man åtagit sig att hålla samråd om planerade avverkningar med efterföljande skogsvårdsåtgärder inom hela renskötseisnområdet. Övriga samråd/samverkan förekommer i dag i begränsad omfattning mellan skogsägare och samebyar. LRF/Skogsägarna har dock i sin policy för utökad samverkan mellan det s.k. familjeskogsbruket och renskötseisn angett att man vill verka för ett utökat samarbete mellan skogsbruket och renskötseisn på lokal nivå. Man föreslår bl.a. att parterna genom lokala avtal skall kunna komma överens både om särskilda hänsyn från skogsbrukets sida inom områden som är viktiga för renskötseisn och om särskilda hänsyn från rennärigen för att undvika skador i jord- och skogsbruket.

Den lagliga samrådspplikten enligt 20 § skogsvårdslagen är utformad så att berörd sameby skall beredas tillfälle till samråd innan avverkning sker inom renskötseisns året-runt-marker.

Enligt de föreskrifter som finns utfärdade för samråd enligt 20 § skogsvårdslagen skall skogsmarkens ägare bereda berörd sameby tillfälle till samråd innan förnygringsavverkning eller avverkning för byggande av skogsbilväg påbörjas. Samråden skall omfatta såväl avverkningen som efterföljande skogsvårdsåtgärder.

Samrådspplikten gäller generellt för större skogsägare. De kan dock komma överens med samebyn om motsvarande begränsningar i samråden som de som gäller för skogsägare med mindre än 500 hektar produktiv skogsmark.

Huvudregeln för den som har en brukningsenhet som är mindre än 500 hektar produktiv skogsmark är att samebyn skall ges tillfälle till samråd om den planerade avverkningen är 20 hektar eller större. Om avverkningen skall ske i området för fjällnära skog gäller dock samrådspplikten för hyggen som är 10 hektar eller större. Samråd måste också hållas om den planerade avverkningen ansluter till kalmark eller plantskog som sammanlagt med det planerade hygget överstiger 20 hektar, i fjällnära skog 10 hektar, inom brukningsenheten. Samrådspplikten gäller även för mindre avverkningar om de berör för rennärigen-

en särskilt viktig hänslavbärande skog, rastbete, arbeteshage eller flyttled.

Skogsstyrelsens föreskrifter innehåller också en bestämmelse om att den som ansöker om tillstånd eller anmäler en avverkning inom renskötselns året-runt-marker skall foga ett skriftligt bevis om att berörd sameby beretts tillfälle till samråd.

Skogsstyrelsen har utfärdat allmänna råd för samråd. Där anges bl.a. att samrådsmöten bör ske minst en gång om året för större skogsägare och att ett protokoll bör upprättas och justeras av båda parterna vid mötena. Av protokollen bör det framgå vilka områden och vilka åtgärder som berörts vid samrådet, vad som överenskommit och vilka skiljaktiga uppfattningar som kvarstår.

De samråd som hålls mellan större skogsägare och samebyar inom ramen för FSC skall, om annat inte överenskommit mellan skogsägaren och samebyn, utformas på samma sätt som samråden enligt 20 § skogsvårdslagen (Svensk FSC-standard för certifiering av skogsbruk s. 10).

De samråd som hålls mellan skogsägare och samebyar har utvärderats vid tre tillfällen. Den senaste utvärderingen gäller för samråd som hölls under år 1998. Utvärderingen har gjorts på initiativ av Samrådsgruppen skogsbruk-rennärning som arbetar på uppdrag av Skogsstyrelsen.

Av den senaste utvärderingen framgår att samråden i första hand avser slutavverkning med efterföljande markberedning. Mer sällan samråder man om röjning och gallring av skog. Samebyarna önskar samråd om röjning och gallring medan skogsbruket i allmänhet tycker detta är onödigt.

I allmänhet ändras endast ett litet antal objekt under samråden. Av samebyarna har 70 procent uppfattningen att samråden med skogsbruket har någon, liten eller ingen betydelse för rennärningen, medan 30 procent anser att samråden har ganska stor betydelse för rennärningen. Av företrädarna för skogsbruket har 72 procent uppfattningen att samråden med samebyarna har stor, ganska stor eller någon betydelse för skogsbruket, medan 27 procent anser att samråden har liten eller ingen betydelse.

Samebyarna önskar enligt utvärderingen ett större inflytande i samråden med en ökad möjlighet att påverka planerade skogsbruksåtgärder. Många samebyar upplever idag samråden mer som informationsmöten från skogsbrukets sida än som en reell möjlighet att påverka skogsbruket. Företrädare för skogsbruket tycker däremot att samråden i huvudsak fungerar bra. Många önskar dock bättre information om samebyarnas behov av mark för renskötsel.

Våra kontakter med företrädare för samebyar och skogsägare bekräftar i stort sett utvärderingens resultat. Företrädare för de flesta samebyar anser att samråden inte lett till den hänsyn till behovet av mark för renskötsel som behövs. Främst gäller detta hänsynen till behovet av tillgång på vinterbete. Det finns dock enskilda samebyar som är nöjda med de samråd som hålls och anser att de i många avseenden lett till ökad hänsyn till renskötseln. Man nämner bl.a. skonsammare markbehandling som gör att skador på lavbetet i samband med avverkning har minskat och avverkningsmetoder som innebär att träd sparas så att snön inte packas så hårt på hyggena och betet därmed är lättare att komma åt.

Företrädare för skogsbruket anser i huvudsak att samråden fungerar bra. De anser att samråden lett till ökad kunskap och ökad hänsyn till rennäringens behov. Som exempel på detta nämns ofta att avverkningar förskjuts i tiden för att tillgodose önskemål från samebyarna. Man försöker också planera avverkningarna så att de inte förläggs i för nära anslutning till varandra och därmed skapar onödiga svårigheter för renskötseln. Andra exempel som ofta nämns är att hänglavbärande träd sparas i samband med avverkningar för att underlätta spridning till uppväxande träd samt att trädkärmar sparas för att underlätta flyttning och samling av renar.

#### 6.4.4 Våra överväganden och förslag

Målet för våra överväganden och förslag är att åstadkomma ett så gott sambruk av marken som möjligt mellan samebyarnas renskötsel och markägarnas skogsbruk. Inom ramen för ett sådant sambruk skall förutsättningar finnas för att en naturbetesbaserad renskötsel uthålligt skall kunna bedrivas inom hela renskötselområdet.

Det finns goda möjligheter att uppnå detta mål med det miljöanpassade skogsbruk som bedrivs i dag och de samrådsformer som redan finns och är under utveckling mellan samebyar och skogsägare.

Utöver detta behöver dock vissa ytterligare åtgärder vidtas. Det gäller framför allt en utökad möjlighet till samråd för samebyarna, ett tydligare skydd för vinterbetet och en möjlighet att få större avverkningar prövade av skogsvårdsmyndigheterna om man inte kan komma överens.

Vi vill också i våra förslag eftersträva att samordna hänsynen till natur- och kulturmiljövården med hänsynen till rennäringen. I många avseenden sammanfaller intresset av att skydda natur- och kulturmiljövården med samebyarnas behov av skydd för mark för att kunna bedriva naturbetesbaserad renskötsel. En samordning av tillämpningen av

regler som finns om hänsyn till natur- och kulturmiljövården med de regler som finns om hänsyn till rennäringen kommer därför att leda till ett bättre skydd för mark som är viktig för samebyarnas renskötsel. Det skulle också vara till fördel för skogsbruket om de regler som finns om hänsyn till natur- och kulturmiljövården, när detta är möjligt, samordnas med hänsynen till rennäringen, så att olika åtgärder som vidtas utförs på ett sådant sätt att båda hänsynen tillgodoses samtidigt. I de följande avsnitten, 6.4.5 – 6.4.10, redogör vi för våra förslag.

### 6.4.5 Samråd i hela renskötselområdet

Bestämmelsen om samråd ändras så att den omfattar hela renskötselområdet. Protokoll skall föras vid samråden och lämnas in till skogsvårdsmyndigheten.

#### Ömsesidig information

En viktig förutsättning för att samråd skall vara meningsfulla och för att uppnå ett gott sambruk av marken mellan skogsbruket och rennäringen är att båda parter har tillgång till information om varandras verksamhet och behov.

I de kontakter vi har haft med skogsbruket har det framförts önskemål om mer och tydligare information om var de områden finns som är viktiga för samebyarnas renskötsel, exempelvis information om viktiga vinterbetesområden. Genom ökad och mer exakt information om var viktiga områden för renskötseln är belägna skulle samråden kunna bli mer effektiva, anser företrädare för skogsbruket. Man har också påpekat att information om var områden som är viktiga för rennäringen finns, skulle kunna leda till att hänsyn till sådana områden bättre kan planeras in i förväg i skogsbolagens planer för skogsbruket i sådana områden.

Det material som gjorts tillgängligt genom Svensk-norska renbeteskommissionens arbete gör att information, bl.a. om var mycket gott vinterbete finns, kan användas som underlag för de samråd som hålls mellan samebyarna och skogsbruket. Det kan också användas i lokal samverkan med mindre skogsägare och i eventuella avtal med dessa om markanvändning. I bilaga 5 finns översiktliga kartor som visar var mycket gott vinterbete finns inom olika markägares mark inom renskötselområdet.

Annan information som finns eller håller på att färdigställas är så som vi angett i avsnitt 6.2.2., information om samebyarnas årstidsbeten

m.m. på samebyarnas markanvändningskartor och kartläggningen av rennäringens riksintresseområden.

En mer detaljerad information om samebyarnas behov av mark för renskötsel prövas inom ett projekt "Renbruksplan". Projektet som drivs av Skogsvårdsstyrelsen i Västerbotten med länsstyrelsen som huvudman, innebär en noggrann kartläggning av mark som är viktig för renskötsel, bl.a. vinterbetesmark och så kallade "nyckelområden" i två samebyar. Syftet är både att åstadkomma ett bättre underlag för planering av utnyttjandet av betesresurserna för samebyarna själva och ett bättre underlag för samebyarnas samråd med företrädare för konkurrerande markanvändning, som exempelvis skogsbruket.

Vi delar uppfattningen att det för att åstadkomma bättre samråd mellan rennäringen och skogsbruket, är angeläget med så noggrann information som möjligt om vilka områden som är viktiga för samebyarnas renskötsel. Det är därför viktigt att den databas som tagits fram av Svensk-norska renbeteskommissionen och som vi föreslår att Sameetinget skall ha ansvaret för, hålls uppdaterad så att den exempelvis kan användas i samråd mellan rennäringen och skogsbruket. Det är också angeläget att projektet "Renbruksplan" följs upp för att se om de kan användas även i andra samebyar för att få fram bättre underlag för samråd med exempelvis skogsbruket.

Från samebyarnas sida har man framfört önskemål om att få information om planerade skogsbruksåtgärder så lång tid i förväg som möjligt. Ju mer information samebyarna har om vilka skogsbruksåtgärder som planeras under den kommande fem- till tioårsperioden inom samebyn desto lättare är det för samebyn att få en överblick över den påverkan skogsbruket som helhet kommer att ha på samebyns betestillgång under den kommande perioden. Med en sådan överblick blir det lättare att bedöma hur en planerad enskild skogsbruksåtgärd kommer att påverka samebyns vinterbete och komma överens om hur den negativa påverkan av en skogsbruksåtgärd kan minimeras.

Sådan information kan också utnyttjas av samebyarna så att de kan utnyttja de områden som skall avverkas mer intensivt för bete under perioden före avverkningsen. På det sättet kan det bortfall av tillgängligt lavbete som en avverkning innebär minskas (Jfr; Modellstudie av potentialen för renbete anpassat till kommande slutavverkning, Mirjam Nordh, SLU, Umeå). Detta kräver dock att samebyarna har tidig information om planerade avverkningsar.



### Samråd i hela renskötseområdet

Även om samråd hålls mellan många skogsbolag och samebyar i hela renskötseområdet är det många skogsägare som inte samråder på frivillig grund med samebyarna inom vinterbetesområdet innan man genomför avverkningar och efterföljande skogsbruksåtgärder som kan skada mark som är viktig för vinterbetet eller renskötelsen i övrigt.

Detta är enligt vår uppfattning olyckligt. Utan samråd saknas möjligheter för samebyar och skogsägare att samverka om markanvändningen. Samebyn får inte tillfälle att lämna information om en planerad avverkning med efterföljande skogsbruksåtgärder påverkar mark som är viktig för samebyns renskötsel eller vad som kan göras för att ta hänsyn till vinterbetet och renskötelsen i övrigt i samband med avverkningen.

Om samebyarna fick möjlighet till samråd innan avverkningar också inom vinterbetesmarkerna skulle de ha möjlighet att påverka större avverkningar som berör viktigt vinterbete eller områden som i övrigt är särskilt viktiga för renskötelsen såsom kalvningsplatser, flyttvägar och mark kring arbetshagar. Samråd mellan samebyn och skogsägare inom vinterbetesområdet kan också vara ett sätt att åstadkomma att hänsynsregeln i 31 § skogsvårdslagen blir mer känd och använd även inom vinterbetesområdet. Som vi redogjort för ovan har hänsynsregeln inte fått fullt genomslag, varken hos samebyarna eller skogsägare.

Vi föreslår därför att bestämmelsen om samråd i 20 § skogsvårdslagen ändras till att omfatta hela renskötseområdet.

Skogsstyrelsen bör liksom nu genom föreskrifter närmare ange vilka avverkningar som skall föregås av att samebyn bereds möjlighet till samråd. Syftet med sådana föreskrifter är att begränsa samråden till större avverkningar i områden som är viktiga för samebyarnas tillgång till renbete och avverkningar som berör områden som är särskilt viktiga för renskötelsen (exempelvis kalvningsland, flyttleder, samlingsplatser och renskötseanläggningar).

När det gäller avverkningar som berör områden som är viktiga för samebyarnas tillgång till renbete kommer det främst att röra sig om områden med lavbete eftersom lavbete är det bete som huvudsakligen finns i skogen. Lavbetet är också det renbete som påverkas mest av skogsbruket eftersom det återväxer långsamt efter en avverkning.

Vi vill understryka att vårt förslag gäller en möjlighet till samråd, inte att samråd under alla omständigheter måste ha föregått en avverkning. Det är tillräckligt att en skogsägare i samband med avverkningsanmälan kan visa att berörd sameby beretts tillfälle till samråd, eller att man kan visa att man kommit överens med samebyn om att samråd inte skall ske.

Det skulle varken vara rimligt för skogsägaren eller samebyn med en ordning där man hade en plikt att hålla samrådsmöten inför alla större avverkningar. Det skulle vara allt för tidskrävande, framför allt för samebyn. Dessutom har inte samebyn anledning att samråda om alla större avverkningar inom vinterbeteområdet eftersom vissa avverkningar inte berör viktiga betesområden eller andra områden som är särskilt viktiga för renskötseln.

Med det förslag vi lämnar kan samebyn avgöra om en avverkning kommer att beröra mark som är viktig för samebyns renskötsel. Om så är fallet har man rätt att påkalla samråd med skogsägaren rörande den avverkningen.

### **Uppföljning av samråd**

För att samråden skall leda till ett gott samarbete mellan samebyarna och skogsbruket och till den hänsyn som behövs för renskötselns behov av mark är uppföljningen av samråden viktig.

Enligt de allmänna råd som finns för samråd enligt skogsvårdslagen bör protokoll föras vid samråden. Av dessa bör framgå vilka områden och åtgärder som berörts vid samrådet, vad som överenskommits och vilka skiljaktiga uppfattningar som kvarstår.

En uppföljning av samråden skulle bli mer effektiv om det fanns en skyldighet för skogsägare att inge protokoll från samråd i samband med avverkningsanmälan. Skogsvårdsmyndigheten skulle på det sättet enklare kunna bilda sig en uppfattning om de eventuella skiljaktiga meningar som finns mellan samebyar och skogsägare när det gäller former för avverkning och eventuell markbehandling. Därmed skulle myndighetens tillsyn av att de hänsyn som föreskrivs i 31 § skogsvårdslagen kunna underlättas och bli mer effektiv.

Vi anser därför att Skogsstyrelsen bör utforma föreskrifter om att protokoll från samråd skall ges in i samband med avverkningsanmälan och föreskrifter om att protokollen skall innehålla uppgifter om vad som överenskommits och vilka skiljaktiga uppfattningar som kvarstår efter samrådet.

För att samråd skall upplevas som meningsfulla för såväl rennäringen som skogsbruket är det av stor betydelse att de överenskommelser som träffas i samband med samråd hålls.

Det förekommer att överenskommelser som träffats vid samråd inte följs. Det kan exempelvis röra sig om att lavmarker markbereds trots att man kommit överens om att detta inte skall ske eller att avverkning äger rum vid en annan tidpunkt än den man kommit överens om. Det

förekommer också att samebyar ändrar överenskomna tidpunkter eller platser för lastbilstransporter och avlastning av renar i skogen.

Orsakerna till att överenskommelser inte hålls varierar. Tidsförskjutningar för när olika åtgärder genomförs kan bero på ändrade förutsättningar eller ändrad planering i såväl skogsbruket som renskötseln. Att avverkning och markbehandling sker på annat sätt än det man kommit överens om kan bero på missförstånd mellan skogsägaren och den entreprenör som utför avverkningen.

Avvikelse i förhållande till det man kommit överens om vid samråd skapar irritation i samarbetet och kan leda till ökad misstro mellan parterna. Det kan också leda till ekonomiska konsekvenser för ena parten. Om exempelvis stora områden med marklav markbereds trots att man kommit överens om att detta inte skall ske, innebär detta att samebyns tillgång till bete minskar under lång tid framöver.

För att samarbetet skall fungera så bra som möjligt är det angeläget att den part som inte kan följa en överenskommelse tar kontakt med motparten och informerar om detta. Om skada redan har inträffat, har den som lider skada rätt till ersättning från den som varit vårdslös och därigenom brustit i hänsyn enligt den regel vi föreslår i 3 kap. 2 § lag om renskötselrätt.

För att understryka vikten av att överenskommelser som träffats i samband med samråd hålls, anser vi också att det är angeläget att skogsvårdsmyndigheten använder de befogenheter myndigheten har för att följa upp överenskommelserna. Det kan ske genom att skogsvårdsstyrelserna använder de överenskommelser som träffats om hänsyn till rennäringen som underlag för de villkor för avverkning som myndigheten skall utfärda i samband med att tillstånd ges till avverkning inom området för svårföryngrad skog och skyddsskog. Innehållet i överenskommelser kan också användas som underlag för förelägganden och förbud i myndighetens tillsyn av att bestämmelsen om hänsyn till rennäringen i 31 § skogsvårdslagen följs.

### 6.4.6 Tydligare skydd för samebyarnas vinterbetesmark

Den generella regeln i skogsvårdslagen om hänsyn för rennäringens intressen preciseras så att samebyarnas vinterbete får ett tydligare skydd.

Tillräcklig tillgång till vinterbetesmark är som vi tidigare angett av avgörande betydelse för att samebyarna långsiktigt skall kunna bedriva en naturbetesbaserad renskötsel.

Olika faktorer påverkar tillgången till vinterbete inom en sameby. Det egna utnyttjandet av betesresursen, skogsbrukets markanvändning och klimatpåverkan är några exempel.

För att den påverkan som orsakas av skogsbruket skall bli så liten som möjligt bör samebyarnas behov av hänsyn till vinterbetesmarken tydligare än i dag lyftas fram i den generella hänsynsbestämmelsen i 31 § skogsvårdslagen. Det kan ske genom att hänsynsbestämmelsen preciseras så att det anges att hänsyn skall visas vid skötseln av skog så att det eftersträvas att tillgången till marklavbete och trädlavbete i varje sameby väsentligen kan bibehållas.

En målsättning för skogsbruket bör vara att hänsyn skall tas till vinterbetet så att inte mer än en mindre del av den totala lavförekomsten i renskötselområdet är oanvändbart som vinterbete till följd av skogsbrukets påverkan.

Genom att tydligare lyfta fram hänsynen för vinterbetet i bestämmelsen kan skogsbrukets hänsyn till renskötseln i ökad grad koncentreras till de skogsområden där det finns tillgång på marklav och trädlav samt till områden i anslutning till kalvningsland, flyttleder, samlingsplatser och arbetsshagar.

Totalt finns marklav lämplig för renbete inom ca 9 procent av skogsmarken inom renskötselområdet. Tillgången på trädlav som kan användas som renbete är störst inom områden med gammal skog, främst barrskog som är mer än 120 år gammal. Barrskog äldre än 120 år finns inom ca 15-20 procent av skogsmarken inom renskötselområdet. Av denna finns 20 procent i reservat och nationalparker.

Tillgången på lavbete minskar i samband med avverkningar men återväxer sedan. Marklav skadas av skogsmaskiner och markberedning. Trädlaven försvinner i den omfattning träd med lav avverkas. Det tar normalt cirka 20 år för marklaven att återväxa efter en avverkning. För trädlaven tar det betydligt längre tid. Träden får normalt inte hänglav som kan användas som renbete förrän de är ca 100-120 år gamla. Åter-

planteras marken med främmande trädslag som exempelvis contortatall minskar eller uteblir återväxten av såväl marklav som trädlav.

För att samebyarnas totala tillgång på marklav och trädlav som kan användas som vinterbete väsentligen skall kunna bibehållas, är det viktigt att avverkningar i sådana områden planeras noga. Bäst är om samebyn får reda på planerade avverkningar på lavmark i så god tid att laven kan utnyttjas och betas ned innan avverkning genomförs. Om avverkning av trädlavskog görs på vårvintern kan trädlaven betas av renarna, innan virket forslas bort.

Inom större sammanhängande lavbetesområden är det viktigt att begränsa avverkningarnas storlek så att endast mindre områden inom betestrakten blir oanvändbara som bete. Under den tid som marklaven är borta eller otillgänglig inom ett mindre område kan betet ändå utnyttjas i den skog som lämnats kvar. När laven och skogen växt till på hygget, så att bete finns tillgängligt på nytt, kan den skog som tidigare lämnats kvar avverkas.

När det gäller trädlav är det viktigt att lämna tillräckligt många träd för att laven skall kunna sprida sig till den skog som växer upp på ett hygge.

Även andra åtgärder kan vidtas för att lavbetet skall skadas i så liten omfattning som möjligt i samband med avverkning. För marklavbetet rör det sig både om att använda skonsamma avverkningsmetoder och en skonsam markberedning. Exempel på sådana metoder kan vara att satsa på självföryngring med hjälp av fröträd i stället för markbehandling och plantering. Lämnas tillräckligt antal träd på lavmark kan man också motverka packning av snö på hyggerna som gör det svårt för renarna att komma åt marklaven.

Avverkning på lavmarker under den tid då marken är frusen innebär att skador från skogsmaskinerna på lavtäckets minskar. Måste markbehandling användas finns numera moderna metoder för detta som innebär mindre skador på lavtäckets.

För trädlavbetet rör det sig bl.a. om att sträva efter att inte avverka hänglavsskog så att den totala tillgången på hänglavsbärande skog i en sameby minskar i för stor omfattning. Det viktigaste trädlavbetet finns i vårbetestrakterna.

Lika stora hänsyn behöver inte visas rennäringen inom hela renskötselområdet. Kraven på den hänsyn som skall visas i skogsbruket bör variera med hänsyn till hur viktigt området är för samebyarna som renbete. Ju större förekomsten av marklav eller trädlav är inom ett område ju större hänsyn bör krävas från skogsbruket.

En målsättning för skogsbruket bör vara att visa hänsyn till marklavbetet så att aldrig mer än tio procent av marklavbetet inom det område som berörs av en avverkning bortfaller på grund av skogsbru-

ket. Detta innebär att ju lavrikare mark som berörs av en avverkning ju skonsammare bör markberedningen vara.

Såväl skonsam markbehandling och självföryngring som överhållning av skog hör till åtgärder som också anges som önskvärda med hänsyn till naturvärden och kulturmiljövården. Genom att sträva efter att samordna dessa hänsyn på ett sådant sätt att hänsyn till naturvärden och kulturmiljövården förläggs till områden med marklav och trädlav kan ökad hänsyn till mark- och trädlavsområden uppnås relativt enkelt.

Enligt vår bedömning behöver en ökad hänsyn till samebyarnas tillgång till marklavbete inte innebära stora ingrepp i skogsbruket. Redan i dag avverkas lavmark i relativt liten omfattning och en liten del av lavmarken markbereds. Statistik från Riksskogstaxeringen för år 1994-1998 visar att endast 0,2 procent av skogsmarken med lavvegetation (lavrik typ och lavtyp) slutavverkades per år under denna period, medan 0,4 procent gallrades. Bara 5 procent av den slutavverkade arealen skog på lavmark, markbereddes under samma period.

Som en jämförelse kan nämnas att 1,3 procent av den totala skogsmarken avverkades per år (slutavverkning och gallring) i norra Norrland under samma period och 1,7 procent i södra Norrland (se vidare bilaga 4).

Studier som gjorts visar att hänsyn från skogsbrukets sida inom områden som skogsvårdsstyrelsen bedömt som kärnområden för samebyarnas vinterbete ger stor effekt för samebyarnas tillgång på marklavbete. Hänsyn såsom begränsning av föryngringsytor och skonsam markberedning på mark av lavtyp, lavrik typ och torra ristyper ger stora effekter på tillgången till tillgängligt lavbete (Rennäringsanpassat skogsbruk, Skogsvårdsstyrelsen Västerbotten, mars 2001).

Andra studier visar att renbetestillgången över tid kan hållas i det närmaste konstant om skogsbruket bedrivs med skonsammare markberedning och den överhållning av skog som sker förläggs till lavmark (Hänsyn till renskötsel vid långsiktig virkesproduktion, Jonas Björklund och Avverkningsmöjligheter och skogens utveckling på lång sikt inom Vindelns kommun, Erik Wilhelmsson).

Det finns fler exempel än de som vi nämnt på vad som kan göras för att eftersträva att samebyarnas tillgång till vinterbete skyddas i samband med skogsbruk. Det bör bli en uppgift för Skogsstyrelsen och skogsvårdsstyrelserna att i samarbete med Sametinget och samebyarna ta fram förslag till olika åtgärder som kan vidtas för att skydda tillgången till lavbete i samband med olika skogsbruksåtgärder. Information om hur skogen kan brukas med minsta möjliga skada på marklav och trädlav kan sedan spridas vidare till skogsägarna genom de utbildningsinsatser vi föreslår och de initiativ till lokal samverkan mellan samebyarna och skogsägare som vi anser skall stödjas (se avsnitt 6.5).

Skyddet av områden för samling, flyttning och rastning av renar bör vara kvar i den generella hänsynsregeln i 31 § skogsvårdslagen. Det rör sig bl.a. om att undvika hinder av olika slag längst flyttleder, se till att det finns tillgång till mindre rastbeten och bete kring samlingsplatser och kalvningsplatser samt att lämna skog kring fasta renskötseplanläggningar.

Utan tillgång till den mark och det bete som behövs för att renarna skall kunna samlas, vila och flyttas mellan olika betesområden mister också betesområdena i betydelse. Det är viktigt att Skogsstyrelsen och skogsvårdsstyrelserna har tillgång till aktuell information från samebyarna om var sådana områden finns och kan sprida denna information vidare till skogsägare.

#### 6.4.7 Hänsyn till rennäringen i avverkningsanmälan

Skogsägare skall i samband med avverkningsanmälan ange vad som skall göras för att tillgodose rennäringens intressen.

Det är angeläget med åtgärder som gör att skogsägarna i ökad omfattning blir uppmärksamma på sin skyldighet att i samband med skogsbruk visa hänsyn till samebyarnas behov av bete och de områden som i övrigt behövs för renskötsel.

I dag finns en skyldighet för skogsägaren att i samband med avverkningsanmälan ange vad han avser göra för att tillgodose hänsynen för naturvårdens- och kulturmiljövårdens intressen. Motsvarande skyldighet finns inte när det gäller rennäringens intressen.

För att åstadkomma ett bättre genomslag för hänsynsregeln i 31 § skogsvårdslagen föreslår vi att bestämmelsen om avverkningsanmälan kompletteras så att skogsägare i avverkningsanmälan också skall ange vad han/hon avser att göra för att tillgodose rennäringens intressen. På det sättet "aktiveras" bestämmelsen i 31 § skogsvårdslagen om hänsyn till rennäringen inom hela renskötselområdet.

En annan fördel med att införa en sådan skyldighet också när det gäller hänsynen för rennäringens intressen är att skogsägaren görs mer uppmärksam på möjligheten att samordna hänsyn till rennäringens intressen med hänsynen för natur- och kulturmiljövården.

Samordning av hänsyn till naturvårdens- och kulturmiljövårdens intressen med hänsyn till rennäringens intressen bör underlättas genom råd från skogsvårdsstyrelserna till skogsägarna om hur dessa hänsyn kan samordnas i skogsbruket.

## 6.4.8 Skogsvårdsstyrelsens roll

Skogsvårdsmyndigheten får rätt att i enskilda fall meddela bindande beslut om hänsynstagande till mark som behövs för rennäringen utan att först behöva ge råd och anvisningar.

Liksom när det gäller hänsynen till natur- och kulturmiljövården har skogsvårdsstyrelserna en viktig roll när det gäller att informera och ge råd till skogsägare om hur hänsyn bör tas till mark som är viktig för att samebyarnas naturbetesbaserade renskötet. Skogsvårdsstyrelsernas tillsyn av att hänsyn tas på det sätt som anges i 31 § skogsvårdslagen, är också viktig för att bestämmelsen skall kunna leda till att samebyarna har tillräcklig tillgång till bete och annan mark som behövs för att kunna bedriva naturbetesbaserad renskötsel.

För att skogsvårdsstyrelserna skall kunna uppfylla sin uppgift att ge råd och utöva tillsyn av att hänsyn tas till rennäringen i samband med alla skogsvårdsåtgärder måste myndigheten ha ett löpande samråd med samebyarna och tillgång till information om samebyarnas markanvändning och var lavbetesområdena finns inom varje sameby.

Sådan information finns numera tillgänglig digitalt för hela renskötselområdet när det gäller mycket gott vinterbete och mark som är viktig för flyttning och samling av renar. Som vi tidigare har angett har en kartläggning av detta gjorts inom ramen för det arbete som utförts i Svensk-norska renbeteskommissionen, se vidare bilaga 5.

Databasens informationen om var samebyarnas marklavbete finns är inte lika god för hela renskötselområdet. Inom de områden där vegetationskartor finns är informationen bäst. I de områden där vegetationskartornas redovisning grundar sig på satellitbilder finns vissa osäkerheter. Det råder dels en viss osäkerhet om vilken markvegetationstyp som finns på hyggen (rör sig om 5-15 procent av skogsmarken), dels osäkerhet om vilken markvegetation som finns inom områden med starkt kuperad terräng, där det förekommer skuggbildning på satellitbilderna (0-2 procent av årstidsbetenas nettoareal). Inom dessa områden kan det följaktligen finnas marklavbete som inte framgår av databasen (se vidare Svensk-norska renbeteskommissionens betänkande, Bilaga 1 s. 29).

Det är angeläget att materialet så fort som möjligt kompletteras med uppgifter om vilken markvegetation som finns inom dessa områden. Att så sker bör bli en uppgift för Sametinget som ny sektorsmyndighet för rennäringen. Likaså bör uppgifter om var viktiga hänglavsområden finns kartläggas av Sametinget.



I avvaktan på att detta arbete färdigställs får det ankomma på samebyarna att i samband med de samråd som hålls med skogsbruket lämna kompletterande upplysningar om lavbetesområden som är av betydelse för samebyn. Sådana upplysningar bör föras till de protokoll som förs vid samråden.

Genom att protokollen fogas till avverkningsanmälan och ansökan om tillstånd till avverkning får också skogsvårdsstyrelsen del av denna information och kan beakta den vid sin bedömning. Uppgifter om lavtillgången i protokollen kan kompletteras med fältbesök från skogsvårdsstyrelsen sida.

Det är angeläget att skogsvårdsstyrelsen i sin tillsyn av hänsynsbestämmelsen i 31 § skogsvårdslagen eftersträvar att alla skogsbruksåtgärder skall vidtas så att minsta möjliga skada orsakas på lavbetet. Detta kan ske genom att skogsvårdsstyrelsen aktivt utnyttjar de möjligheter myndigheten har enligt 35 § skogsvårdslagen, att ge råd, meddela förelägganden och förbud som behövs för att de hänsyn som anges i 31 § skogsvårdslagen skall efterlevas. Det kan exempelvis gälla skonsam eller ingen markbehandling, kvarlämnande av träd vid avverkning m.m. Som vi angett ovan kan överenskommelser som träffats i samband med samråd användas som underlag för förelägganden eller förbud från skogsvårdsmyndigheten.

I vissa fall kan det vara så angeläget att skydda ett lavbetesområde från skogsbruksåtgärder som kan skada lavbetet, exempelvis kraftig markberedning, att skogsvårdsmyndigheten bör ha möjlighet att meddela bindande beslut om hänsynstagande utan att först behöva ge råd. Skogsvårdsmyndigheterna har en sådan möjlighet att meddela förbud eller förelägganden direkt, när det behövs för att bevara natur- eller kulturmiljövården.

Vi föreslår att motsvarande möjlighet införs så att skogsvårdsmyndigheten kan meddela förelägganden eller förbud direkt när det behövs för att skydda områden som behövs för rennäringen.

Målet för tillsynen är att den totala tillgången på lavbete inom en sameby väsentligen kan bibehållas så att samebyns pågående markanvändning för renskötsel inom samebyn inte avsevärt försvåras.

Med en aktiv rådgivning och tillsyn samt tillgång till information som visar var lavbete och andra områden som är särskilt viktiga för renskötseln finns, bör skogsbruket kunna ta sådan hänsyn till samebyarnas behov av mark för naturbetesbaserad renskötsel att naturbetesbaserad renskötsel långsiktigt kan bedrivas inom alla samebyar inom renskötselområdet.

#### 6.4.9 Prövning av avverkningar med hänsyn till rennäringens intressen

Skogsvårdsstyrelsen skall om sameby och skogsmarkens ägare inte kan komma överens om en avverkning vid ett samråd, pröva om det finns behov av begränsning av eller förbud mot avverkningen.

Sådant beslut skall meddelas om den planerade avverkningen medför ett sådant väsentligt bortfall av renbete att samebyns möjlighet att bedriva rennäring inom berörd del av samebyns betesområde avsevärt försvåras eller om den planerade avverkningen leder till att sedvanlig samling eller flyttning av renhjord inom berörd del av samebyns betesområde avsevärt försvåras.

Om ett beslut om begränsning eller förbud av en avverkning leder till att markägarens pågående markanvändning avsevärt försvåras skall ersättning utgå av allmänna medel.

Vi anser att det i särskilda fall behövs en möjlighet för skogsvårdsstyrelserna att fatta beslut om begränsningar av, eller förbud mot avverkningar som skulle medföra att pågående markanvändning för renskötsel inom den del av samebyn som berörs av avverkningen avsevärt försvåras.

En sådan möjlighet finns i dag om det rör en avverkning inom området för svårföryngrad skog eller skyddsskog. Inom detta område får inte avverkningstillstånd ges av skogsvårdsmyndigheten om det medför sådant väsentligt bortfall av renbete att möjligheterna att hålla tillåtet renantal påverkas eller omöjliggör sedvanlig samling och flyttning av renhjord.

De områden som är viktigast för samebyarna som vinterbete finns utanför det område där den nuvarande bestämmelsen gäller. I vissa fall kan en stor avverkning av skog på vinterbetesmark som är viktig för samebyns renskötsel innebära att pågående markanvändning för renskötsel, inom den del av samebyn som berörs av avverkningen, avsevärt försvåras. Med gällande regler kan en sådan avverkning inte begränsas eller stoppas med hänsyn till rennäringen.

Vi anser att det är angeläget att öppna en möjlighet för skogsvårdsmyndigheterna att begränsa eller stoppa större avverkningar, eller avverkningar inom för renskötseln särskilt viktiga områden, om avverkningen leder till att renskötseln inom den del av samebyns betesområde som berörs, avsevärt försvåras.

För att understryka vikten av de samråd som hålls mellan skogsbruket och samebyarna föreslår vi att en sådan prövning knyts till samråden. Om det av protokoll från samråd mellan samebyn och markägaren, framgår att samebyn motsatt sig en avverkning skall skogsvårdsstyrelserna göra en prövning av om avverkningen skall begränsas eller stoppas.

Beslut om begränsning eller förbud mot avverkningen skall kunna meddelas om den planerade avverkningen medför ett sådant väsentligt bortfall av renbete att samebyns möjlighet att bedriva rennäring inom berörd del av samebyns betesområde avsevärt försvåras eller avverkningen leder till att sedvanlig samling eller flyttning av renhjord inom berörd del av samebyns betesområde avsevärt försvåras.

Med berörd del av samebyns betesområde menas den betestrakt i samebyn som berörs av den planerade avverkningen. En betestrakt är det område som får användas av en vinterbetesgrupp i en sameby som vinterbetesområde. Om användningen av en betestrakt avsevärt försvåras på grund av bortfall av renbete eller på grund av att området inte kan användas som kalvningsplats eller renar inte kan samlas eller flyttas inom området, skall avverkningen begränsas eller stoppas.

Av den senaste utvärderingen av samråden framgår att en majoritet av samebyarna anser att de har allt för liten möjlighet att påverka skogsbruket så att hänsyn visas för deras behov av mark för renskötsel. Företrädare för skogsbruket däremot är i stort sett nöjda med resultaten av samråden. Mycket tyder på en ojämlikhet i förhandlingssituationen.

En regel som på det sätt vi föreslår gör det möjligt för skogsvårdsmyndigheterna att väga skogsbrukets intressen mot rennäringens intressen, anser vi kommer att leda till att en större jämlikhet mellan parterna kan åstadkommas i förhandlingarna i samband med samråd.

Om skogsbruket löpande tar hänsyn till rennäringens intressen i samband med olika skogsbruksåtgärder, och skogsvårdsmyndigheterna bidrar med kunskap om vilka åtgärder som kan vidtas för att skydda samebyarnas behov av mark för renskötsel, bedömer vi att en regel av detta slag inte behöver tillämpas annat än i undantagsfall. Mindre avverkningsytor, kvarlämnande av träd och skonsam markberedning på lavmark samt hänsyn i anslutning till flyttvägar, arbetshagar och samlingsplatser kommer i de flesta fall att leda till att pågående markanvändning inom den del av samebyn som berörs av en enskild avverkning inte avsevärt försvåras.

Skogsvårdsstyrelsens prövning av en avverkning skall, liksom samråden, både omfatta avverkningen och planerade efterföljande skogsvårdsåtgärder.

Om det är tillräckligt, skall skogsvårdsstyrelsen i första hand besluta om begränsning av avverkningen eller den efterföljande skogsvårdsåtgärden. Om begränsning av avverkningen eller den efterföljande skogsvårdsåtgärden inte är tillräcklig för att undvika att samebyns möjlighet att bedriva rennäring inom berörd del av samebyns betesområdet avsevärt försvåras, skall skogsvårdsstyrelsen besluta om förbud.

Beslut om begränsning eller förbud mot en avverkning gäller tills nytt samråd hållits och ny avverkningsanmälan eller ansökan om tillstånd till avverkning kommer in till skogsvårdsmyndigheten. Om överenskommelse träffats mellan samebyn och skogsägaren i samband med nytt samråd, saknas anledning för skogsvårdsstyrelsen att pröva om avverkningen skall begränsas eller förbjudas med hänsyn till rennäringens intressen.

Skogsvårdsstyrelsen skall liksom i dag alltid besluta om vilken hänsyn som skall tas till rennäringens intressen i samband med tillstånd till avverkning i svårföryngrad skog. Det är också, som vi påpekat ovan, angeläget att myndigheten aktivt i sin tillsyn följer upp de överenskommelser som träffats i samband med samråd t.ex. när det gäller sättet för avverkning och efterföljande skogsvårdsåtgärder.

Om förbud eller begränsning av en planerad större avverkning är nödvändigt med hänsyn till rennäringens intressen och ett sådant beslut leder till att markägarens pågående markanvändning avsevärt försvåras skall ersättning utgå enligt de bestämmelser som anges i 19 § skogsvårdslagen. På detta vis begränsas de negativa konsekvenserna av beslutet för markägaren. Eftersom avsikten med att kunna begränsa eller förbjuda en avverkning är att tillgodose rennäringen som ett allmänt intresse, bör ersättning betalas av staten.

#### 6.4.10 Samordning av hänsyn till natur- och kulturmiljövården med hänsyn till rennäringens intressen

De möjligheter som finns att samordna skyddet för områden som är av betydelse för natur- och kulturmiljövården med skyddet för områden som är av betydelse för den naturbetesbaserade renskötseln skall tillvaratas. Det gäller såväl i skogsbruket som vid tillämpning av de regler som gäller för nationalparker, naturreservat, kulturresevat och biotopskyddsområden.

När kartläggningen av områden som är av synnerlig betydelse för renskötseln är klar bör det övervägas att införa en möjlighet för staten att sluta renskötselavtal med markägare om restriktioner i markanvändningen inom dessa områden.

I samband med de statliga inköp som skall göras av skyddsvärd skogsmark, skall samebyarnas behov av skog med trädlav och riklig tillgång på marklav samt skog kring flyttleder, kalvningsplatser, renskötselanläggningar m.m. beaktas.

Som vi nämnt i avsnitt 6.4.2 skulle de positiva effekterna för rennäringen av det miljöanpassade skogsbruk som i dag bedrivs kunna bli betydligt större om hänsynen till samebyarnas naturbetesbaserade renskötsel samordnades med, och sågs som en del av den hänsyn som skall visas till naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen. Det skulle också vara till fördel för skogsbruket om olika åtgärder som vidtas kan utformas på ett sådant sätt att båda hänsynen kan tillgodoses samtidigt.

De möjligheter som finns att ta hänsyn till natur- och kulturmiljövården på ett sådant sätt att också förutsättningarna för den naturbetesbaserade renskötseln skyddas bör därför tillvaratas. Det kan bl.a. ske genom att, som ett led i naturvården, skydda skog i viktiga betesområden för att värna om goda livsbetingelser för renen i skogen. Skog kring arbetshagar och flyttleder som används i renskötseln kan skyddas som en del av den samiska kulturmiljövården. Gammal hänglavskog kan skyddas såväl av hänsyn till naturvårderna i sådan skog som av hänsyn till samebyarnas behov av trädlavbete.

Det bör bli en uppgift för skogsvårdsmyndigheterna att se till att de möjligheter som finns att samordna hänsynen till natur- och kulturmiljövården med hänsynen till rennäringens intressen tillvaratas.

Det finns av samma skäl anledning för skogsvårdsmyndigheterna att tillvarata möjligheten att skydda områden som är viktiga för den naturbetesbaserade renskötseln i samband med inrättande av biotopskyddsområden enligt bestämmelsen i 7 kap. 11 § miljöbalken. Biotop-

skyddsområden kan inrättas för särskilt skyddsvärd mark såsom äldre naturskogsartade skogar, äldre betespräglad skog och mark med mycket gamla träd. Sådan mark kan också vara viktig för samebyarna som renbete. Det finns därför en möjlighet att tillgodose såväl intresset av att värna om naturvården som intresset av att värna om den naturbetesbaserade renskötseln vid inrättande av biotopskyddsområden.

Möjligheten att skydda områden som är viktiga för den naturbetesbaserade renskötseln bör också tillvaratas i tillämpningen av de regler som finns i övrigt om skydd av områden i 7 kap. miljöbalken. Som exempel kan nämnas att områden med gammal hänglavskog som kan användas som bete för renarna, kalvningsland, arbetshagar och flyttleder som används i renskötseln bör kunna skyddas genom föreskrifter om vård av nationalparker och beslut om inrättande av naturreservat eller kulturreservat. Även bestämmelserna om naturvårdsavtal i 7 kap. 3 § andra stycket jordabalken bör kunna användas för att skydda viktigt trädlavbete.

Utöver dessa möjligheter att samordna skyddet för områden som är av betydelse för den naturbetesbaserade renskötseln med skyddet för områden som är av intresse för natur- och kulturmiljövården behöver, enligt vår uppfattning, områden som är av synnerlig betydelse för renskötseln ett särskilt skydd.

Exempel på sådana områden är de ostörda områden i skogen där marklavtillgången är mycket god eller områden med mycket god tillgång på hänglav. Områden som används som kalvningsplatser eller platser längst flyttleder eller arbetshagar kan också vara av synnerlig betydelse för renskötseln i en sameby.

Sådana områden är delvis kartlagda. Områden med mycket god tillgång på marklav finns i stor utsträckning kartlagda genom det arbete som gjorts inom ramen för Svensk-norska renbeteskommissionen. Det rör sig om någon procent av skogsmarken inom renskötselområdet. De särskilt viktiga områden med hänglavförekomst som kan användas för renbete finns inte kartlagda på samma sätt men det rör sig om gammal barrskog (över 120 år) som ofta också är intressant att skydda ut naturvårdssynpunkt. Andra särskilt viktiga områden såsom kalvningsland, flyttleder och områden kring arbetshagar finns med i samebyarnas markanvändningskartor.

Det är enligt vår uppfattning viktigt att Sametinget i egenskap av myndighet med ansvar för rennäringen, kartlägger och sammanställer samtliga områden som är av synnerlig betydelse för samebyarnas renskötsel. När en sådan kartläggning är klar bör det övervägas att införa en möjlighet för staten att sluta renskötselavtal med markägaren för att åstadkomma ett skydd för dessa områden. Sådana renskötselavtal kan

utformas på liknande sätt som naturvårdsavtal (jfr 7 kap. 3 § andra stycket jordabalken).

Syftet med renskötselavtal skulle vara att tillgodose det allmänna intresset av skydd för områden som är av synnerlig betydelse för renskötseln. Avtalet skulle innebära att markägaren åtog sig längre gående begränsningar i sin markanvändning än de allmänna hänsyn som skall tas till rennäringen enligt rennäringlagen och skogsvårdslagen. Det kan exempelvis röra sig om att i skogsbruket heltavstå från markberedning, att tillämpa särskilda avverkningsmetoder eller helt avstå från att avverka skog. Förutsättningen för att ett avtal skall slutas bör vara att den berörda samebyn lämnar sitt godkännande till avtalet. Kostnader till följd av de inskränkningar i markanvändningen som markägaren går med på genom renskötselavtal, bör liksom vad som gäller för naturvårdsavtal staten stå för eftersom det är av allmänt intresse att områden som är av synnerlig betydelse för renskötseln skyddas.

Utöver att sådana avtal skulle leda till ett bättre skydd för områden som är av synnerlig betydelse för renskötseln, så finns också förutsättningar för att de skulle kunna leda till ett bättre samarbete mellan samebyar och markägare i vissa områden, eftersom markägare med sådana avtal som grund kan ta större hänsyn till områden som är viktiga för samebyarnas renskötsel utan att behöva lida ekonomisk skada.

Eftersom det inte finns någon kartläggningen av samtliga områden som är av synnerlig betydelse för samebyarnas renskötsel avstår vi dock från att nu lämna något lagförslag rörande renskötselavtal motsvarande det som finns om naturvårdsavtal i jordabalken.

I samband med de ytterligare avsättningar av skyddsvärd skogsmark som planeras för att uppnå miljö kvalitetsmålet "Levande skogar" (prop. 2000/01:130, s. 137 och 142 f.), bör områden i skogen som är av betydelse för den naturbetesbaserade renskötseln beaktas.

Regeringen föreslår att ytterligare 900 000 ha skyddsvärd skogsmark skall undantas från skogsproduktion till år 2010. Detta skall ske både genom frivillig avsättning och statliga åtgärder som t.ex. att avsätta mark till naturreservat och biotopskyddsområden. Skyddet av urskogar och urskogsliknande naturskogar bör prioriteras.

Det är i första hand hänslavbärande skog som kan skyddas genom dessa förslag till åtgärder. Skog med riklig markslavförekomst anses ofta inte så värdefull ur naturvårdssynpunkt. Den kan dock bevaras som exempel på äldre betespräglad skog (se ovan vad som angetts som exempel på biotopskyddsområden).

Med hänsyn till det kulturmiljövärde den naturbetesbaserade renskötseln har, anser vi att man i samband med de ytterligare statliga inköp som skall göras av skyddsvärd skogsmark skall beakta samebyarnas behov av hänslavsskog, skog med riklig markslavförekomst och

skog kring områden av betydelse för den naturbetesbaserade renskötelsen såsom kalvningsplatser, flyttleder arbetshagar m.m. En sådant synsätt ligger i linje med uttalanden i propositionen om att bevarandet av skogens kulturmiljöer ”i möjligaste mån skall samordnas med skyddet av den biologiska mångfalden i skogslandskapet för att uppnå synergieffekter i bevarandearbetet”(s. 143).

För att områden i skogen som är viktiga för den naturbetesbaserad renskötelsen skall kunna bevaras genom att undantas från skogsproduktion är det viktigt att också Sametinget deltar tillsammans med Naturvårdsverket, Skogsstyrelsen och skogsvårdsstyrelserna, Riksantikvarieämbetet och länsstyrelserna, i arbetet med att bedöma olika skogsområdets skyddsvärden.

## 6.5 Ökade kunskaper och stöd för lokal samverkan

Särskilda medel anslås till Sametinget, Skogsstyrelsen och Statens jordbruksverk för utbildning. Utbildningen skall omfatta de nya reglerna om ömsesidig hänsyn och hur olika typer av markanvändning, renskötsel, skogsbruk och jordbruk påverkar varandra och kan bedrivas med så stor ömsesidig hänsyn som möjligt. Utbildningen skall rikta sig såväl till markägare och renskötare som till tjänstemän vid kommunala, regionala och statlig myndigheter som arbetar med markförvaltning eller beslut rörande markanvändning inom renskötselområdet.

Under en treårsperiod anslås särskilda medel till stöd för lokal samverkan mellan samebyar och privata markägare inom renskötselområdet. För att skapa förutsättningar för lokal samverkan bör det i särskilda fall anslås medel till medling och konfliktlösning mellan samebyar, markägare och andra markanvändare.

Staten lämnar bidrag till instängsling av åkermark.

För att åstadkomma hänsyn till samebyarnas behov av mark för naturbetesbaserad renskötsel och ökad samverkan mellan samebyarna och andra markanvändare inom renskötselområdet behövs ökade kunskaper om de förutsättningar som krävs för att bedriva naturbetesbaserad renskötsel och hur annan markanvändning påverkar dessa förutsättningar. Det behövs också ökade kunskaper om hur den renskötsel som bedrivs i dag påverkar annan markanvändning som jordbruk och skogsbruk. Därutöver behövs ett löpande samarbete på lokal nivå mellan olika



markanvändare för att uppnå ett bättre sambruk av marken inom renskötselområdet.

Både utbildning och lokala samråd förekommer redan i viss omfattning. I skogsmyndigheternas regi hålls utbildning för skogsägare om rennäringens behov och utbildning för renskötare om skogsbrukets behov. Informationsutbyte mellan skogsbruket och rennäringen sker också inom Samrådsgruppen Skogsbruk-rennäring som drivs i Skogsstyrelsens regi.

Samebyar och många skogsbolag samråder också löpande inom ramen för certifieringen (FSC-certifieringen) av skog. Denna samverkan har som vi ovan har nämnt lett till positiva effekter för samebyarnas renskötsel. Likaså har vi nämnt att lokal samverkan för närvarande planeras mellan det s.k. familjeskogsbruket och samebyarna.

Det förekommer också andra samråd på frivillig grund på lokal nivå mellan företrädare för mindre markägare och samebyar. Det kan röra sig om samarbete när det gäller förhållandet mellan rennäring och skogsbruk och jordbruk, gemensam miljövard av fjällområdena och samarbete och samplanering av jakt.

För att de nya regler vi föreslagit om ömsesidig hänsyn mellan samebyar och markägare och andra markanvändare skall leda till en ökad samverkan och ett bättre sambruk av marken, anser vi att det är viktigt att utbilda såväl samebymedlemmar som markägare och andra markanvändare om innehållet i dessa regler när de införs.

Samtidigt bör en utbildningssatsning göras på lokal nivå för att öka kunskaperna hos olika markanvändare inom renskötselområdet om de förutsättningar som krävs för att bedriva en naturbetesbaserad renskötsel och hur olika typer av markanvändning påverkar renskötseln. Det behövs också mer kunskap om hur pågående markanvändning kan bedrivas och ny markanvändning kan planeras så att den i så liten utsträckning som möjligt stör den naturbetesbaserade renskötseln. Ökade kunskaper behövs också hos renskötare och andra samebymedlemmar som arbetar med samebyns renskötsel om hur den renskötsel som bedrivs i dag påverkar andra areella näringar som jordbruk och skogsbruk och vad som kan göras för att renskötseln i så liten utsträckning som möjligt skall störa annan markanvändning.

Vi föreslår därför att särskilda medel avsätts så att Sametinget, Skogsstyrelsen och Statens jordbruksverk i samband med att de nya reglerna om hänsyn mellan samebyarnas och andras markanvändning genomförs, kan anordna utbildning om de nya reglerna. Utbildningen bör också omfatta information om hur renskötseln, skogsbruket och jordbruket påverkar varandra inom renskötselområdet samt om hur olika typer av markanvändning kan bedrivas med hänsyn till varandra.

Inom ramen för utbildningen bör Sametinget också informera om hur olika typer av markanvändning tillsammans påverkar möjligheterna att bedriva naturbetesbaserad renskötsel inom en sameby och hur konkurrerande markanvändning kan bedrivas och planeras så att den i så liten utsträckning som möjligt negativt påverkar den naturbetesbaserade renskötelsen.

Utbildningen bör rikta sig såväl till markägare som renskötare och till tjänstemän på kommunala, regionala och statliga myndigheter som handlägger frågor om markanvändning och markförvaltning inom renskötseområdet.

Utbildningen bör förläggas lokalt till olika platser inom renskötseområdet och på sådan tid att såväl markägare som renskötare och tjänstemän kan delta samtidigt. På det sättet kan deltagarna själva bidra till utbildningen med egna erfarenheter och utbildningen kan ge stöd för fortsatt lokal samverkan mellan olika markanvändare.

Löpande lokal samverkan mellan markägare, samebyar och andra markanvändare (exempelvis kommuner) om markanvändningen inom renskötseområdet är enligt vår uppfattning nödvändig om ett gott sambruk av marken mellan samebyarna och markägare och myndigheter skall kunna uppnås. För att åstadkomma detta räcker inte de nya regler om ömsesidig hänsyn som vi har föreslagit och utbildning om dessa regler. Därutöver behöver samebyar och markägare träffas regelbundet för att samordna sin markanvändning och lösa eventuella konflikter som uppkommer i det gemensamma bruket av marken.

För att åstadkomma löpande lokal samverkan och stödja de initiativ som på vissa håll redan tagits till detta, anser vi att staten initialt bör ge ekonomiskt stöd för att lokal samverkan skall komma till stånd på så många platser som möjligt.

Ett sätt att ekonomiskt stödja lokal samverkan kan vara att ge ekonomiskt stöd till de samebyar som tar initiativet till lokala samråd. Det kan ske genom att de samebyar som startar sådana samråd under en treårsperiod får statligt stöd för sådan verksamhet. En förutsättning för ekonomiskt stöd bör vara att samebyn kan redovisa en plan för samråd med skogsägare och andra markanvändare inom samebyns geografiska område och visa att samråd/samverkan har genomförts. Efter treårsperioden utvärderas verksamheten av Sametinget, Skogsstyrelsen och Statens jordbruksverk gemensamt.

Ett annat sätt kan vara att ställa medel till förfogande och ge länsstyrelserna och skogsvårdsstyrelserna uppdrag att initiera och medverka vid årliga (eller mer ofta återkommande) lokala samråd mellan skogsägare, andra markägare och samebyar och utvärdera dessa efter en treårsperiod. Om detta sätt väljs är det av stor vikt att den lokala samverkan organiseras i nära samråd med markägarna och samebyarna

själva. På det sättet kan de initiativ som redan tagits till samverkan och den kunskap som redan finns tillvaratas.

Frågor som lämpligen kan diskuteras i samband med återkommande samråd är markägarnas planerade skogsbruksåtgärder eller andra markanvändningsåtgärder som kan beröra renskötseln. På motsvarande sätt kan samebyarnas markanvändning för renskötsel diskuteras, exempelvis lämpliga platser för avlastning av större lastbilstransporter av renar, platser för stödutfodring och samebyns planerade områden för vinterbete. Andra lämpliga frågor att diskutera kunde vara frågor om hur man planerar nyttja sin rätt till jakt och fiske från såväl markägarnas sida som samebyarnas.

I vissa fall finns konflikter rörande markanvändningen som hindrar att lokal samverkan kan komma till stånd. För att åstadkomma lokal samverkan även på platser där det sedan lång tid tillbaka förekommit konflikter mellan samebyar och andra markanvändare, bör enligt vår uppfattning medling och konfliktlösning prövas.

I en del fall kan det räcka att anlita medlare för att lösa en viss specifik konflikt som rör markanvändningen inom ett område. Som exempel kan nämnas att det numera i de konflikter som uppstår mellan rennäringen och jordbruket kan anlitas särskilda medlare för att lösa sådana konflikter. I konflikter mellan skogsbruk och rennäring skulle på motsvarande sätt medlare med kunskaper såväl från skogsbruk som rennäring kunna anlitas.

I andra fall kan konflikterna vara så djupgående och omfatta så många olika parter, exempelvis markägare, jägare, renskötande samer, andra samer, att konfliktlösning i ett bredare perspektiv kan behövas. För att åstadkomma samverkan i dessa fall anser vi att staten bör initiera och ekonomiskt ge stöd för konfliktlösning och medling med särskild expertis inom konfliktlösning och kunskaper om bakgrunden till de konflikter som på vissa håll pågått under mycket lång tid tillbaka. Exempel på hur sådan konfliktlösning kan gå till när det gäller de konflikter som finns rörande vinterbetet och småviltjakten har givits i doktorsavhandlingen "Property rights, Ethics and Conflict resolution", Foundations of the Sami Economy in Sweden, (Thomas Hahn, Uppsala 2000). Försök med medling och konfliktlösning bör liksom lokal samverkan, utvärderas efter en treårsperiod.

Vi anser också att en möjlighet att få statligt stöd för instängsling av åkermark bör införas. I vissa områden förekommer djupa konflikter rörande förekomst av renar på åkermark vintertid. I de fall medlare har konstaterat upprepade fall av skador på grund av renar på åkermarken vintertid och kommit fram till att detta inte kan förhindras för framtiden genom en rimlig arbetsinsats från samebyns sida bör det finnas

möjlighet att få statliga stöd för instängsling av åkermark inom renskötselområdet.

Det är naturligtvis viktigt att både markägare och berörd sameby är överens om att sådan instängsling behövs och var den skall sättas upp. Annars kan den orsaka nya hinder i markanvändningen för samebyn och kanske också i vissa fall för markägaren.

De förslag vi har till ömsesidiga hänsynsregler samt stöd för lokal samverkan mellan samebymedlemmar och markägare anser vi på sikt kommer att leda till positiva effekter. Utbildning om de ömsesidiga hänsynsreglerna och lokal samverkan med medling och konfliktlösning där detta behövs, kan på sikt bidra till att de konflikter som finns rörande markanvändningen kan lösas. Det kan också leda till en effektivare markanvändning för samtliga markanvändare inom renskötselområdet. Detta kommer i sin tur innebära positiva effekter såväl för rennäringen som för andra näringar som är beroende av att använda marken.

Det ekonomiska stöd från staten som vi angett behövs för utbildning i de ömsesidiga hänsynsreglerna, för lokal samverkan och för konfliktlösning (medling, instängsling av åkermark m.m.) är enligt vår uppfattning en förutsättning för att ett gott resultat skall kunna uppnås.

## 6.6 Samebyarnas markanvändning på statlig mark

Inom renskötselområdet förvaltas en stor del av marken av staten. Från statens sida har man allt sedan tillkomsten av den första renbeteslagen år 1886 på olika sätt markerat samernas rätt att använda statlig mark (mark som förvaltas av staten) för renskötsel, jakt och fiske.

I den första renbeteslagen reglerades såväl samernas rätt att bruka privatägd mark som statlig mark. På en viss del av den statliga marken markerades samernas företrädesrätt till bruket av marken genom att marken betecknades som "de för lapparne afsatta land".

Inom de för lapparne afsatta land hade samerna företräde till bruket av marken för renskötsel, jakt och fiske. Det var endast om samerna inte själva behövde allt bete, jakt eller fiske som utomstående i begränsad omfattning fick använda marken. Ett villkor för sådana upplåtelser av slätter, jakt eller fiske var att de inte skadade eller skapade olägenheter för samerna (22 § i 1886 års renbeteslag).

Beteckningen ”de för lapparne afsatta land” ändrades i 1898 års renbeteslag till ”de områden som blivit till lapparnas uteslutande begagnande anvisade” (31 §). Samtidigt angavs att med detta avsågs kronomarken ovanför odlingsgränsen som står under statens omedelbara disposition och på renbetesfjällen.

Samebyarna har fortfarande särskilt stark rätt till bruket av kronomark ovanför odlingsgränsen som står under statens omedelbara disposition och på renbetesfjällen. I förarbetena till den nu gällande rennäringslagen anges att den marken i första hand är avsedd för de renskötande samernas bruk (prop. 1971:51, s. 132). Även den nu gällande rennäringslagen innehåller bestämmelser om särskilda villkor för upplåtelser av nyttjanderätter på denna mark. Villkoren tar sikte på att skydda samebyarnas markanvändning för renskötsel, jakt och fiske.

Rennäringslagen innehåller också bestämmelser om särskilda rättigheter för samerna att bruka det som betecknas som kronomark. Med kronomark menas inte bara mark som förvaltas av staten utan all mark där samebyarna får bruka marken året runt och som tillhör eller vid utgången av juni 1992 tillhörde staten (se 3 § rennäringslagen).

På kronomark har samebyarna och samebymedlemmar bl.a. rätt att uppföra anläggningar som behövs för renskötseln, att ta virke till sådana anläggningar, till familjebostad och till slöjdvirke samt att ta bränsle (16–22 §§ rennäringslagen)

I och med Domänverkets bolagisering år 1992, övergick den statliga året-runt-marken nedanför odlingsgränsen – dvs. skogssamebyarnas året-runt-mark – i privat ägo (Assi Domän). Det underströks att de ändrade ägandeförhållandena inte påverkade samebyarnas rätt att använda året-runt-marken för renskötsel, jakt och fiske. Samebyarna skulle behålla samma rättigheter att bruka marken som då den var statlig. Detta markerades genom att beteckningen kronomark behölls för all året-runt-mark som fram till år 1992 varit statlig mark oavsett om den övergick i privat ägo eller behölls som statlig mark (prop. 1991/92:134, s. 34). Av fastighetsregistret framgår vilken mark som är kronomark (23 § fastighetsregisterförordningen).

De delar av samebyarnas året-runt-marker som finns ovanför odlingsgränsen och på renbetesfjällen behölls av staten. Det skäl som angavs för att behålla marken i statlig ägo var att det ansågs föreligga en fara för att en privatisering av marken skulle kunna leda till en uppdelning av marken mellan olika privata markägare med ökade störningar och intrång i rennäringen som följd samt minskade möjligheter för samebymedlemmar att utnyttja sin rätt till jakt och fiske (s. 35 ff.).

Från samiskt håll hävdas att samernas rätt till den statliga marken inom renskötseområdet är betydligt starkare än vad som framgår av rennäringslagen. Samerna har dock inte kunnat visa äganderätt till någon statlig mark inom renskötseområdet.

I det s.k. skattefjällsmålet (NJA 1981 s. 1) hävdade samerna utan framgång att de hade äganderätt till skattefjällen i Jämtland. I ett nyligen avgjort och ännu ej lagakraftvunnet lagfartsärende kunde inte Sörkaitums sameby hindra en lagfartsansökan med hänvisning till att samebyn och inte staten var rätt ägare till den mark som lagfart söktes för (Hovrätten för Övre Norrlands beslut i mål Ö 344/99).

Även om samebyarna inte har kunnat visa äganderätt till de markområden som har berörts av domstolarnas prövning, hänvisade dock domstolarna i båda målen till att äganderättsförhållandena kunde vara annorlunda för annan statlig mark än den mark som var under bedömning i målen.

I skattefjällsmålet slog Högsta domstolen fast att samerna hade en starkt skyddad bruksrätt till marken med samma grundlagsskydd som äganderätten.

Senare tids rättshistoriska forskning visar att samernas rätt till, i vart fall vissa delar av den statliga marken, troligen är betydligt starkare än vad som framgår av rennäringslagen.

Inom de delar av renskötseområdet som forskningen berör har samerna fram till år 1750 haft motsvarande en skattemannarätt till mark som staten i dag hävdar äganderätt till. För de jordbrukande skatteböndernas del omvandlades skattemannarätten så småningom till äganderätt medan samernas rätt till marken försvagades. Så sent som år 1809 var samernas rätt till marken betydligt starkare än i dag (se Kaisa Korpijaakko-Labba, *Om samernas rättsliga ställning i Sverige-Finland*, doktorsavhandling framlagd år 1989 vid Lapplands högskola i Rovaniemi och Bertil Bengtsson, *Samernas rätt i ny belysning*, SvJT, 1990 s. 138 ff. samt Mera om rätten till Lappland, SvJT 2001 s. 183 ff.).

## 6.6.1 Våra överväganden och förslag

Staten skall i förvaltningen av mark inom renskötseområdet vara ett föredöme när det gäller att visa hänsyn till samebyarnas behov av att använda marken för renskötsel, jakt och fiske och annan samisk markanvändning. Förvaltningen skall präglas av löpande samråd med berörda samebyar och Sametinget om markanvändningen.

Staten skall i förvaltningen av kronomark ovanför odlingsgränsen som står under statens omedelbara disposition och på renbetesfjällen i första hand tillgodose samebyarnas behov av marken för renskötsel, jakt och fiske och annan samisk markanvändning. Detta skall tydligare framgå av de villkor som ställs upp för upplåtelser av nyttjanderätter inom denna mark. När det gäller avgiftsfria upplåtelser av jakt och fiske skall det införas en regel som ger den sameby som berörs av en avgiftsfri upplåtelse, rätt till kompensation av staten.

Samebyarnas rätt att delta i förvaltningen av kronomarken ovanför odlingsgränsen och på renbetesfjällen skall göras tydligare genom att de delegationer för rennärringsfrågor som i dag finns vid länsstyrelserna och där samebyarna är representerade, får ett tydligare uppdrag att sköta länsstyrelsens förvaltning av sådan mark. Samebyarna och Sametinget skall vara representerade i den för länsstyrelserna gemensamma Fjälldellegationen.

### Statlig mark inom renskötseområdet

För att skapa goda förutsättningar för att samebyarna skall kunna bedriva en kulturellt, ekonomiskt och ekologiskt långsiktigt hållbar rennäring behövs som vi ovan har angett en ökad hänsyn till den mark som behövs för att bedriva en naturbetesbaserad renskötsel. Det rör sig om hänsyn så att samebyarna har tillgång till centrala sammanhängande säsongbetesområden för varje årstid, däribland ändamålsenliga kalvningsland och fungerande flyttleder med rastbeten.

Ett övergripande mål för förvaltningen av statlig mark inom renskötseområdet bör enligt vår uppfattning vara hänsyn till samebyarnas behov av mark för naturbetesbaserad renskötsel och ett fördjupat, löpande samråd med samebyar och Sametinget rörande markanvändningen. Detta ligger väl i linje med statens åtagande, att skapa goda förutsättningar för att rennäringen kan fortleva som en väsentlig del av den samiska kulturen. Det ligger också väl i linje med Sveriges internationella åtaganden, som innebär att respektera och främja samernas

strävan att utveckla rennäringen, som en grund för samisk kultur och ekonomisk självständighet.

Den starka juridiska ställning som renskötselrätten har på statlig mark talar också för att införa hänsyn till samebyarnas behov av mark för renskötsel, jakt och fiske och annan samisk markanvändning som ett övergripande mål för förvaltningen av statlig mark inom renskötselområdet.

Renskötselrätten är mer omfattande på kronomark inom renskötselområdet än på annan mark enligt nu gällande lag. Som anförts ovan finns det forskning som tyder på att renskötselrätten på statlig mark kan ha en ännu starkare ställning än vad som framgår av rennärlagslagen. Det finns därför särskilt starka skäl att i förvaltningen av statlig mark ta ökad hänsyn till markanvändning som sker med stöd av renskötselrätten.

All mark inom renskötselområdet som står under statlig förvaltning bör mot denna bakgrund förvaltas på ett sådant sätt att staten blir ett föredöme när det gäller att ta hänsyn till samebyarnas behov av mark för naturbetesbaserad renskötsel och annan samisk markanvändning med stöd av renskötselrätten. Staten bör också leda utvecklingen när det gäller ett fördjupat och löpande samråd med berörda samebyar och Sametinget i frågor som rör förvaltningen av statlig mark.

Den statliga marken inom renskötselområdet förvaltas av olika myndigheter och bolag. Den mark som betecknas "kronomark ovanför odlingsgränsen som står under statens omedelbara disposition och renbetesfjällen" förvaltas av Statens fastighetsverk och länsstyrelserna. Det rör sig om fjällsamebyarnas året-runt-marker samt delar av skogs-samebyarnas året-runt-marker. Statlig mark i andra delar av renskötselområdet förvaltas av olika myndigheter såsom Naturvårdsverket, Fortifikationsverket och av Sveaskog, ett av staten helägt bolag.

Föreskrifter om hur statens mark skall förvaltas med hänsyn till samebyarnas markanvändning kan ges på olika sätt. För myndigheter kan det ske genom att det anges i myndighetsinstruktioner att förvaltningen av statlig mark skall ske med hänsyn till samebyarnas markanvändning och i löpande samråd med berörda samebyar och Sametinget. I av staten ägda bolag kan det ske genom att sådana direktiv för förvaltningen skrivs in i bolagsordningen.

En annan möjlighet kan vara att i en förordning ange att statens mark inom renskötselområdet, oberoende av i vilken form staten förvaltar marken, skall förvaltas med hänsyn till samebyarnas markanvändning och i samråd med berörda samebyar och Sametinget.

För att åstadkomma ökad hänsyn till samebyarnas markanvändning på statlig mark är det utöver föreskrifter från regeringen angeläget att de tjänstemän som ansvarar för markförvaltning på olika statliga myn-



digheter deltar i den utbildning och information om samebyarnas behov av mark för renskötsel som vi föreslår skall anordnas av Sametinget (se avsnitt 6.5). Fördjupade kunskaper om vilken mark och vilka typer av hänsyn som samebyarna har behov av för att kunna bedriva en naturbetesbaserad renskötsel och ökade kunskaper om hur konkurrerande markanvändning påverkar renskötseln, ger bättre förutsättningar för att statens mark kommer att förvaltas med ökad hänsyn till samebyarnas behov. Sådan utbildning kan också medverka till att underlätta framtida kontakter mellan olika myndigheter med ansvar för förvaltning av statens mark och Sametinget i frågor som rör markförvaltning.

En annan förutsättning för att uppnå att ökad hänsyn tas till samebyarnas behov av mark för renskötsel, jakt och fiske på statlig mark är att företrädare för den statliga markförvaltningen kontinuerligt och i ökad omfattning samråder med berörda samebyar. På det sättet kan planering av ny markanvändning anpassas så att den inte skadar förutsättningarna för fortsatt renskötsel. När det gäller mer övergripande frågor om markförvaltning är det naturligt att staten som markägare också samråder med Sametinget så att målet för rennäringen – en långsiktigt bärkraftig rennäring i Sverige – kan uppfyllas.

Enligt ett regeringsbeslut om överlämnande till oss av delar av betänkandet SOU 1999:25, Samerna – ett ursprungsfolk i Sverige, skall vi bearbeta och komma med förslag avseende det stärkta skydd mot inskränkningar i renskötselrätten samt ursprungsfolkens rätt till naturtillgångar (dock ej avseende mineral och torv) som presenteras i betänkandet.

I betänkandet behandlas bl.a. frågan om hur Sverige skall kunna nå upp till de krav som ställs i artikel 15 i ILO-konvention nr 169. Av artikel 15 framgår att ursprungsfolk har rätt att delta i användningen, förvaltningen och bevarandet av naturtillgångar inom mark som de traditionellt använder.

För att kunna uppfylla detta krav är det viktigt att en framtida förvaltning av den statliga marken inom renskötselområdet sker på ett sådant sätt att samebyarna och Sametinget har en reell möjlighet att påverka markanvändningen och användningen av de naturtillgångar som finns där. Det gäller inte bara möjlighet att påverka användning av naturtillgångar som har betydelse för möjligheten att bedriva naturbetesbaserad renskötsel och jakt och fiske. Även en användning av marken som kan påverka samiska kulturvärden omfattas av artikel 15 i konventionen.

Det är därför viktigt att de myndigheter och bolag som förvaltar statlig mark har en löpande kontakt med samebyarna och Sametinget om användningen av marken, även när markanvändningen inte direkt berör rennäringen.

Skogsmarken har stor betydelse för samebyarnas möjlighet att hålla renar på vinterbete. För närvarande arbetar en särskild utredare med uppdrag att lämna förslag till en mer effektiv förvaltning av statens totala skogsinnehav. I direktiven till utredningen anges att det övergripande målet skall vara att statens skogar skall förvaltas på ett föredömligt sätt både från produktions- och miljösynpunkt för att trygga en långsiktigt ekologiskt och produktionsmässigt hållbar utveckling. Det skogsbruk som bedrivs i statens skogar skall bli ledande för utvecklingen mot ett långsiktigt, ekologiskt, ekonomiskt och produktionsmässigt hållbart skogsbruk (dir. 2000:60).

Statens skogar inom renskötselområdet bör enligt vår uppfattning också förvaltas med hänsyn till samebyarnas behov av mark för naturbetesbaserad renskötsel och i löpande samråd med samebyarna. Vi anser därför att utredaren bör få tilläggsdirektiv som anger att en utgångspunkt för förslagen skall vara att ett övergripande mål för förvaltningen av statens skogar skall vara att de förvaltas på ett föredömligt sätt med hänsyn till samebyarnas behov av mark för renskötsel, jakt och fiske och annan samisk markanvändning. En annan del av det övergripande målet för förvaltningen av statens skogar bör vara att det skogsbruk som bedrivs skall bli ledande när det gäller att förvalta skogarna i samråd med berörda samebyar och Sametinget och med hänsyn till samebyarnas behov av mark.

### **Förvaltningen av kronomark ovanför odlingsgränsen och på renbetesfjällen**

I våra direktiv anges att förvaltningen av marken ovanför odlingsgränsen och på renbetesfjällen skall ligga kvar hos länsstyrelserna och Statens fastighetsverk. Våra förslag när det gäller förvaltningen av denna mark får därför begränsas till åtgärder som kan vidtas inom ramen för länsstyrelsernas och Fastighetsverkets förvaltning.

Kronomarken ovanför odlingsgränsen och på renbetesfjällen förvaltats för statens räkning av länsstyrelserna i Jämtlands, Västerbottens och Norrbottens län och av Statens fastighetsverk. Vissa frågor beslutas av Regeringen, Statens jordbruksverk och Sveriges geologiska undersökning, se 1, 2, 4 och 8 §§ rennäringsförordningen.

Statens fastighetsverk svarar huvudsakligen för förvaltningen av skog inom kronomark ovanför odlingsgränsen och på renbetesfjällen och bereder ärenden rörande försäljning av sådan mark. Beslut om försäljning fattas av Regeringen.

Länsstyrelserna svarar för upplåtelse av nyttjanderätter inom kronomark ovanför odlingsgränsen och på renbetesfjällen. Vanligast är

upplåtelser av jakt, fiske, bostadsarrende och anläggningsarrende samt lägenhetsarrende. Upplåtelser av mineraliska ämnen som inte omfattas av mineralagen prövas av Sveriges geologiska undersökningar.

För länsstyrelsernas upplåtelser av nyttjanderätter på kronomark ovanför odlingsgränsen under statens omedelbara disposition och på renbetesfjällen finns särskilda regler om skydd för samebyarnas bruk av denna mark i samband med upplåtelser. En liknande bestämmelse – men med starkare skydd för samernas rätt att bruka marken – fanns som vi nämnt inledningsvis redan i den första renbeteslagen år 1886.

Skälet till det särskilda skyddet för samebyarnas användning av marken för renskötsel, jakt och fiske är att den statligt förvaltade marken ovanför odlingsgränsen och på renbetesfjällen i första hand är avsedd för samebyarnas bruk.

Detta sammanfaller väl med vad som anges om miljö kvalitetsmålet ”Storslagen fjällmiljö” och de delmål som ställts upp för att nå upp till miljö kvalitetsmålet. Kronomarken ovanför odlingsgränsen och på renbetesfjällen omfattas av miljömålet Storslagen fjällmiljö.

I proposition 2000/01:130, Svenska miljömål, delmål och åtgärdsstrategier anges att riksdagen för miljö kvalitetsmålet ”Storslagen fjällmiljö” fastställt att fjällen skall ha en hög grad av ursprunglighet vad gäller biologisk mångfald, upplevelsevärden samt natur- och kulturmiljö värden. Enligt regeringen bör några av delmålen för att uppnå miljö kvalitetsmålet vara att fjällens karaktär av betespräglad storslaget landskap med vidsträckta sammanhängande områden bibehålls, att kulturmiljö värden, särskilt det samiska kulturarvet, bevaras och utvecklas och att rennäring, turism, jakt, fiske och annat nyttjande av fjällen liksom bebyggelse och annan exploatering bedrivs med hänsyn till naturens långsiktiga produktionsförmåga, biologisk mångfald, natur och kulturmiljö värden samt värden för friluftsliv (s. 159 f.).

I propositionen betonas både vikten av att värna om rennäringen och den samiska kulturmiljön i fjällen och vikten av att rennäringen bedrivs med hänsyn till den känsliga naturmiljön i fjällen.

Sametinget har föreslagit att samebyarna bör upprätta särskilda miljöprogram för sin markanvändning. Regeringen anger att man anser att en strategi för kunskapsuppbyggnad och bevarande av det samiska kulturarvet lämpligen bör ingå i miljöprogrammet.

Kronomarken ovanför odlingsgränsen och på renbetesfjällen är året-runt-mark för fjällsamebyarnas renskötsel. Delar av skogssamebyarnas året-runt-mark finns också inom detta område. Det rör sig därmed om en viktig del av det område som samer sedan lång tid tillbaka brukat mest intensivt och där samernas bruksrätt till mark och vatten är särskilt stark. Området är inte bara av stort värde för renskötseln utan också

för samisk kultur och historia. Det rör sig om ett sorts ”samiskt kärnområde”.

Det är därför viktigt att denna mark förvaltas så att samebyarnas behov av att använda den för renskötsel, jakt och fiske och annan samisk markanvändning i första hand tillgodoses. Det kan åstadkommas genom att på ett tydligare sätt än i dag lyfta fram att kronomarken ovanför odlingsgränsen och på renbetesfjällen i första hand är avsedd för samebyarnas bruk, för renskötsel, jakt och fiske och annan samisk markanvändning med stöd av renskötselrätten. Samebyarna bör också ges en tydligare rätt till delaktighet och inflytande över den statliga förvaltningen av marken.

Vi föreslår därför att regeringen i föreskrifter till Statens fastighetsverk, länsstyrelserna och övriga myndigheter som har ansvar för förvaltningen av kronomarken ovanför odlingsgränsen och på renbetesfjällen anger att förvaltningen av denna mark skall ske i samråd med samebyarna och på ett sådant sätt att samebyarnas behov av marken för renskötsel, jakt och fiske och annan samisk markanvändning i första hand tillgodoses.

Förvaltningen av kronomarken ovanför odlingsgränsen och på renbetesfjällen omfattas av vårt förslag att förvaltningen av all statlig mark inom renskötselområdet skall ske i samråd med berörda samebyar och – när det rör sig om mer övergripande frågor – med Sametinget. Med hänsyn till att kronomarken ovanför odlingsgränsen och på renbetesfjällen i första hand är avsedd för samebyarnas bruk, bör de synpunkter som framförs av samebyarna och Sametinget angående förvaltningen av sådan mark, väga särskilt tungt.

När det gäller länsstyrelsernas förvaltning av kronomarken ovanför odlingsgränsen och på renbetesfjällen finns också anledning att se över reglerna om upplåtelser av nyttjanderätter inom sådan mark och möjligheten för samebyarna att delta i länsstyrelsens förvaltning av marken.

### **Länsstyrelsernas upplåtelser av nyttjanderätter**

Förvaltningen av kronomarken ovanför odlingsgränsen och på renbetesfjällen innefattar de upplåtelser av nyttjanderätter som regleras i 32 § rennäringslagen. Enligt den bestämmelsen får nyttjanderätter, som rätt att uppföra byggnader och anläggningar eller rätt att jaga och fiska, inte upplåtas om upplåtelsen innebär ”avsevärd olägenhet för renskötseln” eller ”besvärande intrång i samebymedlems rätt till jakt och fiske”. Tolkningen och tillämpningen av bestämmelsen varierar.

I samband med beslutet år 1993 att utöka småviltjakten och fisket på kronomarken ovanför odlingsgränsen och på renbetesfjällen angavs i propositionen att en väsentlig ökning av upplåtelseerna av småviltjakt och fiske kunde ske, utan att upplåtelseerna skulle inkräkta på samebyarnas markanvändning för renskötsel, jakt och fiske. Endast mindre områden – nära samlad bebyggelse eller nära områden där samling, skiljning eller slakt av ren pågår samt vid känsliga avsnitt vid flyttleder – behövde, enligt vad som angavs i propositionen, undantas från upplåtelse (prop. 1992/93:32 s. 147).

Vi har haft kontakt med företrädare för länsstyrelsernas rennäringsenheter. Samtliga tre länsstyrelser är i sin tillämpning av 32 § rennäringslagen mycket restriktiva när det gäller att upplåta nyttjanderätter för uppförande av byggnader och anläggningar på kronomark ovanför odlingsgränsen och på renbetesfjällen. Detta beror dels på att man tar hänsyn till samebyarnas behov av marken för renskötsel (upplåtelseerna får inte medföra ”avsevärd olägenhet för renskötseln”), dels på att man tar hänsyn till naturmiljön i fjällen. Länsstyrelserna är också restriktiva när det gäller att medge upplåtelse av småviltjakt om det bedöms att det finns risk för att jakten kan störa renskötseln.

Bedömningen av villkoret att jakt och fiske inte får innebära ”besvärande intrång” i samebymedlems jakt- och fiskerätt är mer oklar. När det gäller älgjakten på kronomark ovanför odlingsgränsen och på renbetesfjällen tillämpar exempelvis de olika länsstyrelserna olika fördelningsprinciper när det gäller förhållandet mellan samebymedlemmar och dem som får jakt upplåten inom denna mark.

Den restriktiva tillämpning länsstyrelsen har, när det gäller att medge markupplåtelse eller upplåtelse av jakt när det finns risk för att upplåtelseerna kan påverka renskötseln negativt, anser vi är bra. Den stämmer väl överens med att kronomarken ovanför odlingsgränsen och på renbetesfjällen i första hand är avsedd för renskötsel och annan samisk markanvändning. Den överensstämmer också med de av riksdagen fastställda miljökvalitetsmålet för fjällmark, där det anges att fjällens karaktär av betespräglad storslaget landskap med vidsträckt sammanhängande områden skall bibehållas och att det samiska kulturarvet skall bevaras och utvecklas.

Det skydd samebyarnas renskötsel har genom länsstyrelsernas restriktiva tillämpning av bestämmelsen om upplåtelse av nyttjanderätter avspeglas inte tydligt i bestämmelsen i 32 § rennäringslagen, så som den är utformad i dag. Vi anser därför att bestämmelsen bör ändras så att det framgår att villkoret för upplåtelse av nyttjanderätter på denna mark är att upplåtelseerna inte försämrar förutsättningarna för att bedriva renskötsel och annan samisk markanvändning med stöd av renskötselrätten.

På det sättet markeras tydligare än i dag att kronomarken ovanför odlingsgränsen och på renbetesfjällen skall förvaltas så att samebyarnas behov av marken för renskötsel, jakt och fiske och annan samisk markanvändning i första hand tillgodoses. Det skapar i sin tur bättre förutsättningar för att området kan användas av de nya öppnare samebyar som vi föreslår för olika typer av samisk markanvändning och företagsamhet som bygger på renskötselrätten.

Skyddet för samebymedlemmars rätt till jakt och fiske i samband med upplåtelser, såsom den tillämpas i dag, är mer oklar än tillämpningen av skyddet för renskötseln. Villkoret för upplåtelser är att jakt och fiske inte får innebära "besvärande intrång" i samebymedlems jakt- och fiskerätt.

En orsak till den oklara tillämpningen kan vara att det inte är klarlagt hur omfattande samebymedlemmars jakt- och fiskerätt är på kronomark ovanför odlingsgränsen och på renbetesfjällen. Utan ett klarläggande av hur omfattande samebymedlemmars jakt- och fiskerätt på denna mark är, går det inte att avgöra när upplåtelser av nyttjanderätter av mark eller av rätt att jaga och fiska innebär risk för att samebymedlemmars förutsättningar att utöva sin rätt till jakt och fiske försämras.

Ett av våra förslag när det gäller rätten till jakt och fiske inom renskötselområdet är att omfattningen av samebymedlemmars rätt till jakt och fiske på kronomark ovanför odlingsgränsen och på renbetesfjällen skall utredas och klarläggas (se avsnitt 6.9). Om detta blir klarlagt kommer länsstyrelserna kunna göra en bedömning av om en upplåtelse av en nyttjanderätt riskerar att försämra förutsättningarna för samebymedlemmar att utöva sin rätt till jakt och fiske.

I detta sammanhang vill vi erinra om att frågan om länsstyrelsernas framtida roll när det gäller upplåtelser av jakt- och fiskerätt på statlig mark ovanför odlingsgränsen och på renbetesfjällen kommer att bli beroende av resultatet av den utredning vi föreslår rörande jakten och fisket. Först när det klarlagts hur omfattande samebymedlemmars, respektive statens jakt och fiskerätt är på marken ovanför odlingsgränsen och på renbetesfjällen, kan frågan om länsstyrelsens framtida roll som upplåtare av jakt- och fiskerätt avgöras. Beroende på resultatet av en sådan utredning kan upplåtelseerna i framtiden ske genom en samförvaltning av jakten och fisket mellan samebyarna och länsstyrelserna eller genom att samebyarna ensam upplåter sin jakt- och fiskerätt till utomstående (jfr avsnitt 6.9).

Innan länsstyrelsen medger upplåtelse av en nyttjanderätt på kronomark ovanför odlingsgränsen och på renbetesfjällen skall den sameby som berörs av en upplåtelse höras. Även om detta, enligt den information vi har fått, regelmässigt sker, framgår det inte av bestämmelsen i 32 § rennäringslagen. Vi anser att det är viktigt att detta direkt framgår

av en ny bestämmelse. På det sättet markeras att beslut som berör samebyarnas renskötsel, jakt och fiske inom kronomark ovanför odlingsgränsen och på renbetesfjällen skall föregås av samråd med samebyarna. Genom en sådan förändring markeras samebyarnas rätt att vara delaktiga i förvaltningen av marken ovanför odlingsgränsen och på renbetesfjällen.

Länsstyrelsens beslut om upplåtelse av nyttjanderätt enligt 32 § rennäringslagen får enligt gällande regler överklagas till regeringen (99 § rennäringslagen). Denna ordning skall ändras så att sameby som vill överklaga länsstyrelsens beslut om upplåtelser av nyttjanderätter på statlig mark ovanför odlingsgränsen och på renbetesfjällen skall göra detta till förvaltningsdomstol när beslutet berör renskötselrätten. Skälet till denna ändring är att renskötselrätten är en civil rättighet.

Enligt artikel 6:1 i Europakonventionen, som numera är en del av svensk lag, skall var och en vid prövning av en civil rättighet ha rätt till prövning av denna rättighet av en domstol. En prövning av en samebys överklagande av länsstyrelsernas beslut om upplåtelser av nyttjanderätter på kronomark ovanför odlingsgränsen och på renbetesfjällen skall därför när beslutet berör renskötselrätten ske hos domstol.

Vi föreslår också att det ska införas en regel som ger den sameby som berörs av en avgiftsfri upplåtelse av rätt att jaga eller fiska inom samebys område, rätt till kompensation för sådana upplåtelser.

Så som regeln om avgifter i 34 § rennäringslagen är utformad i dag får samebyn ingen kompensation för sådana upplåtelser. Detta förhållande har kritiserats bl.a. av Skogssamerättsutredningen, som framhåller att det strider mot renskötselrättens egendomsskydd enligt 2 kap. 18 § 2 stycket regeringsformen.

Avgiftsfria upplåtelser kommer i första hand i fråga för yrkesfiskare, fiskesamer och fjällägenhetsinnehavare. Från länsstyrelserna har vi inhämtat att det totalt är fråga om drygt 50 avgiftsfria upplåtelser av vardera fiske respektive jakt. Även om det är motiverat med avgiftsfria upplåtelser för dessa grupper innebär en upplåtelse ett intrång i samebys renskötselrätt oavsett vem den sker till. Samebyn skall därför ha rätt till ersättning för intrånget.

### **Länsstyrelsernas delegationer för rennäringsfrågor**

Enligt länsstyrelseinstruktionen (Förordning (1997:1258) med länsstyrelseinstruktion) skall det finnas en delegation för rennäringsfrågor, rennäringsdelegation, inom var och en av länsstyrelserna i Jämtlands, Västerbottens och Norrbottens län. I rennäringsdelegationerna skall tre av totalt sju ledamöter vara rennäringsutövare.

Rennäringsdelegationer med ledamöter som representerar rennäringsringen infördes i samband med att Lappväsendet upphörde år 1971. De administrativa uppgifterna rörande rennäringsringen övergick då till lantbruksnämnderna och länsstyrelsen. För rennäringsfrågornas behandling i lantbruksnämnderna infördes rennäringsdelegationer.

Syftet med att ge rennäringsutövare ledamötsplatser i rennäringsdelegationerna var enligt departementschefen att ge dem medbestämmanderätt i alla frågor som skulle behandlas i lantbruksnämndens rennäringsdelegation. Förslaget innebar enligt departementschefen en god grund för ett ytterligare utvidgat och förtroendefullt samarbete mellan lantbruksstyrelsen och rennäringsutövarna (prop. 1971:51 s. 142 ff.).

Sedan lantbruksnämnderna upphört och rennäringsfrågorna överförts till länsstyrelserna är det länsstyrelserna som närmare beslutar vilket ansvarsområde rennäringsdelegationen skall ha.

Utöver näringsfrågor fattar rennäringsdelegationerna i samtliga tre län beslut om den övergripande tillämpningen av bestämmelsen i 32 § rennäringslagen om upplåtelser av nyttjanderätter på mark ovanför odlingsgränsen och på renbetesfjällen. I Norrbottens län fattar rennäringsdelegationen också beslut i relativt många enskilda ärenden om upplåtelser av nyttjanderätter medan detta förekommer mer sällan i de övriga länen. Det förekommer också att yttranden över försäljning och exploatering av mark ovanför odlingsgränsen och på renbetesfjällen beslutas i rennäringsdelegationerna.

I praktiken fattar således rennäringsdelegationerna i alla tre länen övergripande beslut om såväl rennäringsringen i länet som länsstyrelsens upplåtelser av nyttjanderätter inom kronomarken ovanför odlingsgränsen och på renbetesfjällen.

Vi föreslår att Sametinget skall bli sektorsmyndighet för rennäringsringen och ta över det ansvar länsstyrelserna nu har för tillsyn av rennäringsringen m.fl. frågor som rör rennäringsringen (se kapitel 9). De frågor som blir kvar hos länsstyrelsen är frågor rörande upplåtelser av nyttjanderätter på kronomarken ovanför odlingsgränsen och på renbetesfjällen enligt 32 § rennäringslagen (upplåtelser av jakt och fiske kommer i vart fall att skötas av länsstyrelserna tills frågan om vem som har jakt- och fiskerätten på kronomark ovanför odlingsgränsen och på renbetesfjällen har klarlagts, se vidare avsnitt 6.9).

Rennäringsdelegationernas mandat och namn måste ändras så att det framgår att delegationerna inte längre ansvarar för rennäringsringen utan för övergripande beslut om upplåtelser av nyttjanderätter på kronomarken ovanför odlingsgränsen och på renbetesfjällen.

Vi anser också att andra övergripande frågor som berör fjällförvaltningen (jfr 4 § punkt 4 länsstyrelseinstruktionen) bör beslutas av delegationerna eller beslutas av länsstyrelsens styrelse efter det att delega-



tionerna har hörts. Skälet till detta är att samebyarna skall ha rätt att delta i beslut som rör förvaltningen av marken ovanför odlingsgränsen och på renbetesfjällen eftersom den marken i första hand är avsedd för samebyarnas bruk, för renskötsel och annan samisk markanvändning med stöd av renskötselrätten. Om besluten fattas av delegationerna eller efter det att delegationerna har hörts, kan samebyarna vara delaktiga i besluten genom sina representanter i delegationerna.

Exempel på frågor som delegationen bör besluta om, eller i vart fall yttra sig över, är frågor som berör kulturmiljövärdena i fjällen eller naturvården och miljöskyddet där. Länsstyrelsernas yttranden över försäljning eller exploatering av mark ovanför odlingsgränsen och på renbetesfjällen hör också hit.

Enligt ett förslag från regeringen skall länsstyrelsernas roll som organ för tillsyn, uppföljning och utvärdering av nationella mål att stärkas (prop. 2001/02:7 s. 59). Om länsstyrelserna inom renskötseområdet, i enlighet med detta förslag, får en tydligare roll när det gäller att bevaka att den samiska kulturen och rennäringen fortlever, bör delegationen också vara delaktiga i länsstyrelsernas tillsyn, uppföljning och utvärdering av detta nationella mål.

Med de nya öppna samebyar vi föreslår finns möjlighet för nya medlemmar att komma in i samebyn och möjlighet att bedriva nya verksamheter inom samebyns ram. För att de nya samebyarna skall kunna förvalta och utveckla det samiska kulturarvet inom fjällområdena är det också viktigt att samebyarna har möjlighet att påverka alla frågor som rör statens förvaltning av denna mark.

I dag utses ledamöterna i rennäring delegationen av länsstyrelsens styrelse. Sametinget lämnar förslag till de ledamöter som skall företräda rennäringen i länet. Övriga ledamöter nomineras av de politiska partierna i länet. Det finns inget krav på att ledamöterna i rennäring delegationen också skall vara ledamöter i länsstyrelsens styrelse.

Vi föreslår att den nya samebyn skall vara öppen för alla samer med hemortsrätt i samebyn. I den nya samebyn kommer renskötselrätten således att förvaltas av såväl renskötande som icke-renskötande medlemmar. I framtiden bör därför såväl renskötande som icke-renskötande medlemmar i samebyarna kunna nomineras av Sametinget till de delegationer som skall behandla frågor som rör länsstyrelsens förvaltning av kronomarken ovanför odlingsgränsen och på renbetesfjällen.

För länsstyrelserna i Norrbottens, Västerbottens, Jämtlands och Dalarnas län finns en gemensam delegation för fjällfrågor, Fjälldelegationen (29 § länsstyrelseinstruktionen). Fjälldelegationen är ett samarbetsorgan för frågor som rör fjällområdet med inriktning mot en hållbar utveckling i landets fjällområden.

Arbetet bedrivs för närvarande så att landshövdingarna i de fyra länen träffas två gånger per år för att diskutera gemensamma frågor. Såväl miljöfrågor som frågor om upplåtelser av nyttjanderätter diskuteras.

För att samebyarna skall få ökad möjlighet att delta i förvaltningen av statlig mark föreslår vi att samebyarna också skall bli representerade i Fjälldelegationen. Det motiveras också av att huvuddelen av kronomarken ovanför odlingsgränsen och på renbetesfjällen ligger inom fjällområdet. Eftersom samebyarna har företräde till användningen av denna mark finns en särskild anledning för dem att delta i arbetet i Fjälldelegationen. De har också ett särskilt ansvar för en hållbar utveckling av fjällen. Det är därför viktigt att de deltar i detta samarbetsorgan. Förslagsvis kan fyra ledamöter i Fjälldelegationen utses av Sametinget att representera samebyarna med en företrädare för samebyarna från varje län.

### **Ökat lokalt inflytande över markanvändningen**

Flera initiativ har på senare tid tagits för att uppnå större lokalt inflytande över förvaltningen av statens mark ovanför odlingsgränsen och på renbetesfjällen. Såväl företrädare för samebyar som för övrig lokalbefolkning har deltagit i dessa.

Ett exempel på ett sådant initiativ är det arbete som bedrivits inom ramen för "FjällAgendan". I projektet har det bedrivits försök inom tre delområden – Västra Härjedalen, södra Jämtlandsfjällen och Tärna-Hemavan (Västerbotten) – med att utveckla former för en bättre samordnad markanvändning i fjällen med större lokalt inflytande för att uppnå ett hållbart nyttjande av fjällen.

Bakgrunden har bl.a. varit att fjällområdena i dag nyttjas intensivare och av fler än tidigare, förutom av samebyarna också av ortsbefolkningen och för en utökad turism. Detta ställer krav på att samordning av markanvändningen och ett gemensamt ansvar för att uppnå ett hållbart nyttjande av fjällen.

Enligt slutrapporten (FjällAgendan, Slutrapport från FoU-projekt om hållbart nyttjande av naturresurser i fjällen, Ulf Alexandersson, augusti 2000) har arbetet med FjällAgendan i västra Härjedalen lyckats väl. Genom projektet har områden med slitage/erosionsproblem identifierats, reglering av skotertrafiken är under genomförande, ökad lokal livsmedelsproduktion är på gång och en konstruktiv dialog mellan de olika intressenterna; markägare, samebyar, turistnäringen, naturvårdare, skoterklubbar, kommun och länsstyrelse, har påbörjats.

I södra Jämtland och Tärna-Hemavan har man inte kunnat enas om lösningar på de problem som finns rörande markanvändningen på

samma sätt. Man har dock påbörjat en konstruktiv dialog om olika gruppers intresse av att använda fjällområdena.

De gemensamma erfarenheterna från arbetet med FjällAgendan i alla tre områdena avses att tillsammans med andra erfarenheter användas i ett planerat projekt med inriktning mot att utveckla nya former för fjällförvaltningen med en mer systematisk och regelbunden samverkan mellan stat, kommun, samebyar och lokala intressegrupper.

Vi vill peka på möjligheten för länsstyrelserna att delegera delar, eller på sikt kanske hela, förvaltningen av marken ovanför odlingsgränsen och på renbetesfjällen till lokal nivå så att samebyarna tillsammans med övrig lokalbefolkning kan få ett större inflytande över markförvaltningen.

Det finns redan förslag angående en sådan förvaltning av Lapponiaområdet som utsetts till ett världsarvsområde i Sverige.

De nio samebyar som direkt eller indirekt berörs av världsarvsområdet Lapponia har utarbetat ett eget förslag till program för hur Lapponiaområdets naturvärden, den samiska kulturen och näringar skall kunna skyddas, förvaltas och utvecklas lokalt. Samebyarna föreslår att förvaltningen av området skall anförtros dem i samverkan med övrig ortsbefolkning, kommunerna, det lokala näringslivet, myndigheter, statliga verk, universitet och andra. Förslaget har överlämnats till regeringen med begäran om att regeringen med erforderliga författningsbestämmelser skapar möjligheter för en lokal förvaltning med samisk majoritet. Genom en sådan förvaltning vill samebyarna bevara Lapponias naturvärden, och en fortsatt utveckling av den samiska kulturen och dess näringar, renskötsel, jakt och fiske (Mijá ednam, Samebyarnas Lapponiaprogram, Jokkmokk 1999).

Även Gällivare och Jokkmokks kommuner har utarbetat ett förslag till en lokal förvaltningsmodell av Lapponiaområdet. Man föreslår en samförvaltning i en organisation där samer, kommuner, länsstyrelsen, Naturvårdsverket, Riksantikvarieämbetet och Sametinget finns representerade. Målet anges vara att uppnå ett ekologiskt, social/kulturell och ekonomisk utveckling av världsarvsområdet Lapponia, Lapplands världsarv, Strategiska frågor för utveckling av Världsarvet Lapponia, Gällivare och Jokkmokks kommun, 2000-06-15).

Naturvårdsverket har givit länsstyrelsen i Norrbottens län uppdrag att mot bakgrund av dessa förslag utarbeta ett förslag till förvaltningsplan för världsarvet Lapponia. Förslaget som skall vara klart senast den 1 januari 2002, skall bygga på den lagstiftning som finns i dag om förvaltning av nationalparker men med möjlighet till ökat lokalt inflytande. Förslaget skall utarbetas tillsammans med samebyarna i området och berörda kommuner.

Vi anser att lokal förvaltning av den statliga marken inom renskötseområdet med större inflytande från samebyarna över markanvändningen bör övervägas i regeringens fortsatta arbete med dessa frågor. Ökat lokalt inflytande över förvaltningen av statens mark skulle kunna medverka till en bättre samarbete mellan samebyarna och andra lokala markanvändare rörande användningen av marken. Om samebyarna deltar i lokal förvaltning av statlig mark inom renskötseområdet kan förståelsen också öka för de förutsättningar som krävs för att bedriva en naturbetesbaserad renskötsel.

Samebyarna skulle också kunna bidra till ett hållbart nyttjande av naturresurserna i fjällen. Det traditionellt samiska sättet att se på bevarandet och brukandet av djur, natur, mark och vatten stämmer väl överens med ett hållbart nyttjande av naturresurserna. Genom ett samiskt inflytande över förvaltningen av fjällområdena kan detta synsätt spridas och bidra till att bevara och utveckla det samiska kulturarvet som en viktig del av det gemensamma svenska kulturarvet. En sådan lösning skulle överensstämja med vad som sägs i FN-rapporten GLOBIO UNEP Report 2000 om att medverka av ursprungsfolk i förvaltningen av mark är ett bra sätt för att åstadkomma skydd och bevara miljön i Arktis.

Detta skulle också vara ett sätt att tillgodose Sveriges åtaganden enligt konventionen om Biologisk mångfald, särskilt artikel 8j, som behandlar delaktighet för ursprungsfolk i förvaltningen av marken (se vidare avsnitt 4.4).

Förvaltning av statlig mark med inflytande för ursprungsfolk praktiseras redan på många håll i världen. På Grönland anses marken ägas av danska staten. Marken förvaltas dock av det s.k. Hjemmestyret. I Hjemmestyret finns befolkningen på Grönland representerad. Eftersom ca 90 procent av Grönlands befolkning utgörs av ursprungsfolket, inuiterna, har de det avgörande inflytandet över markanvändningen på Grönland.

Canada, Australien och Nya Zeeland är exempel på andra länder där ursprungsfolken på olika sätt och i olika omfattning har rätt att förvalta mark som de traditionellt har brukat och bebott.

Internationellt anses olika typer av lokal förvaltning av mark och vatten under medverkan av ursprungsfolken bidra både till respekten för ursprungsfolkens självbestämmande och till bevarandet av ursprungsfolkens kultur.

## 6.7 Upplåtelser av nyttjanderätter på skogssamebyarnas året-runt-mark

En ny regel införs i rennäringslagen som ger skogssamebyarna samma rätt till ersättning för nyttjanderättsupplåtelser inom året-runt-mark som den rätt till ersättning för nyttjanderättsupplåtelser som fjällsamebyarna har på sin året-runt-mark enligt 34 § rennäringslagen.

Fjällsamebyarnas året-runt-mark ligger ovanför odlingsgränsen och på renbetesfjällen och förvaltas av staten genom länsstyrelserna. En förutsättning för att upplåtelser av nyttjanderätter skall få ske inom sådan mark är att det kan ske med de hänsyn till renskötseln och sameby-medlemmarnas rätt att jaga och fiska som anges i 32 § rennäringslagen. Avgifter för upplåtelser som avser annat än tillgodogörande av naturtillgångar eller skogsavverkning skall tas ut och fördelas mellan Samefonden och den sameby som berörs av upplåtelsen, 34 § rennäringslagen. För upplåtelser som avser tillgodogörande av naturtillgångar skall staten utge ersättning för den skada eller olägenhet för renskötseln som upplåtelsen medför.

Skogssamebyarnas året-runt-mark ägs och förvaltas sedan Domänverkets bolagisering till största delen av privata markägare. På denna mark gäller inga särskilda hänsynsregler till samebyarnas markanvändning i samband med upplåtelser av nyttjanderätter. Inte heller gäller några regler om rätt till ersättning för sådana upplåtelser.

Bakgrunden till den skillnad som i dag finns mellan de regler som gäller för upplåtelser av nyttjanderätter och ersättning för dessa inom fjällsamebyarnas året-runt-mark och skogssamebyarnas året-runt-mark har behandlats av Skogssamerättsutredningen (Skogssamerättsutredningen, Sametinget 1997).

Enligt Skogssamerättsutredningen var avsikten när regeln om upplåtelser av nyttjanderätter först infördes genom 1886 års renbeteslag, att den skulle gälla för såväl fjällsamebyarnas som för skogssamebyarnas året-runt-mark som inte var i enskild ägo. Skälet till att regeln skulle omfatta såväl skogssamebyarnas som fjällsamebyarnas året-runt-mark i statens ägo var enligt Skogssamerättsutredningen att samebyarnas sedvanerätt var lika stark på all året-runt-mark. Det fanns därför samma skäl att ta hänsyn till samernas bruk av marken i samband med upplåtelser av nyttjanderätter och samma skäl för att avgifterna för sådan upplåtelser skulle tillfalla samebyarna inom all året-runt-mark (s. 74).

Genom ett misstag i samband med tillkomsten av 1898 års renbeteslag kom dock regeln om hänsyn till samebyarnas markanvändning i samband med upplåtelser av nyttjanderätter på statlig mark och avgifter och ersättning för sådana upplåtelser att inskränkas till att bara omfatta året-runt-marken ovanför odlingsgränsen och på renbetesfjällen. Därmed föll skogssamebyarnas året-runt-mark utanför bestämmelsens tillämpningsområde.

Misstaget grundade sig på en feltolkning av begreppet de för "lapparne afsatta land" som var det tillämpningsområde som angavs för bestämmelsen i 1886 års lag. Man trodde att begreppet bara omfattade marken ovanför odlingsgränsen medan det enligt Skogssamerättsutredningen omfattade all samebyarnas året-runt-mark såväl ovanför som nedanför odlingsgränsen.

Skogssamerättsutredningen anger flera möjliga förklaringar till att misstaget kunde ske. En sådan förklaring är att skogssamerenskötseln inte fick särskilt stor uppmärksamhet i samband med utredningsarbetet eftersom man trodde att skogssamerenskötseln skulle dö ut (s. 75).

Skogssamerättsutredningen har föreslagit att staten fortsättningsvis skall ersätta skogssamebyarna för upplåtelser av nyttjanderätter inom deras året-runt-mark på motsvarande sätt som sker på fjällsamebyarnas året-runt-marker enligt bestämmelsen i 34 § rennäringslagen. På det sättet skulle bruten rätt i viss utsträckning kunna återställas.

Däremot anser man inte att den särskilda regeln om hänsyn till samebyarnas bruk av marken i samband med upplåtelser av nyttjanderätter i 32 § rennäringslagen kan utsträckas till skogssamebyarnas året-runt-marker eftersom denna mark i dag är i privat ägo och en sådan ändring skulle innebära en inskränkning i de privata markägarnas äganderätt.

Vi anser också att en regel om ersättning från staten för upplåtelser av nyttjanderätter på skogssamebyarnas året-runt-mark bör införas. Det främsta skälet för detta är att vi anser att samebyarnas året-runt-mark så långt möjligt bör ha samma ställning i lagstiftningen antingen året-runt-marken finns ovanför odlingsgränsen och på renbetesfjällen eller den finns nedanför odlingsgränsen.

Året-runt-marken är den del av renskötselområdet som samerna traditionellt brukat mest intensivt och som har störst betydelse för samisk kultur och historia. Där har samernas bruksrätt också sedan lång tid tillbaka ansetts vara starkast. Det är viktigt att detta markeras i lagstiftningen. Ett sätt att göra detta är att så långt möjligt införa samma regler för upplåtelser av nyttjanderätter på all året-runt-mark.

Ett annat skäl för att införa en regel om ersättning från staten för upplåtelser av nyttjanderätter inom skogssamebyarnas året-runt-mark är de historiska förhållanden som lyfts fram i Skogssamerätts-

utredningen. När vissa områden i den första renbeteslagen betecknades som för "lapparne afsatta land" är det mycket som talar för att man med detta avsåg all statlig mark som var samebyarnas året-runt-mark. Det var denna mark som samerna hade brukat intensivast och som de hade störst behov av. Både juridiskt och praktiskt fanns det därför anledning att anse att samerna hade förtur till bruket av all året-runt-mark.

Om skogssamebyarnas året-runt-mark fortfarande hade varit statlig mark hade samtliga regler som gäller för förvaltning och upplåtelser av nyttjanderätter på statens mark ovanför odlingsgränsen och på renbetesfjällen kunnat utsträckas till att omfatta också skogssamebyarnas året-runt-mark.

Sedan Domänverkets bolagisering år 1992 är dock skogssamebyarnas året-runt-mark privatägd. Det är därför inte möjligt att utan vägran- de skäl och ersättning ålägga privata markägare att ta samma särskilda hänsyn till samebyarnas markanvändning som staten genom länsstyrelserna måste göra som ett villkor för att medge upplåtelser av nyttjanderätter på statens mark enligt 32 §. Däremot kan man som Skogssamerättsutredningen har föreslagit, införa regler om rätt till ersättning från staten för upplåtelser av nyttjanderätter som markägaren för på skogssamebyarnas året-runt-mark.

När det gäller ökad hänsyn gentemot skogssamebyarnas markanvändning i samband med markägarens upplåtelser av nyttjanderätter så kommer den ömsesidiga och generella hänsynsregel som vi föreslår att omfatta sådana upplåtelser.

Skogssamebyarna har uppgivit att privata markägares upplåtelser av jakt inom deras året-runt-mark kan medföra störningar på renskötseln, särskilt i de fall där markägaren inte informerat sig om var renar befinner sig när jakt skall äga rum eller meddelat samebyarna var jakt kommer att äga rum. Syftet med den ömsesidiga och generella hänsynsreglen är bl.a. att sådana situationer skall undvikas i fortsättningen genom att markägaren tar hänsyn till renskötseln i samband med jakt och samråder med samebyn innan jakt upplåts eller bedrivs.

Med tanke på den stora betydelse året-runt-marken har för alla samebyar finns det särskild anledning för markägare att visa hänsyn till samebyarnas bruk av året-runt-marken. Detta gäller såväl för upplåtelser av nyttjanderätter som markägaren gör, som i annan markanvändning.

Skulle hänsynen från markägarna gentemot skogssamebyarnas markanvändning inom året-runt-markerna trots den nya hänsynsreglen inte öka i tillfredställande omfattning bör ytterligare åtgärder till skydd för denna mark övervägas av regering och riksdag.

## 6.8 Rennäringen i samhällsplaneringen

### 6.8.1 Planerings- och beslutsprocesser om markanvändning

#### **Riksintressen enligt miljöbalken**

Följande redogörelse för reglerna i 3 och 4 kap. miljöbalken bygger i huvudsak på prop. 1985/86:3 och 1997/97:45 samt Stefan Rubenson, Miljöbalken, 1998.

Bestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken om hushållning med mark och vatten motsvarar 2 och 3 kap. i naturresurslagen, som upphävdes när miljöbalken infördes.

Hushållningsbestämmelserna skall tillämpas vid prövning enligt miljöbalken, bl.a. i frågor om områdesskydd, miljöfarlig verksamhet, vattenverksamhet och täkter. Av väglagen, lagen om vissa torvfyndigheter, plan- och bygglagen (1987:10) och minerallagen (1991:45) m.fl. lagar framgår att hushållningsbestämmelserna skall tillämpas där. Länsstyrelsen har uppsikt inom länet över hushållningen med mark- och vattenområden.

Syftet med reglerna är att främja en användning av naturresurserna som är förnuftig för samhället både på lång och kort sikt. Grundtanken är att både bevarande- och exploateringsintressen skall kunna tas till vara.

I 3 kap. miljöbalken finns de grundläggande bestämmelserna om hushållningen med mark och vatten. De beskriver samhällets grundläggande synsätt på vad som är god hushållning med mark- och vattenområden och hur vissa angivna intressen skall vägas mot varandra. Bestämmelserna lägger fast riktlinjer för nyttjande av dels sådana områden som bör bevaras, dels sådana områden som kan vara skyddsvärda på grund av sitt värde för vissa typer av näringsverksamhet. För de olika typerna av områden gäller att myndigheterna vid sin planering särskilt skall uppmärksamma om en ändrad markanvändning kan innebära att något viktigt intresse hotas.

De olika intressen som behandlas i 3 kap. miljöbalken gäller jord- och skogsbruk, rennäring, yrkesfiske, vattenbruk, naturvård, kultur- miljövård, friluftsliv, värdefulla ämnen eller material, energiproduktion och kommunikation, totalförsvaret m.m.

Vissa intressen som skall skyddas av 3 kap. miljöbalken har ansetts så kvalificerade att de fått beteckningen riksintresse. Rennäringen är ett sådant intresse. Ett område som är av riksintresse i något hänseende skall skyddas mot skador eller åtgärder som påtagligt kan försvåra dess nyttjande. Genom att använda ordet ”påtagligt” utesluts bagatellartad



påverkan. Endast sådana åtgärder som kan ha en bestående negativ inverkan på det aktuella intresset eller som tillfälligt kan ha mycket stor negativ påverkan åsyftas.

Mark- och vattenområden som har betydelse för rennäringen skall så långt möjligt skyddas mot åtgärder som kan påtagligt försvåra näringens bedrivande. Område som är av riksintresse för rennäringen skall skyddas mot sådana åtgärder. (3 kap. 5 § miljöbalken)

Skyddet för områden som är av riksintresse för rennäringen har till syfte att bibehålla förutsättningarna för näringen genom att ge de viktigaste områdena inom varje sameby ett särskilt skydd. Skyddet skall ta sikte på sådana områden som det med hänsyn till skilda led i rennäringens utövande i olika samebyar är särskilt angeläget att skydda. Sådana områden kan omfatta t.ex. flyttningsleder, kalvningsland samt vissa områden med särskilt goda betesförhållanden. Vid bedömningen av vilka områden som skall anses vara av riksintresse bör näringens behov av sammanhängande betesområden och tillgång till alternativa betesområden inom de olika årstidsmarkerna samt alternativa flyttningsleder beaktas. Vinterbetesmarkernas särskilda betydelse för renskötsel bör särskilt beaktas.

Motivet för att införa en sådan bestämmelse till skydd för rennäringen var att rennäringens markanspråk ofta fått träda tillbaka för andra viktiga markanvändningsintressen (prop. 1985/86:3 s. 57f). Främst gruvbrytning, vattenkraftutbyggnad och utbyggnad av vägar angavs ha lett till förluster av renbetesmarker och till att flyttningsleder stängts av. Vidare påpekades att riksdagens ställningstagande att den samiska kulturens fortlevnad måste garanteras, innebar att det måste finnas grundläggande förutsättningar för rennäringen inom i princip varje sameby. Som exempel på områden av avgörande betydelse för en sameby angavs bl.a. flyttningsleder, särskilt där alternativ saknas, viktiga kalvningsland och områden med särskilt goda betesförhållanden. Sådana områden i en viss sameby ansågs vara riksintresse och skulle skyddas från åtgärder som kunde påtagligt försvåra näringens bedrivande.

I 4 kap. miljöbalken behandlas geografiska bestämmelser om hus hållningen med mark och vatten. Dessa regler utgår från att vissa närmare angivna geografiska områden på grund av sina stora natur- och kulturvärden är av riksintresse i sin helhet. Särskilt starkt skydd mot exploatering gäller för de s.k. obrutna fjällområdena, som omfattar de klassiska delarna av den svenska fjällvärlden, t.ex. Sylarna, Marsfjällen, Sarek och Kebnekaise. Dessa områden saknar vägar och järnvägar och är i praktiken reserverade för renskötsel och friluftsliv och andra åtgärder som hänger samman med områdenas unika karaktär och dess traditionella nyttjande.

I förarbetena till naturresurslagen fick sektorsmyndigheterna ansvar för att peka ut riksintressen inom sitt område. Det innebar vid lagens tillkomst att Lantbruksstyrelsen fick det ansvaret avseende rennärningen. Numera är det Statens jordbruksverk som är sektorsmyndighet för rennärningen. Lantbruksnämnderna fick ansvaret för att ta fram kunskapsunderlag för att bedöma olika områdens betydelse för rennärningen. Detta ansvar ligger nu hos länsstyrelserna i Norrbottens, Västerbottens och Jämtlands län.

Lantbruksstyrelsen preciserade efter naturresurslagens tillkomst vissa riktlinjer för vad som skulle anses vara riksintresse för rennärningen. Lantbruksstyrelsen uttalade vidare att de områden som lantbruksnämnderna med stöd av dessa riktlinjer utpekade som riksintressen också var sådana enligt Lantbruksstyrelsens mening.

För närvarande pågår ett arbete inom Statens jordbruksverk med att ta fram nya riktlinjer för bedömningen av rennärningens riksintressen. Även länsstyrelserna och Sametinget deltar i arbetet. Tanken är att arbetet skall utgå från det material som finns i den databas Svensk – Norska renbeteskommissionens svenska delegation skapat, se nedan. Den utgångspunkten innebär att grundmaterialet är likartat för alla tre länen, något som inte varit fallet tidigare.

### **Kommunal planering**

I Sverige är det en kommunal angelägenhet att planlägga användningen av mark och vatten. Varje kommun skall ha en aktuell översiktsplan som omfattar hela kommunen. Regleringen av markens användning och av bebyggelse inom kommunen sker genom detaljplaner. För begränsade områden av kommunen som inte omfattas av detaljplan får områdesbestämmelser antas, om det behövs för att uppnå ett syfte med översiktsplanen eller för att säkerställa ett riksintresse enligt 3 eller 4 kap. miljöbalken.

#### *Översiktsplan*

Översiktsplanen skall ge vägledning för beslut om användningen av mark- och vattenområden samt om hur den byggda miljön skall utvecklas och bevaras. Översiktsplanen är dock inte bindande för myndigheter och enskilda. Av översiktsplanen skall framgå grunddragen i fråga om den avsedda användningen av mark- och vattenområden, kommunens syn på hur den byggda miljön skall utvecklas och bevaras,

och hur kommunen avser att tillgodose redovisade riksintressen och iaktta gällande miljö kvalitetsnormer.

När förslag till översiktsplan eller till ändring av planen upprättas, skall kommunen samråda med bl.a. länsstyrelsen. De myndigheter samt de sammanslutningar och enskilda i övrigt som har ett väsentligt intresse av förslaget skall beredas tillfälle till samråd. Syftet med samrådet är att förbättra beslutsunderlaget och att ge möjlighet till insyn och påverkan. Innan översiktsplanen eller en ändring av denna antas, skall kommunen ställa ut planförslaget under minst två månader.

Översiktsplanen och ändringar av den antas av kommunfullmäktige. Kommunfullmäktige skall minst en gång under mandatperioden ta ställning till översiktsplanens aktualitet.

Länsstyrelsen uppgift under arbetet med översiktsplanen är att ta till vara och samordna statens intressen. Länsstyrelsen skall därför bl.a. tillhandahålla underlag för kommunens bedömningar och verka för att riksintressen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken tillgodoses.

Även om översiktsplanen inte är bindande för myndigheter eller enskilda får den betydelse i olika typer av tillståndsärenden. Varje myndighet som skall tillämpa miljöbalken skall ha tillgång till sådana planer enligt plan- och bygglagen som behövs för att belysa frågor om hushållning med mark och vatten (6 kap. 11 § miljöbalken). De planer som avse är bl.a. översiktsplaner, detaljplaner och områdesbestämmelser.

#### *Detaljplan, områdesbestämmelser och lovärenden*

I vissa fall skall prövningen av markens lämplighet för bebyggelse och regleringen av bebyggelsemiljöns utformning ske genom detaljplan. Det gäller bl.a. för ny sammanhållen bebyggelse och ny enstaka byggnad vars användning får betydande inverkan på omgivningen om prövningen inte bör ske i samband med ansökan om bygglov eller förhandsbesked.

När förslag till detaljplan upprättas skall kommunen samråda bl.a. med länsstyrelsen. Sakägare och de bostadsrättshavare, hyresgäster och boende som berörs av förslaget samt de myndigheter, sammanslutningar och enskilda i övrigt som har ett väsentligt intresse av förslaget skall beredas tillfälle till samråd. Sameby är att betrakta som sakägare om planen rör fastigheter som belastas av renskötselrätt. Innan detaljplanen antas skall den ställas ut.

Länsstyrelsens ansvar i samråden är det samma som i samband med översiktsplanen. Länsstyrelsen är skyldig att hålla andra berörda statliga myndigheter underrättade om planarbetet. Det innebär att kommu-

nen inte är skyldig att samråda med andra statliga myndigheter än länsstyrelsen.

Om förslaget till detaljplan är av begränsad betydelse, saknar intresse för allmänheten och är förenligt med översiktsplanen kan ett förenklat planförfarande användas. Det innebär bl.a. att förslaget inte ställs ut och att planen kan antas snabbare.

Förfarandet när områdesbestämmelser antas motsvarar i princip det för detaljplaner.

I 8 kap. plan- och bygglagen regleras vilka åtgärder som kräver bygglov, rivningslov eller marklov. Kommunen har möjlighet att i detaljplan eller områdesbestämmelser inskränka det antal åtgärder som kräver bygglov. Kommunen kan även under vissa förutsättningar utöka bygglovsplikten.

Innan lov lämnas skall kända sakägare m.fl. beredas tillfälle att yttra sig över ansökningen om den avviker från detaljplan eller områdesbestämmelser eller skall utföras i ett område som inte omfattas av detaljplan. Inom renskötselområdet anses sameby som känd sakägare om renskötselrätten berörs av ansökan (jmf. Regeringsrättens dom den 28 januari 2000, mål nr 8252-1999).

### **Ärenden enligt miljöbalken m.m.**

Genom miljöbalken har flera lagar på miljöområdet sammanförts till en. Det gäller bl.a. naturvårdslagen, delar av vattenlagen och miljöskyddslagen. Det innebär att den prövning som tidigare skedde enligt dessa lagar numera sker enligt miljöbalken. Beroende på typen av ärende kan första instans vara kommunal nämnd, länsstyrelsen, centrala myndigheter eller miljödomstolen.

Centrala myndigheter, t.ex. Naturvårdsverket, meddelar vissa tillstånd och dispenser i enskilda ärenden enligt de föreskrifter som följer av miljöbalken.

Länsstyrelsen prövar frågor om tillstånd i en rad olika typer av ärenden. Det kan gälla tillstånd till miljöfarlig verksamhet när inte miljödomstolen skall vara första instans. Vidare fattar länsstyrelsen beslut om tillstånd till täktverksamhet och markavvattning.

Miljödomstolen är första instans i ärenden om tillstånd till större miljöfarlig verksamhet och till vattenverksamhet.

Vid sidan av miljöbalken kräver olika verksamheter tillstånd enligt specialförfattningar. Hur prövningen skall gå till finns reglerat i respektive författning. Reglerna i dessa skiljer sig åt i betydande utsträckning när det gäller krav på samråd och information till berörda sakägare och myndigheter. Gemensamt gäller dock att i de fall länsstyrelsen inte är

beslutsmyndighet så har den i vart fall ett ansvar för hur 3 och 4 kap. miljöbalken tillämpas i ärendena.

### **Minerallagstiftningen**

Även beträffande tillstånd enligt minerallagen (1991:45) skall 3 och 4 kap. miljöbalken tillämpas. Prövningen kommer dock in i ett sent skede och vissa typer av åtgärder får vidtas utan att länsstyrelsen blir underordnad. Frågor kring markägares och andra sakägares insyn i beslut enligt minerallagen samt behovet av skydd för värdefull miljö har nyligen utretts (SOU 2000:89). Gruvning är en viktig näring inom delar av det område där renskötsel bedrivs och kan innebära stor påverkan på rennäringens markanvändning. Det finns därför anledning att kort redogöra för gällande lagstiftning och utredningens förslag.

Minerallagen ställer upp regler för vad som skall gälla vid sökandet efter utvinningsbara mineralfyndigheter samt när utvinning blir aktuellt. För att få utföra undersökningsarbete krävs normalt undersökningstillstånd. Undersökningsarbete innebär arbete i syfte att påvisa en fyndighet och att utröna dess sannolika ekonomiska värde om arbetet medför intrång i markägarens eller någon annan rättsinnehavares rätt.

Undersökningstillstånd meddelas av bergmästaren. För att tillstånd skall beviljas skall det finnas geologiska förutsättningar att finna koncessionsmineral, en avsikt hos sökanden att undersöka området och sökanden skall ha förmåga att göra en ändamålsenlig undersökning. Bergmästaren får avgöra ärenden om beviljande av undersökningstillstånd utan att annan än sökanden haft tillfälle att yttra sig. Detta innebär att berörda markägare och andra sakägare inte behöver underrättas om att en ansökan om undersökningstillstånd som berör dem har getts in och att någon kommunikation i enlighet med förvaltningslagens bestämmelser inte sker med dem. Sedan undersökningstillståndet meddelats delges kända sakägare beslutet.

Undersökningstillståndet ger tillståndshavaren rätt att bedriva undersökningsarbeten. Det innebär vidare rätt att uppföra byggnader som är oundgängligen nödvändiga för undersökningsarbetet samt att använda och bygga nödvändiga vägar. Efter bergmästarens tillstånd får tillståndshavaren också ta i anspråk mark för att bygga väg till området. Minst två veckor innan undersökningsarbetena påbörjas skall tillståndshavaren underrätta bergmästaren, fastighetsägaren och nyttjanderättshavarna.

Undersökningsarbeten skall genomföras så att minst skada och intrång vållas. Minerallagen ställer vidare upp vissa särskilda regler till skydd för enskilda och allmänna intressen. Dessa berör bl.a. national-

parker, mark som planeras ingå i nationalpark och det obrutna fjällområdena (4 kap. 5 § miljöbalken).

För att kunna utvinna och tillgodogöra sig funnen mineral krävs bearbetningskoncession. Vid prövningen av bearbetningskoncessionen skall 3 och 4 kap. miljöbalken tillämpas. En miljökonsekvensbeskrivning skall bifogas ansökan. Ansökan och miljökonsekvensbeskrivningen skall delges berörda sakägare. Koncessionen skall förenas med villkor som behövs föra att skydda allmänna intressen och enskild rätt.

Utredningen om minerallagen, markägarna och miljön tillsattes för att ta ställning till tre huvudfrågor.

1. markägarnas och nyttjanderättshavarnas ställning vid prospektering

2. markägarnas ställning vid gruvbrytning

3. skyddet för värdefull miljö vid undersökningsarbeten

Utredningen konstaterar att vissa inslag i lagstiftningen, t.ex. att markägare och andra berörda inte underrättas förrän undersökningstillstånd beviljats, med fog har upplevts som alltför långtgående och närmast kränkande. Vidare konstaterar utredningen att det är både möjligt och lämpligt att stärka markägarnas ställning utan att det får några allvarliga negativa konsekvenser för mineralintresset. Utredningen föreslår bl.a. att markägare och andra sakägare skall underrättas om ansökningar om undersökningstillstånd, att bergmästaren alltid skall ha möjlighet att meddela villkor till skydd för enskild rätt i undersökningstillstånd, att ingripande undersökningsarbeten skall föregås av förhandlingar med markägaren och berörda sakägare och att rätten att uppföra byggnader avskaffas.

När det gäller skyddet för värdefulla natur- och kulturmiljöer föreslår utredningen att länsstyrelsen skall få tillfälle att yttra sig över alla ansökningar om undersökningstillstånd och att ansökan skall innehålla en beskrivning av undersökningsarbetena och deras miljöpåverkan.

Utredningens förslag har remissbehandlats. För närvarande bereds ärendet inom Regeringskansliet.

### **Fastighetsbildningslagen**

Beslut om fastighetsbildning, dvs. ombildning eller nybildning av fastighet eller bildande, ändring eller upphävande av servitut, skall innebära att fastighet, med hänsyn till sin belägenhet, omfång och övriga förutsättningar, är varaktigt lämpad för sitt ändamål (3 kap. 1 § fastighetsbildningslagen). Bland de förutsättningar som skall beaktas i samband med fastighetsbildning finns bestämmelserna i 3 kap. miljöbalken om hushållningen med mark och vatten. Detta innebär att en av de om-

ständigheter som skall beaktas i samband med ombildning eller nybildning av fastighet eller inrättande eller ändring av servitut är att mark- och vattenområde som är av riksintresse för rennäringsområdet skall skyddas mot åtgärder som kan påtagligt försvåra näringens bedrivande.

## 6.8.2 Våra överväganden och förslag

Sametinget skall ha ansvar för att sammanställa olika uppgifter om markanvändningen i renskötseområdet och på så sätt få överblick över denna. Som ett led i det arbetet skall myndigheten ha ansvar för att underhålla och uppdatera den databas Svensk – Norska renbeteskommissionens svenska delegation byggt upp. För att informationen i databasen skall vara så aktuell som möjligt och för att beslutsunderlaget beträffande markanvändning i renskötseområdet skall bli så fullständigt som möjligt införs en skyldighet för länsstyrelsen att inhämta yttrande från Sametinget.

### **Svensk – Norska renbeteskommissionens databas**

Svensk – Norska renbeteskommissionens uppdrag är att utarbeta underlag för förhandlingarna mellan Sverige och Norge om en ny renbeteskonvention. Den nuvarande konventionen upphör att gälla år 2002.

Som en del i uppdraget ingår att i nödvändig utsträckning undersöka betestillgångarna och driftsförhållandena i renskötelsen samt att klarlägga hur betestillgångarna används. För det ändamålet har renbeteskommissionens svenska delegation, med hjälp av Metria (Lantmäteriverket), byggt upp en databas över renskötelsen i Sverige. Där har aktuella data om renskötelsens markanvändning, tillgängliga betesarealer etc. sammanställts. Uppgifterna har samlats in och lagrats i digital form av rennäringsfunktionerna vid länsstyrelserna i Norrbottens, Västerbottens och Jämtlands län. Dessa uppgifter har sammanställts med digitaliserade vegetationskartor. För de områden där vegetationskartor saknats har relevanta vegetationsklasser fastställts med hjälp av satellitdata. Databasen har byggts upp med GIS (geografiskt informationssystem). Det innebär att det är möjligt att på ett lättillgängligt sätt lagra data strukturerat samtidigt som systemet gör det möjligt att genomföra olika typer av analyser. Databasens uppbyggnad gör det möjligt att på ett tydligt sätt redovisa t.ex. strategiska platser, vegetationstyper inom betesområdet samt betesreducerande faktorer.

Delegationen har i avtalet med Metria förbehållit sig rätten att överlåta nyttjanderätten till det material som ingår i databasen. Sådan överlåtelse kan ske till Statens jordbruksverk, länsstyrelserna i Norrlands, Västerbottens och Jämtlands län, Sametinget och annan myndighet som genom politiskt beslut får ansvaret för administrationen av rennäringens funktionen.

Delegationens avslutade sitt arbete i maj 2001. Länsstyrelsen i Norrbottens län har tagit över databasfilerna från Metria. Nu pågår ett arbete med att ta fram underlag för på vilka sätt databasen skall kunna användas. Arbetet skall vara klart till mitten av oktober 2001. Därefter skall arbetet med att utveckla de olika användningsområdena påbörjas.

### **Sametinget bör ha överblick över markanvändningen i renskötseområdet**

Som vi tidigare påpekat, kapitel 3, bedrivs renskötsel över stora betesarealer där olika delar fyller olika funktioner. Att varje samebys markanvändning är mycket arealkrävande i förhållande till andra inressens, innebär att rennäringen har ett något annorlunda utgångsläge när det gäller att framföra sina markanspråk än vad andra näringar har. Det intrång som blir följderna av att bete inom ett mindre område faller bort är inte enbart beroende av mängden bete på just det området utan även av om det skett intrång tidigare där liknande bete bortfallit i andra områden och om det försvårar och fördyrar de säsongsbundna förflyttningarna mellan olika betesområden. Det är av naturliga skäl svårt att visa sådana samband på ett överskådligt sätt utan en omfattande redovisning av hela samebyns markanvändning.

Kommunernas översiktsplaner upprättas för att vara underlag för beslut om användningen av mark- och vattenområden. De är dock mycket översiktliga. Vidare har länsstyrelsen ansvar för att miljöbalkens hushållningsbestämmelser iakttas i ärenden om mark- och vattenanvändning. En samebys markanvändning pågår ofta i flera kommuner. Samtliga samebyar har redovisat sin markanvändning i markanvändningsplaner. Dessa är dock ganska översiktliga och kan vara svåra att använda för att bedöma behovet i enskilda ärenden. Mot bakgrund av de speciella förhållandena som gäller för rennäringens markanvändning anser vi att det finns behov av en instans som kan få överblick över markanvändningen i renskötseområdet.

Genom den databas som Svensk-Norska renbeteskommissionens svenska delegation skapat finns nu stora mängder information om rennäringen samlad på ett sätt som gör att den är lätt att uppdatera, utveckla och presentera utifrån olika frågeställningar. Det ger myndig-



heter som har ansvar för hushållningen med mark och vatten ett bra redskap för att peka ut vilka områden som är betydelsefulla för rennäringsen och vilka som är så betydelsefulla att de bör betraktas om riksintresse för rennäringsen. Det arbetet har, som nämnts ovan, redan påbörjats.

Det är av stor vikt att arbetet med att peka ut områden av riksintresse för rennäringsen kan avslutas så snart som möjligt. I avsnitt 9.5.4 föreslår vi att Sametinget skall vara sektorsmyndighet för rennäringsen. En följd av det är att Sametinget får ansvar för att, tillsammans med andra berörda myndigheter, driva arbetet med att peka ut områden av riksintresse för rennäringsen. Skyddet för områden som är av riksintresse för rennäringsen har till syfte att bibehålla förutsättningarna för näringsen genom att ge de viktigaste områdena inom varje sameby ett särskilt skydd (prop. 1985/86:3 s. 57). Så länge det inte finns några klara uttalanden om rennäringsens riksintresse har rennäringsen inte det skydd som avsetts.

För att den information som samlats i databasen inte skall förlora i värde krävs att förändringar i de data den innehåller förs in så snabbt som möjligt. Informationen som finns i databasen bör betraktas som en färskvara och användbarhet försämras snabbt om den inte korrekt återger aktuell markanvändning. För att undvika detta krävs att en myndighet får ett tydligt uppdrag att ansvara för att databasen ständigt uppdateras.

Vi föreslår att den myndighet som har sektorsansvaret för rennäringsen skall ha ansvaret för databasen. Som framgår av kapitel 9 föreslår vi att Sametinget bör vara sektorsmyndighet. Ett skäl för att ansvaret bör placeras hos sektorsmyndigheten är att det är denna som har ansvaret för att peka ut områden som är av riksintresse för rennäringsen.

Vårt förslag innebär inte att databasen rent fysiskt måste flytta till Sametinget. Det bör vara Sametinget som bedömer på vilket sätt man mest effektivt kan fullgöra sitt uppdrag i denna delen.

Ett annat skäl till varför sektorsmyndigheten bör ha ansvaret hänger samman med det sätt på vilket databasen enligt vår mening bör utvecklas. Som nämnts ovan innebär det ett problem för rennäringsen att andra näringsars, t.ex. skogsbruk, turism och gruvnäringsen, markanvändningsåtgärder planeras utan samband med varandra. Det finns således ett behov av överblick över den samlade markanvändningen, både pågående och planerad, inom renskötselområdet.

Vårt förslag är att Sametinget skall ha ansvar för att skaffa sig denna överblick. Ett viktigt redskap är bearbetning av den information som finns i databasen. För att det skall bli möjligt att få en helhetsbild krävs samtidigt att information om planerade åtgärder förs in i databasen. Ett sätt att nå dit är att för varje typ av ärende som rör markanvändning fö-

reskriva att tillståndsmyndigheten skall informera Sametinget om ärendet berör renskötselområdet.

I de flesta ärenden som berör markanvändning har länsstyrelsen en central roll, antingen som beslutsmyndighet eller som ansvarig för att hushållningsreglerna i 3 och 4 kap. miljöbalken beaktas. Det innebär att länsstyrelsen redan med gällande regler får kännedom om åtgärder som kan påverka renskötelsens markanvändning. Ett annat sätt att se till att planerade åtgärder kommer till Sametingets kännedom är därför att föreskriva att länsstyrelsen i samband med att den får in ett ärende angående markanvändning i renskötselområdet skall bereda Sametinget tillfälle att yttra sig.

Den sistnämnda lösningen skulle stämma bättre med den uppbyggnad som plan- och bygglagstiftningen har fått. Den bygger på tanken att kommunerna ensamma har ansvaret för planeringen av mark- och vattenanvändningen inom sitt område. Staten har förbehållit sig vissa befogenheter enbart i några särskilda fall, däribland hushållningsbestämmelserna i miljöbalken. Det är länsstyrelsen som fullgör statens befogenheter i dessa hänseenden. Detta talar mot att kommunen i vissa typer av ärenden enligt plan- och bygglagen skulle ha informationsplikt gentemot Sametinget.

En nackdel, med en lösning där länsstyrelsen har skyldighet att bereda Sametinget tillfälle att yttra sig om markanvändning som kan påverka rennäringen, är att en vanlig typ av ärenden, bygglov, inte skulle komma till Sametingets kännedom. Plan- och bygglagen bygger dock på tanken att detaljplan eller områdesbestämmelser skall upprättas för åtgärder som kan få en betydande påverkan på omgivningen. Eftersom kommunen skall samråda med länsstyrelsen om förslag till detaljplan och områdesbestämmelser kommer länsstyrelsen att få kännedom om alla åtgärder som berörs av plan- och bygglagen och är av någon betydelse. I de fall ett bygglovsärende innebär större påverkan på en samebyns markanvändning bör det ligga i byns intresse att underrätta Sametinget om detta. I dessa fall är samebyn att betrakta som sakägare. Den skall därför beredas tillfälle att yttra sig innan beslut i lovärende fattas.

Förslaget i utredningen om minerallagen, markägarna och miljön (SOU 2000:89) skulle, om de genomförs, innebära att samebyarna i ett tidigare skede än i dag skulle få kännedom om planerad prospektering inom deras område samt en viss möjlighet att påverka utförandet av de planerade arbetena. Vidare innebär förslaget att länsstyrelsen skall få del av alla ansökningar om undersökningstillstånd som görs. Det innebär för vårt resonemang att länsstyrelsen skulle ha möjlighet att underrätta Sametinget om dessa. Sametinget skulle således i databasen kunna få en god överblick över vilka undersökningstillstånd som meddelats inom renskötselområdet.

Vi föreslår således att länsstyrelsen skall inhämta yttrande från Sametinget i ärende som rör markanvändning i renskötseområdet. Det bör gälla oavsett om länsstyrelsen skall yttra sig eller är beslutsmyndighet i ärendet. Bäst sättet att uppnå detta bör vara att göra ett tillägg i förordningen (1998:896) om hushållning med mark- och vattenområden m.m. Beträffande detaljplaner och områdesbestämmelser kan ett tillägg föras in i plan- och byggförordningen (1987:383) som innebär att länsstyrelsen skall inhämta yttrande från Sametinget om renskötseområdet berörs av planarbetet. Motsvarande lösning finns redan i dag för skogsmark. Länsstyrelsen skall enligt förordningen inhämta yttrande från skogsvårdsstyrelsen om skogsmark berörs av planarbetet.

I detta sammanhang vill vi påpeka att det inte bara är länsstyrelserna i de tre län som i dag har rennäringsfunktioner som enligt förslaget skall inhämta yttrande från Sametinget. Det kan även bli aktuellt för länsstyrelserna i Dalarnas, Västernorrlands och Gävleborgs län, eftersom renskötseområdet berör även dessa län. I avsnitt 6.5 har vi föreslagit att Sametinget skall få ansvar för utbildningsinsatser beträffande de regler vi föreslår för markanvändningen inom renskötseområdet. Denna utbildning skall bl.a. vända sig till tjänstemän vid myndigheter som sysslar med markförvaltning eller beslut rörande markanvändning inom renskötseområdet. Genomförs en sådan utbildning innebär det också att Sametinget får möjlighet att redogöra för den regel om skylldighet för länsstyrelsen att inhämta yttrande som vi föreslagit.

När det gäller skyddet för de obrutna fjällområdena, 4 kap. 5 § miljöbalken, är det särskilt viktigt att Sametingets synpunkter beaktas. De obrutna fjällområdena är i sin helhet av riksintresse med hänsyn till de natur- och kulturvärden som finns i området, 4 kap. 1 § miljöbalken. Det omfattar bl.a. områdets betydelse för rennäringen och den samiska kulturen (prop. 1985/86:3 s. 86). Det är Sametingets uppgift att verka för en levande samisk kultur. Sametinget bör således vara den myndighet som är mest lämpad att med tyngd uttala sig om samiska kulturmiljövärden. Enligt vår uppfattning kan sannolikt även områden utanför de obrutna fjällområdena anses ha så stora värden för den samiska kulturen att de i sin helhet bör betraktas som riksintresse. Det är dock svårt att för närvarande föreslå avgränsningar av ett sådant område. Resultatet av arbetet i den gränsdragningskommission som regeringen tillsatt bör kunna utgöra ett underlag för en sådan bedömning.

### **Samråd sker för sent**

Företrädare för samebyarna framhåller ofta att ett stort problem när det gäller andras markanvändning i renskötseområdet är att samebyarnas

synpunkter kommer in för sent i planeringsarbetet. Utgångspunkten för resonemanget är att om de hade fått lämna sina synpunkter på t.ex. lokalisering och utformning tidigt i planering så skulle många konflikter kunnat undvikas.

Det är naturligtvis önskvärt att så många synpunkter som möjligt kommer in i en planeringsprocess så tidigt som möjligt. På det sättet kan man undvika slöseri med tid och pengar samt att det uppstår onödiga konflikter. Det bör således ligga i en exploatörs intresse att så tidigt som möjligt få in synpunkter från berörda intressen för att om möjligt kunna tillgodose dessa.

I olika typer av lagstiftning som berör markanvändning har man försökt lösa problemet genom regler om att sakägare och berörda myndigheter i vart fall vid någon tidpunkt i processen skall få möjlighet att yttra sig. Det är ingen fullständig lösning på problemet men speglar den avvägning lagstiftaren ansett vara rimlig mellan syftet med lagen, exploatörens och andra berördas intressen.

Det förslag vi lämnat här angående överblicken över markanvändningen i renskötselområdet innebär inte någon direkt lösning på problemet med för sena samråd. Samebyarna kan dock ha nytta av förslaget på det sättet att de med hjälp av material från sektorsmyndighetens databas tydligare än i dag kan åskådliggöra vad den aktuella åtgärden innebär för deras renskötsel. För vissa fall av konkurrerande intressen har vi i avsnitt 6.5 föreslagit en satsning för att få en ökad frivillig lokal samverkan kring markanvändningsfrågor.

På 1970-talet fanns en permanent arbetsgrupp för samefrågor inom regeringskansliet. I denna uppmärksammades frågan om samernas kontakter med kommunerna. Underlaget för arbetsgruppens arbete med frågan presenterades i *Samerna och kommunerna* (DsKn 1979:8). Rapporten redogör för tre huvudgrupper av frågor som företrädare för såväl samer som kommuner tog upp (s. 30). Dessa huvudgrupper var samerna som kulturell minoritet, samiska näringsfrågor samt samerna och den kommunala servicen.

Inom ramen för arbetet med rapporten utfördes en enkätundersökning för att kartlägga kommunernas kontakter med samiska organisationer. Av denna framgick att få kommuner hade regelbundna sammankomster med samebyar och sameföreningar, att några kommuner höll samråd för speciella projekt och att vissa kommuner inhämtade samernas synpunkter genom remissförfarande (s. 37 ff). I rapporten diskuterades också behovet av att utveckla samrådsformerna lokalt och några möjliga lösningar. De diskussioner som beskrivs i rapporten *Samerna och kommunerna* kan fortfarande anses utgöra ett underlag för arbetet med samrådsformer.

Vi har under vårt arbete uppfattat att vissa kommuner på olika sätt försöker ha ett mera kontinuerligt samarbete med samebyar och andra företrädare för samer för att undvika att diskussionerna splittras upp på enskilda ärenden och för att på ett tidigt stadium få in samiska synpunkter i planeringsprocesser. Ett exempel är Kommunala samverkansorganet kommunen - samerna i Kiruna kommun. Samverkansorganet skall enligt sitt reglemente vara ett organ för samverkan före kommunala beslut som berör samernas villkor och behov, samt ömsesidig information och beredning av ärenden mellan samverkansorganet å ena sidan och kommunens styrelser och nämnder å andra sidan. Kommunen skall förelägga organet planer till förändringar av samhällsinsatsernas utformning och organisation som kan anses beröra samerna. Kommunen skall inhämta organets synpunkter i ett så tidigt skede som möjligt, så att dess uppfattning och förslag kan påverka ärendets handläggning. Samverkansorganet består av tre kommunalt förtroendevalda, representanter från var och en av de i kommunen verksamma samebyarna (åtta stycken) och representanter från tre sameföreningar i kommunen. Organet skall sammanträda minst fyra gånger per kalenderår.

I kapitel 4 har vi redogjort för regeringens förslag angående miljö kvalitetsmålet *Storslagen fjällmiljö* (prop. 2000/01:130). Regeringen konstaterar att fjällmiljön är känslig och att ett alltför intensivt nyttjande lätt leder till skador på mark och vegetation (s. 161). Vidare framhålls att det är viktigt att fjällbygderna kan fortleva och att rennäring jämte andra traditionella verksamheter kan leva vidare och utvecklas (s. 166). I propositionen påpekas att det på kommunal nivå finns förutsättningar att i samverkan mellan berörda parter finna praktiskt fungerande samlade lösningar på miljö- och resurshushållningsproblem och de utvecklingsfrågor som är knutna till lokalsamhällets miljö, organisation och funktion (s. 240).

Vi anser att det är viktigt att kommunen och samerna, både de inom rennäringen och de utanför, skapar forum för kontinuerliga kontakter angående frågor som berör samerna. Sådana kontakter kan vara ett sätt att skapa förståelse för och sprida kunskap om viktiga förhållanden. De kan också vara ett led i att utveckla det kunskapsunderlag och de miljöprogram som behövs för att uppnå miljö kvalitetsmålet *Storslagen fjällmiljö*. Sannolikt bör man för att uppnå dessa syften ha mera omfattande kontakter än årliga samråd. Vi anser dock inte att det finns någon möjlighet att säga att en viss modell för samverkan är bättre eller sämre än en annan. Det måste vara upp till de berörda att avgöra. Vi anser dock att det är viktigt att den här typen av samverkan kommer till stånd även i kommuner där rennäringen och samisk kultur inte har en lika framträdande roll som i de nordligaste kommunerna. Detta är enligt vår uppfattning särskilt viktigt mot bakgrund av den dialog och

samverkan som behövs för att nå upp till miljökvalitetsmålet *Storslagen fjällmiljö*.

I avsnitt 6.5 har vi föreslagit att särskilda medel anslås till Saminget för utbildning om de nya regler vi föreslår om markanvändning inom renskötseområdet och om samebyarnas behov av mark för renskötsel. Utbildningen skall bl.a. rikta sig till tjänstemän vid myndigheter som sysslar med markförvaltning eller beslut rörande markanvändning inom renskötseområdet. Således kommer även kommunala tjänstemän att omfattas. Det bör vara möjligt att inom den föreslagna utbildningen diskutera olika former för samverkan mellan kommunerna och samer, både inom och utanför rennäringen.

## 6.9 Jakt och fiske inom renskötseområdet

I äldre tid innan renskötsel började bedrivas i större skala var jakt och fiske basen för samernas försörjning. Inkomsterna från samernas jakt och fiske beskattades av kronan och betalades bl.a. i form av pälsverk och torkad fisk.

De samer som började med tamrenskötsel med större renhjordar fortsatte att jaga och fiska som ett komplement till renskötseln. Andra samer fortsatte att försörja sig uteslutande på jakt och fiske. En del samer blev jordbrukare och fortsatte att jaga och fiska vid sidan om jordbruket. I dag är jakten och fisket viktiga för såväl renskötande som icke-renskötande samer, som en del av det samiska traditionella bruket av marken. Inkomsterna från jakt och fiske har också betydelse.

Jakt- och fiskerätt ingår som en del av renskötselrätten som vilar på urminnes hävd och tillkommer den samiska befolkningen. Enligt rennäringenslagen har endast samebymedlemmar rätt att jaga och fiska. Samebymedlems jakt- och fiskerätt gäller på utmark inom de delar av samebyns betesområde som hör till renbetesfjällen eller lappmarkerna när renskötsel är tillåten där. Rätten gäller oberoende av vem som äger marken.

Inom de delar av renskötseområdet där samebymedlemmar har jakt- och fiskerätt har också andra rätt att jaga och fiska. Privata markägare har jakt- och fiskerätt på den mark som de äger. På kronomark ovanför odlingsgränsen och på renbetesfjällen förvaltar och upplåter länsstyrelsen rätten att jaga och fiska. På annan mark som förvaltas av staten ansvarar andra, exempelvis Statens fastighetsverk, Sveaskog m.fl. för förvaltningen av jakten och fisket.

Rätten att jaga och fiska har stor betydelse för många som är bosatta inom renskötseområdet. Det gäller såväl för markägare som för dem

som får jakt- och fiske upplåtet av länsstyrelsen. Jakten och fisket har också betydelse för turistnäringen i området.

Omfattningen av samebymedlemmars jakt- och fiskerätt är oklar i olika avseenden. Det finns också oklarheter om hur jakt- och fiske skall utövas av samebymedlemmar och markägare när båda har jakt- och fiskerätt inom samma mark. Oklarheten ger utrymme för olika tolkningar av rättsläget och olika uppfattningar om hur jakt- och fiskerätten skall fördelas mellan samebymedlemmar och andra som har jakt- och fiskerätt.

I det följande redogör vi för samers/samebymedlemmars och privata markägares rätt till jakt och fiske samt deras rätt att upplåta jakt och fiske till utomstående och de oklarheter som finns om förhållandet mellan samers/samebymedlemmars och markägares jakt- och fiskerätt (6.9.1 och 6.9.2)

Därefter redogör vi för de särskilda regler som gäller för länsstyrelsernas upplåtelser av rätt till jakt och fiske på kronomark ovanför odlingsgränsen och på renbetesfjällen samt för de olika uppfattningar som finns om vem som har jakt- och fiskerätten på sådan mark (6.9.3). Vi redogör också för upplåtelser av jakt och fiske och jakt och fiskerätten på övrig statlig mark inom renskötselområdet (6.9.4). Slutligen redogör vi för våra överväganden och förslag (6.9.5).

## 6.9.1 Samers jakt-och fiskerätt

### Jakt- och fiskerätt

Samernas rätt att jaga och fiska är en del av renskötselrätten som vilar på urminnes hävd. När samernas rätt att bruka marken inom renskötselområdet för första gången lagfästes i 1886 års renbeteslag reglerades de renskötande samernas rätt att jaga och fiska som binärningar till renskötseln. Den rätt andra samer hade att jaga och fiska reglerades inte i lagen.

Enligt 1886 års renbeteslag hade samer rätt till jakt och fiske på ”för dem avsatta land och sådana områden i Norrbottens och Västerbottens läns lappmarker som för dem bibehållas”, dels ”på annan utmark inom lappmarkerna under den tid de äga att på sådan utmark uppehålla sig med sina renar” (21 § i 1886 års renbeteslag).

Den nuvarande regleringen av samebymedlems jakt- och fiskerätt överensstämmer i allt väsentligt med regleringen i den första renbeteslagen. I rennäringslagen 25 § anges att medlem i sameby har rätt att jaga och fiska på utmark inom de delar av samebyns betesområde som hör till renbetesfjällen eller lappmarkerna när renskötsel är tillåten där

(1 st). Samebymedlem som tillfälligt uppehåller sig inom annan bys betesområde för renarnas skötsel har också rätt att jaga och fiska där, men bara för sitt eget uppehälle (2 st). Efter tillstånd får samebymedlem också jaga vissa rovdjur inom annan samebys område (3 st). På vissa fjällmarker i Jämtlands län och Dalarnas län kräver husbehovsfiske liksom rovdjursjakt särskilt tillstånd (4 st).

Vad som avses med begreppet "utmark" har ibland ansetts oklart. Innebörden av utmarksbegreppet diskuterades bl.a. av Rennäringssakkunniga (SOU 1968:16). Där ansåg man att utmark var mark som inte var inäga, dvs. all mark som inte är åker och äng eller trädgård. Någon annan uppfattning framgår inte av övriga förarbeten till den nu gällande rennäringslagen.

Sedan tillkomsten av 1928 års renbeteslag anges i lagen att bara den som är medlem i sameby får utöva de rättigheter som ingår i renskötselrätten, alltså bl.a. jakt- och fiskerätt. De samer som inte är medlemmar i sameby kan liksom andra få rätt att jaga och fiska efter upplåtelse från länsstyrelsen.

Inom de områden där samerna har rätt till jakt och fiske gäller rätten på såväl privatägd som statligt och kommunalt ägd mark och innefattar både jakt och fiske för husbehov och för försäljning.

### **Förhållandet mellan samebymedlemmars och andras rätt till jakt och fiske**

Det finns inga bestämmelser i rennäringslagen som anger hur samebymedlems jakt- och fiskerätt förhåller sig till markägares jakt- och fiskerätt när båda har rätt att jaga och fiska på samma mark.

Av förarbetena till 1886 års renbeteslag framgår endast att samernas jakt- och fiskerätt, liksom betesrätten, ansågs vila på det bruk av marken som samerna av ålder hade utövat i de trakter där de vistats med sina renar. Man konstaterade att samerna jagade och fiskade på enskilt ägd mark utan att det hade påtalats av markägarna. Det intrång samernas jakt- och fiske innebar för enskilda fastighetsägare angavs inte vara större än att det "med fog betingas af hans ställning såsom innehafare av områden, dem en gång Lapparna ensamme tillgodogjort sig".

Någon närmare beskrivning av hur omfattande samernas jakt- och fiskerätt var i förhållande till markägarens jakt- och fiskerätt på enskild mark gavs inte, varken i lagtexten eller i förarbetena till lagen.



### Upplåtelser av jakt- och fiskerätt

Sameby eller medlem i sameby får som huvudregel inte upplåta sin jakt- eller fiskerätt till utomstående, 31 § rennäringslagen. Sameby får dock åt den som har varit medlem i byn upplåta rätt att utan avgift till sitt husbehov jaga eller fiska inom byns betesområde.

Förbudet att upplåta rätt till jakt och fiske och renbete till utomstående tillkom genom 1886 års renbeteslag. Tidigare hade det förekommit att enskilda samer upplåtit sådana rättigheter. Detta ansågs ha lett till att andra samers rätt hade blivit lidande. Av detta skäl och eftersom de då nybildade lappbyarna inte ansågs klara av att sköta sådana upplåtelser till medlemmarnas gemensamma bästa, ansåg kommittén att samerna borde förbjudas att upplåta de rättigheter som ingick i deras nyttjanderätt. Staten borde i stället ansvara för sådana upplåtelser (1883 års kommittébetänkande).

I utskottsbetänkandet (Särskilda utskottets Utlåtande N:o 1) angavs ett annat skäl för att samerna inte hade rätt att förfoga över de nyttigheter – bete, slätter, jakt och fiske – som de inte själva hade behov av. Myndigheterna ansågs bäst kunna bedöma hur stort samernas behov av dessa nyttigheter var. Den del av nyttigheterna som samerna inte behövde kunde myndigheterna upplåta till utomstående. I utskottsbetänkandet uttrycktes detta på följande sätt, "Ehuru lapparnes befogenhet att till underhåll för sig och sina renar betjena sig af land och vatten å de trakter där de ega vistas, är grundad på deras naturliga rätt till de för deras existens nödiga förutsättningar, så är med afseende å dessas beskaffenhet denna rätt likväl icke ens inom de för lapparne afsatta land att anse som en eganderätt. Den är endast en nyttjanderätt till det omfång som bestämmes af villkoren för renskötselns bedrivande. Hvad dertill icke erfordras bör således falla utom gränsen för denna rätt. Det bör därför icke ligga i lapparnes fria skön att på sätt hittills i vissa trakter af Jemtlands län egt rum, upplåta betes- eller slätterläggigheter å skattefjellen åt bofaste, hvilket gifit anledning till inrättande af fäbodas och dermed följaktlig skogsförödelse. Om å något område finnes större tillgång till bete och slätter än som för de till området hörande lappar behöfves så bör det vara den myndighet hvilken har högsta tillsynen över lappväsendet inom länet och är i tillfälle att mera stort öfverskåda lapparnes behof som skall förfoga öfver den öfverskjutande tillgången."(utskottsbetänkandet s. 31 f.).

Förbudet för samer att upplåta sin jakt- och fiskerätt gällde enligt 1886 års lag på "de för lapparna afsatta land". På annan mark, exempelvis enskilt ägd mark, diskuterades aldrig någon rätt eller något förbud för samer att upplåta sin jakt eller fiskerätt. Numera är förbudet för samebyar och medlemmar i samebyar att upplåta jakt, och fiske och

andra rättigheter som ingår i renskötselrätten formulerat på ett sådant sätt att det klart omfattar all mark där samerna har renskötselrätt, såväl ovanför odlingsgränsen och på renbetesfjällen som nedanför dessa områden.

## 6.9.2 Markägares jakt- och fiskerätt

### **Jakt- och fiskerätt**

Enligt gällande jaktlag har markägare (fastighetsägare) jakträtt på sin mark, 10 § jaktlagen (1987:259). I samma paragraf hänvisas till att det finns särskilda bestämmelser om samernas rätt att jaga.

Markägare har också fiskerätt på sin mark 9 § fiskelagen (1993:787). Liksom i jaktlagen hänvisas i 3 § fiskelagen till att det finns särskilda bestämmelser om samernas rätt till fiske. Av övergångsbestämmelserna till såväl jakt- som fiskelagen framgår att dessa lagar inte inskränker rätt till jakt och fiske som gäller på grund av urminnes hävd (övergångsbestämmelserna till jaktlagen p. 4 och övergångsbestämmelserna till fiskelagen p. 2).

### **Förhållandet mellan markägares och samebymedlemmars rätt till jakt och fiske**

Det finns inga bestämmelser i jakt- eller fiskelagen som anger hur markägares och samernas jakt- och fiskerätt förhåller sig till varandra eller som anger hur de olika rättigheterna skall kunna utövas i de geografiska områden där såväl markägare som samer har jakt- och fiskerätt.

I förarbetena till jaktlagen finns vissa rekommendationer om hur jakträtten skall fördelas mellan samebymedlemmar och markägare när det gäller tillämpningen av de regler som gäller för älgjakten (prop.1986/87:58 s. 45 ff.). Rekommendationerna rör förhållandena inom samebyarnas året-runt-marker som i förarbetena anges vara de marker som i första hand är av intresse för älgjakt.

I förarbetena påpekas att varken samebyar eller privata markägare (eller de som får älgjakt upplåten av länsstyrelsen) har ensam jakträtt inom samebyarnas året-runt-marker. Det talas om att det föreligger en ”dubbel jakträtt” för samerna och markägarna.

För att få jaga älg krävs licens av länsstyrelsen (33 § jaktlagen). Licensen omfattar rätt att jaga älg i ett geografiskt område som länsstyrelsen har registrerat, s.k. licensområde. Länsstyrelsen fattar också

beslut om hur många älgar som får skjutas inom varje licensområde, s.k. älgtilldelning.

I förarbetena till jaktlagen föreslås att hela året-runt-marken i en sameby bör registreras som licensområde för älgjakt. Inom detta större licensområde registreras särskilda licensområden omfattande de privata markägarnas mark. Följden blir s.k. dubbelregistrering av licensområden för älgjakt för samebyar och privata markägare inom samebyarnas året-runt-marker.

När det gäller älgtilldelningen inom de dubbelregistrerade områdena anges att varken samebyar eller privata markägare, till följd av att det finns dubbel jakträtt, kan påräkna lika stor tilldelning av älg som om de varit ensamma jakträttsinnehavare i sina licensområden. Hur stor tilldelning som är motiverad mot bakgrund av omfattningen av samebyarnas, respektive markägarnas jakträtt klagörs inte. Det anges att länsstyrelsen är hänvisad till en skälighetsbedömning. De faktorer som bör vägas in i skälighetsbedömningen är, enligt förarbetena, bl.a. jaktens totala omfattning inom betesområdet och antalet medlemmar i samebyn.

I förarbetena kommenteras också hur jakten bör bedrivas inom dubbelregistrerade områden. En lösning anges vara att göra en geografisk uppdelning av marken så att samebymedlemmar och markägare inte jagar på samma mark. En annan kan vara att dela upp jakten i olika jakttider.

### **Upplåtelser av jakt- och fiskerätt**

Markägare har rätt att upplåta jakt- och fiskerätten på sin fastighet till utomstående.

Den som är delägare i samfällighet får inte utan överenskommelse med övriga delägare upplåta sin andel av jakten (13 § jaktlagen).

Det finns ingen motsvarande regel om att markägare innan han/hon upplåter sin rätt till jakt och fiske skall samråda med eller träffa överenskommelse med den sameby vars medlemmar jakt- och fiskerätt på samma mark.

### 6.9.3 Jakt- och fiskerätt på kronomark ovanför odlingsgränsen och på renbetesfjällen

#### Upplåtelser av jakt- och fiskerätt

I 32–34 §§ rennäringslagen finns särskilda regler om villkor för upplåtelser av nyttjanderätter på sådan kronomark ovanför odlingsgränsen som står under statens omedelbara disposition och på renbetesfjällen. Reglerna kompletteras av föreskrifter i 2–8 §§ rennäringsförordningen. Av dessa bestämmelser framgår att länsstyrelsen upplåter nyttjanderätter, t.ex. rätt till jakt och fiske, på kronomark ovanför odlingsgränsen och på renbetesfjällen (32 och 33 §§ rennäringslagen och 2 § rennäringsförordningen).

Upplåtelser av rätt till jakt och fiske sker som huvudregel mot en avgift som tillfaller den sameby som berörs av upplåtelsen och Samefonden (34 § rennäringslagen och 6 § rennäringsförordningen).

Som villkor för upplåtelser av jakt och fiske på kronomark ovanför odlingsgränsen och på renbetesfjällen gäller att upplåtelsena kan ske utan avsevärd olägenhet för renskötseln eller besvärande intrång i samernas rätt till jakt eller fiske (32 § rennäringslagen).

Som beskrivits ovan tillkom reglerna om rätt för länsstyrelsen att upplåta nyttjanderätter (jakt och fiske m.m.) genom 1886 års renbeteslag. Enligt 1886 års bestämmelse var skyddet för samernas rätt att nyttja kronomarken (de för lapparne afsatta land) starkare än enligt den nu gällande bestämmelsen i 32 § rennäringslagen. Upplåtelser till utomstående fick bara ske om samerna inte själva hade behov av hela betet, slåttern jakten eller fisket och om det kunde ske utan intrång eller skada för samerna. Berörda samer skulle höras innan upplåtelse medgavs. Avgifterna för upplåtelsena skulle användas till förmån för samerna (22 § i 1886 års renbeteslag).

Länsstyrelsernas upplåtelser av rätt att jaga och fiska, enligt 32 § rennäringslagen, kan delas in i upplåtelser av rätt till jakt på småvilt och handredskapsfiske samt upplåtelse av annan jakt (exempelvis älgjakt).

För all upplåtelse av jakt och fiske gäller allmänna regler om viltvård och fiskevård.

#### Älgjakt

För älgjakt måste jägare förutom upplåtelse från länsstyrelsen enligt 32 § rennäringslagen också ha licens för älgjakt från länsstyrelsen enligt reglerna i 33 § jaktlagen.

I förarbetena till jaktlagen anges att lantbruksnämnden (numera länsstyrelsen) efter det att licensområden för samebyarnas och de privata markägarnas älgjakt registrerats skall fatta beslut om vilka områden inom kronomarken som skall upplåtas för älgjakt och det antal älgar som får skjutas inom dessa områden (se beskrivningen ovan angående tillämpningen av dessa regler).

### **Småviltjakt och fiske**

Upplåtelse av rätt till jakt på småvilt och handredskapsfiske regleras förutom i rennäringslagen 32 § också i rennäringsförordningen 3 §. Där anges att rätt till småviltjakt och handredskapsfiske skall upplåtas om olägenhet av betydelse inte uppkommer för rennäringen och om det inte möter något hinder enligt bestämmelserna i 32 § rennäringslagen.

Föreskriften om att småviltjakt och handredskapsfiske skall upplåtas tillkom år 1993 i syfte att väsentligt öka upplåtelseerna av småviltjakt och fiske på kronomark ovanför odlingsgränsen och på renbetesfjällen. Tidigare fanns ingen skyldighet för länsstyrelsen att upplåta sådan jakt och fiske. För att öka möjligheterna att få upplåtelse av rätt till småviltjakt och fiske ansåg statsmakterna att betydligt större områden ovanför odlingsgränsen och på renbetesfjällen kunde upplåtas för jakt och fiske. Detta ansågs kunna ske utan att samernas renskötsel eller rätt till jakt och fiske trädde för när.

Samtidigt som länsstyrelsernas upplåtelse ökade väsentligt angavs att den möjlighet som dittills hade funnits för bl.a. sammanslutningar av samebymedlemmar att med länsstyrelsens tillstånd upplåta småviltjakt och fiske (s.k. underupplåtelse) i huvudsak borde avvecklas. Skälet var att systemet med underupplåtelse hade försvårat en samlad och effektiv marknadsföring av jakten och ofta fördyrat jakten i onödan (prop. 1992/93:32, s. 133 ff.).

På regeringens uppdrag redovisade Statens jordbruksverk och Sametinget våren 1994 en utvärdering av det nya upplåtelsesystemet. Regeringen beslutade då att utvecklingen av det nya upplåtelsesystemet borde följas under en längre tidsperiod för att det säkrare skall kunna avgöras vilken påverkan det kunde ha på renskötselrätten, viltvården, fiskevården och naturvården. Våren 1996 lämnade Statens jordbruksverk, Naturvårdsverket och Sametinget en ny utvärdering. År 1997 fick Sametinget ett uppdrag att komplettera utvärderingarna inför det slutliga ställningstagandet. Sametinget lämnade sommaren 1998 ett förslag till förändringar av upplåtelsesystemet.

### **Jakt- och fiskerätt**

Rätten till jakt- och fiske på kronomark ovanför odlingsgränsen och på renbetesfjällen är omtvistad.

Enligt en uppfattning har staten i egenskap av ägare till kronomarken jakt- och fiskerätt tillsammans med samebymedlemmar på denna mark. Enligt en annan uppfattning har samerna på grundval av urminnes hävd ensamrätt till jakt- och fiske på kronomark ovanför odlingsgränsen och på renbetesfjällen.

Som stöd för uppfattningen att staten tillsammans med samebymedlemmarna har jakt- och fiskerätt på kronomark ovanför odlingsgränsen och på renbetesfjällen anförs att markägare enligt jaktlagen och fiskelagen har jakt- respektive fiskerätt på sin egen mark. Eftersom staten är ägare till kronomarken ovanför odlingsgränsen och på renbetesfjällen har staten enligt denna uppfattning också den jakt- och fiskerätt som följer med äganderätten till marken.

En annan omständighet som anförs till stöd för att staten har jakt- och fiskerätt är att staten genom länsstyrelserna upplåter rätt till jakt och fiske på denna mark i enlighet med bestämmelserna i 32 § rennärlagen

Bestämmelsen om statens rätt att upplåta jakt och fiske och andra nyttjanderätter inom området ovanför odlingsgränsen och på renbetesfjällen tillkom genom 1886 års lag.

I förarbetena till bestämmelsen om statens rätt att upplåta nyttjanderätter finns vissa uttalanden som kan åberopas som stöd för att staten har jakt- och fiskerätt tillsammans med samerna. I utskottsbetänkandet angavs att samernas nyttjanderätt till bl.a. jakt och fiske är begränsad till det de behövde för renskötselns bedrivande. Den myndighet som hade tillsynen över lappväsendet, och därmed ansågs kunna bedöma samernas behov av bl.a. jakt och fiske, skulle förfoga över överskottet.

Till stöd för att staten har jakträtt på kronomark åberopas också äldre jaktlagstiftning. Enligt 1864 års jaktstadga lät staten, i egenskap av innehavare av jakträtt, envar man jaga på kronan vid avvitrningen i de norra länen tillfallen överloppsmark, dock inte älg (4 § 1864 års jaktstadga). Enligt denna uppfattning kunde staten inte ge envar man rätt att jaga om staten inte haft egen jakt- och fiskerätt. Det faktum att enskilda som fick mark avvitrnad från kronomark fick jakt- och fiskerätt på sin enskilda mark efter avvitrningen åberopas också som stöd för statens jakt- och fiskerätt.

Till stöd för den andra uppfattningen, att samerna på grund av urminnes hävd har ensamrätt till jakten och fisket på kronomark ovanför odlingsgränsen och på renbetesfjällen, åberopas att såväl äldre som nu-

varande jakt- och fiskelagstiftning gör undantag för jakträtt och fiskerätt som vilar på urminnes hävd.

I 1864 års jaktstadga angavs att det som där stadgas om statens jakt- rätt gäller om det inte genom urminnes hävd är annorledes bestämt om jakträtten ( 5 § ). I 1912 års jaktlag – som skrevs efter tillkomsten av renbeteslagen – framgår att lagen ( dvs. även bestämmelsen om envar mans rätt att jaga) inte gäller på mark som blivit till lapparnas uteslutande begagnande anvisad. Även den nu gällande jaktlagen och fiskelagen innehåller övergångsbestämmelser som innebär att äldre rättigheter grundade på urminnes hävd inte inskränks genom den nya lagstiftningen. Undantaget i jakt- och fiskelagstiftningen för vad som gäller på grund av urminnes hävd innebär, enligt denna uppfattning, att staten inte har någon jakt- och fiskerätt om samerna på grund av urminnes hävd har ensamrätt till jakten och fisket.

Till stöd för att samernas på urminnes hävd grundade jakt- och fiskerätt innebär en ensamrätt till jakt och fiske på kronomark ovanför odlingsgränsen och på renbetesfjällen åberopas Högsta domstolens dom i det s.k. skattefjällsmålet. I domen behandlas de historiska förhållanden som gällt på renbetesfjällen. I domen anges att det finns skriftliga dokument där det framgår att samerna sedan gammalt och fram till, år 1886, haft ensamrätt till fisket på skattefjällen och inom lappmarkerna (s. 235). Av domen framgår också att samerna själva upplät rätt till fiske och slätter till utomstående.

En annan omständighet som åberopas till stöd för att samer har ensamrätt till jakt och fiske på kronomark ovanför odlingsgränsen och på renbetesfjällen är att staten länge betraktade denna mark som särskilt avsedd för samernas bruk för bl.a. renbete jakt och fiske. I den första renbeteslagen år 1886 betecknades den kronomark som ”de för lapparne afsatta land” och i 1898 års renbeteslag markerades markens särställning genom benämningen ”de områden som bifvit till lapparnes uteslutande begagnande anvisade” (31 § 1898 års renbeteslag). Detta åberopas som stöd för att samerna hade ensamrätt till jakten och fisket inom området.

Enligt den uppfattningen är det därmed samernas jakt- och fiskerätt som länsstyrelserna förfogar över när de upplåter rätt till jakt och fiske och andra nyttjanderätter inom kronomarken ovanför odlingsgränsen och på renbetesfjällen. Som ytterligare stöd för denna uppfattning åberopas de skäl som angavs då bestämmelsen tillkom i samband med 1886 års lag. Då angavs att lappbyarna inte själva kunde klara att sköta upplåtelser av jakt, fiske, slätter m.m. till utomstående. Skälen formulerades på följande sätt i förarbetena; ”Betänker man, huru föga egnadt ett lappsamfund är att förhandla till gemensamt beslut och ingå aftal samt till samfäldt gagn använda inflytande medel, så torde finnas

lämpligast att åt Konungens Befallningshafvande uppdraga ärenden av dylik art” (Förslag till förordning angående de svenska Lapparne och de bofaste i Sverige, s. 106).

Regeln i 34 § rennäringslagen som anger att de avgifter som tas ut för upplåtelser av jakt och fiske inom området ovanför odlingsgränsen och på renbetesfjällen skall tillfalla samerna (samebyn och Samefonden), ses också som ett stöd för att det är samernas, och inte statens, jakt- och fiskerätt som länsstyrelserna upplåter på kronomark ovanför odlingsgränsen och på renbetesfjällen.

Till stöd för uppfattningen att samerna på grund av urminnes hävd har ensamrätt till jakten och fisket på kronomark ovanför odlingsgränsen och på renbetesfjällen åberopas också att staten själv tidigare givit uttryck för en sådan uppfattning. I ett rättsfall från Högsta domstolen år 1942 (NJA 1942 s. 336) som behandlade privata markägares anspråk på jakträtt på kronomark ovan odlingsgränsen angav staten att samerna hade ensamrätt till renbete ovanför odlingsgränsen och att man hade fullt skäl att anse att även rätten till jakt och fiske ovanför odlingsgränsen tillkom samerna ensamma.

Först på senare årtionden i förarbetena till den nuvarande jaktlagen (prop. 1986/87:58) och i samband med förändringen av reglerna om upplåtelser av småviltjakt och fiske år 1993, förs resonemang som bygger på uppfattningen att staten skulle ha en egen jakt- och fiskerätt vid sidan av samernas rätt på marken ovanför odlingsgränsen och på renbetesfjällen.

## 6.9.4 Jakt- och fiskerätt på övrig statlig mark

### Upplåtelser av jakt- och fiskerätt

På mark som staten förvaltar nedanför odlingsgränsen och utanför renbetesfjällen upplåts nyttjanderätter av den som har ansvar för förvaltningen. Det kan röra sig om Statens Fastighetsverk, Naturvårdsverket, försvaret, Sveaskog m.fl.

På sådan kronomark gäller inte de villkor för upplåtelser som anges i 32 §. Avgifterna för jakt- och fiskeupplåtelser tillfaller staten och inte som enligt 34 § rennäringslagen, berörd sameby och Samefonden.

### Jakt- och fiskerätt

Från statens sida hävdar man jakt- och fiskerätt på all statlig mark. På statlig mark ovanför lappmarksgränsen och på renbetesfjällen där samebymedlem har jakt- och fiskerätt enligt 25 § rennäringslagen



hävdar man att det föreligger en ”dubbel rätt till jakt- och fiske”, för staten som markägare och för samebymedlem på grund av urminnes hävd.

Från samisk sida hävdas ensamrätt till jakt och fiske på all året-runt-mark som förvaltas av staten, dvs. såväl året-runt-mark på renbetesfjällen och ovanför som nedanför odlingsgränsen. Endast mindre delar av året-runt-marken nedanför odlingsgränsen är fortfarande statlig mark. Sedan år 1992 ägs merparten av denna mark av Assi Domän.

På statlig mark mellan odlingsgränsen och lappmarksgränsen som är vinterbetesmark är det oklart hur jakt- och fiskerätten fördelas mellan staten och samebymedlemmar, på samma sätt som det är oklart på privatägd mark.

### 6.9.5 Våra förslag och överväganden

En särskild utredare skall tillsättas med uppdrag att så långt det är möjligt klarlägga hur omfattande samebymedlemmars, markägares och statens rätt till jakt och fiske är inom olika delar av renskötselområdet. Särskild uppmärksamhet skall ägnas åt förhållandena inom den mark som i 1886 års renbeteslag betecknades som avsatt för samernas bruk.

De oklarheter som finns om jakt- och fiskerätten inom renskötselområdet har lett till olika uppfattningar om hur regler om rätt till jakt och fiske och upplåtelser av småviltjakt, älgjakt och upplåtelser av rätt till fiske skall tolkas och tillämpas. Detta har i sin tur lett till motsättningar och ibland till konflikter mellan samebymedlemmar och markägare och övriga som har fått rätt att jaga och fiska på grund av upplåtelser från staten i området.

Konflikterna har främst rört de nya reglerna för upplåtelser av småviltjakt ovanför odlingsgränsen och på renbetesfjällen, som infördes år 1993 och registreringen av licensområden för älgjakt och beslut om älgutdelning.

Jakt- och fiskerätt ingår som en del av renskötselrätten i de delar av renskötselområdet som ligger ovanför lappmarksgränsen under den tid då renskötsel är tillåten där. En del av marken är privatägd och annan mark är statligt ägd. Den mark som i samband med den första renbeteslagen år 1886 avsattes för samernas bruk och som i dag anses omfatta kronomarken ovanför odlingsgränsen och på renbetesfjällen, intar en särställning.

Av vår beskrivning ovan framgår att förhållandet mellan sameby-medlemmars jakt- och fiskerätt och markägares jakt- och fiskerätt inte är klarlagd inom någon del av det område där samebymedlemmars jakt- och fiskerätt gäller. De fakta vi har funnit pekar dock på att sameby-medlemmars jakt- och fiskerätt är mest omfattande på kronomark ovanför odlingsgränsen och på renbetesfjällen. Detsamma gäller troligen också på annan kronomark som är året-runt-mark för skogssamebyarna (jfr avsnitt 6.7, och vad som där refereras från Skogssamerättsutredningen).

Vi har inte inom ramen för vårt arbete kunnat göra en sådan kartläggning av de historiska förhållandena som vi anser behövs för att klarlägga omfattningen av den jakt- och fiskerätt som ingår i renskötselrätten och hur den förhåller sig till privata markägares och statens jakt- och fiskerätt. För att kunna reglera jakt- och fiskerätten inom renskötselområdet tydligare behövs ett sådant klarläggande.

Det behövs också ett klarläggande av förhållandet mellan sameby-medlemmars och markägares jakt- och fiskerätt för att åstadkomma ett samarbete dem emellan när det gäller viltvård och fiskevård inom området och för att utforma regler om ömsesidig hänsyn vid utövande av jakt och fiske inom områden där flera har jakt och fiskerätt.

Ett sådant klarläggande behövs också för att samebymedlemmar skall kunna förfoga över de rättigheter som ingår i renskötselrätten. En viktig del av våra förslag till en ny rennäringspolitik är att de nya öppna samebyarna skall kunna bedriva den näringsverksamhet de önskar med renskötselrätten som grund. För att detta skall vara möjligt måste förbudet i 31 § rennäringslagen mot att upplåta rättigheter som ingår i renskötselrätten, däribland rätten till jakt och fiske, tas bort.

Innan en sådan förändring genomförs är det dock enligt vår uppfattning nödvändigt att klarlägga omfattningen av den jakt- och fiskerätt som ingår i renskötselrätten. I annat fall uppstår nya oklarheter när samebymedlemmar skall förfoga över jakt- och fiskerätten, genom att t.ex. upplåta denna till utomstående, i sin näringsverksamhet.

Vi föreslår därför att regeringen tillsätter en särskild utredning med uppdrag att så långt möjligt klarlägga hur omfattande samebymedlemmars, markägares och statens rätt till jakt och fiske är inom olika delar av renskötselområdet där samebymedlemmar har jakt- och fiskerätt.

Särskild uppmärksamhet behöver ägnas åt förhållandena inom den mark som i 1886 års renbeteslag betecknades som avsatt för samernas bruk. Det rör sig om kronomarken ovanför odlingsgränsen och på renbetesfjällen, men kan också omfatta den mark som är skogssamebyarnas året-runt-mark (jfr Skogssamerättsutredningen).

När förhållandet mellan samebymedlemmars och andras jakt- och fiskerätt klarlagts av utredningen bör vidare åtgärder vidtas för att

åstadkomma ömsesidig hänsyn och ökad säkerhet i de områden där både samebymedlemmar och privata markägare har jakt- och fiskerätt. Det är angeläget att lösa dessa frågor, särskilt inom områden där fler har jakträtt, eftersom dessa frågor inte är reglerade i lag. Privata markägare som upplåter jakt på sin mark är exempelvis inte skyldiga att informera samebymedlemmar om detta. Inte heller behöver samebymedlemmar informera markägaren om sin jakt.

Det bör också övervägas om en samförvaltning av vilt- och fiskeresurserna kan åstadkommas i områden där såväl samebymedlemmar som andra har jakt och fiskerätt. Samförvaltning av jakten kan i dag ske genom bildande av viltvårdsområden enligt lagen om viltvårdsområden (2000:592). Ett viltvårdsområde får dock enligt 2 § inte omfatta mark, där samerna har rätt till jakt enligt rennäringslagen, när det är fråga om kronomark ovanför odlingsgränsen som står under statens omedelbara disposition eller mark på renbetesfjällen. För annan mark där samerna har rätt till jakt får viltvårdsområden bildas men samebymedlemmar får inte vara medlemmar i viltvårdsområdesförening som finns där. Motsvarande regler finns om fiskevårdsområden och fiskevårdsföreningar (2 § lagen 1981:533 om fiskevårdsområden).

När frågorna kring jakt- och fiskerätten är klarlagda genom utredningen, bör det enligt vår uppfattning övervägas om de regler som finns om viltvårdsområden och fiskevårdsområden kan anpassas och utvidgas till att också omfatta en samförvaltning av viltvården- och fiskevården mellan samebymedlemmar och andra innehavare av jakt- och fiskerätt inom renskötseområdet.

Det är angeläget att samebyarna så snart som möjligt får delta i förvaltningen av vilt- och fiskeresurserna inom den mark där deras medlemmar har jakt- och fiskerätt. Vårt förslag att öppna samebyarna för nya medlemmar kommer att leda till att betydligt fler samer än i dag kan bli medlemmar i samebyn och därmed kan delta i förvaltningen av den jakt- och fiskerätt som ingår i renskötseområdet.

Det är också angeläget att så snart som möjligt åstadkomma ett bättre samarbete lokalt mellan samtliga som har rätt att jaga och fiska inom renskötseområdet antingen de har jakt- och fiskerätt som en del av renskötseområdet eller på grund av äganderätt till mark.

I avvaktan på att frågan om omfattningen av samebymedlemmars, markägares och statens jakt- och fiskerätt utreds bör därför olika försök med samförvaltning av vilt- och fiskeresurserna uppmuntras och utvärderas. Initiativ till sådana försök finns redan i dag.

Som exempel kan nämnas att Svenska samernas riksförbund har beviljats ekonomiskt stöd från Statens jordbruksverk för ett projekt som bl.a. innefattar upplåtelse av jakt och fiske i samebyarnas regi. Projektet innebär att samebyarna på försök skall utarbeta en "Jämt-

landsmodell” för upplåtelse av småviltjakt på renbetesfjällen, inom ramen för samiska jakt- och fiskeföreningar, för att på sikt bygga upp ett professionellt entreprenörskap inom jakt/fiske- och kulturturism. Sådana projekt bör uppmuntras och utvärderas för att kunna användas som underlag för vidare åtgärder.

Om privata markägare och samebymedlemmar så önskar bör det också skapas möjligheter för dem att pröva samförvaltning av vilt- och fiskeresurserna inom viltvårds- och fiskevårdsområdesföreningar där såväl samebymedlemmar som privata markägare kan ingå. Sådana projekt skulle exempelvis kunna komma till stånd inom ramen för den lokala samverkan som vi föreslagit skall stödjas för att förbättra samarbetet om markanvändningen mellan markägare och samebyar i renskötseområdet (se avsnitt 6.5).

## 7 Rennäringen

### 7.1 Särskild lag om hur rennäring skall bedrivas

I avsnitt 5.1 har vi föreslagit att renskötselrätten bör regleras i en egen lag för att dess karaktär av särskild rätt till fast egendom, dvs. en civil rättighet, skall bli tydlig.

Ett sätt att nyttja renskötselrätten är att bedriva rennäring, dvs. renskötsel, jakt och fiske. Rennäringen innebär ett nyttjande av naturresurser. Vidare har rennäringen en stor betydelse för den samiska kulturen. Detta motiverar ett långsiktigt synsätt och att staten formulerar en rennäringsspolitik. I kapitel 4 har vi lämnat förslag till mål för en ekologiskt, kulturellt och ekonomiskt långsiktigt hållbar rennäringsspolitik.

För att uppnå målen för rennäringsspolitiken finns en rad olika medel som kan komma till användning, bl.a. lagstiftning, ekonomiska medel, forskning, utbildning och informationssatsningar. Vi anser att lagstiftning bör användas för att formulera regler som kan främja att uppnå miljömålet. Vidare behövs lagregler för att uppnå de syften som finns med koncessionsrenskötseln. Denna typ av regler riktar sig till näringsidkarna och kan i vissa fall innebära begränsningar för hur näringen får bedrivas. Därmed avviker den på ett sådant sätt från reglerna om renskötselrätt att vi anser att de bör finnas i en särskild lag.

### 7.2 Så få regler som möjligt

I vårt uppdrag ingår att göra en förutsättningslös översyn av rennäringsslagstiftningen. Utgångspunkten skall vara att förenkla regelsystemet i enlighet med moderna förvaltningsprinciper och att beslutanderätten så långt möjligt delegeras. Direktiven anger att bestämmelser behövs i fråga om konflikter mellan rennäringen och andra markanvändare i renskötselområdet. Det är denna typ av regler som vi bedömt berör förhållandet mellan olika typer av rättigheter till fast egendom och som vi därför föreslår skall regleras i en särskild lag.

Direktiven anger också att det behövs bestämmelser till skydd för miljön och andra allmänna intressen. Det är denna typ av regler som inriktar sig på hur rennäring får bedrivas. De motsvarar de regler som för skogsnäringen finns i skogsvårdslagen. Ovan har vi föreslagit att dessa regler för rennäringens del bör finnas i en särskild lag.

Under 1990-talet har synen på och arbetet med den statliga förvaltningen förändrats. Moderna förvaltningsprinciper innebär en förändring av styrningen från detaljregler till resultatstyrning. Det innebär också ett arbete med att öka medborgarnas valfrihet och möjligheter till inflytande och insyn i offentlig verksamhet.

I kapitel 4 har vi föreslagit tre mål för en ny rennäringspolitik. Vår utgångspunkt när vi har formulerat dessa har varit att samerna i egenkap av ursprungsbefolkning i så stor utsträckning som möjligt bör fatta beslut i sina egna angelägenheter och utifrån sina egna prioriteringar. Denna utgångspunkt förstärker behovet att så långt möjligt förenkla regelverket kring hur rennäringen bör bedrivas.

I kapitel 5 har vi i samband med våra överväganden kring hur renskötselrätten bör förvaltas och av vem lämnat förslag till regler som innebär att beslutanderätt flyttas över från staten till i första hand samebyarna. Ett exempel på sådana regler är att vi föreslår att förbudet för samebyn att bedriva annan verksamhet än renskötsel skall tas bort. Andra exempel är de regler som innebär att samebyarna i större utsträckning än i dag själv skall få besluta om sin organisation och ekonomi genom sina stadgar.

I detta kapitel kommer vi att, mot bakgrund av de utgångspunkter som angetts ovan, göra överväganden kring reglerna om tillsynen över förvaltningen av betesresursen, renmärken och renmärkesregister samt koncessionsrenskötseln.

## 7.3 Tillsyn över förvaltningen av betesresursen

### 7.3.1 Utvecklingen av nuvarande regler om högsta renantal

#### Äldre regler

Före rennäringens tillkomst gällde att varje lappbys byordning skulle innehålla en bestämmelse om det antal renar som fick finnas på bete inom ett visst betesområde. Byordningen utfärdades av länsstyrelsen. Vidare fanns det bestämmelser som maximerade enskilda samers reninnehav.

I rennäringslagen lyftes frågan om renantal ur stadgarna för samebyn och fördes in i den paragraf som beskriver betesrätten (15 §). Det innebar att lantbruksnämnden skulle bestämma det högsta antal renar som fick hållas på bete inom byns betesområde. Samtidigt infördes en regel om att samebyn kunde bestämma hur många renar en medlem högst fick inneha (35 §).

I propositionen till rennäringslagen (prop. 1971:51) utvecklades inte närmare på vilka grunder lantbruksnämnden skulle fatta sitt beslut om högsta renantal. I det betänkande som föregick propositionen (SOU 1968:16) utvecklade Rennäringssakkunniga varför de ansåg att det förelåg ett behov av att kunna begränsa renantalet (s. 215f). De framhöll att det hängde samman med två för rennäringen speciella förhållanden. För det första att rennäringen bedrivs av en viss speciell grupp näringsutövare jämsides med annat nyttjande av marken. För det andra att betesrätten är gemensam för flera näringsutövare, av vilka ingen kunde sägas ha någon egentlig rätt att nyttja betet i större omfattning än de övriga.

Rennäringssakkunniga ansåg att lantbruksnämnden vid fastställande av renantalet skulle se till att betestrycket under normalår inte översteg fodertillgången samtidigt som det inte fick vara så lågt att en rationell och lönsam rennäring inte kunde bedrivas. Om det möjliga antalet var lägre än vad som krävdes för en rationell och lönsam rennäring borde lantbruksnämnden, enligt Rennäringssakkunniga, överväga att ändra byområdesgränserna.

### **Nuvarande regler**

I förarbetena till 1993 års ändringar i rennäringslagen diskuterades frågan om åtgärder vid för högt renantal (prop. 1992/93:32 s. 109 ff, bet. 1992/93:BoU8 s. 14 ff). Där upprepades att regeln om högsta renantal kommit till av främst två orsaker. Ett skäl är att rennäringen utövas jämsides med annat nyttjande av markerna. Därtill kommer att renbetesrätten inom samebyn är gemensam för flera näringsutövare av vilka ingen kan sägas ha rätt att nyttja betet i större omfattning än de övriga.

I propositionen konstaterades att varken rennäringslagen eller dess förarbeten angav vilka faktorer som skall ligga till grund vid fastställandet av en samebys högsta tillåtna renantal. Ett första steg vid fastställandet av högsta renantalet för en sameby borde vara att fullfölja betesinventeringarna och att sedan i den markanvändnings- och utvecklingsplanering, som pågick i flertalet samebyar, planera och ta ställning till lämpligt antal renskötsel företag och renantal. Det ansågs därför an-

geläget att Statens jordbruksverk, vid överläggningarna mellan staten och rennäringen om användningen av de medel som anslås för främjande av rennäringen, bl.a. beaktade behovet av att erforderliga medel avsattes för slutförande av betesinventeringarna.

Resultatet av betesinventeringen borde enligt departementschefens mening kunna ligga till grund för att fastställa det högsta renantal som en sameby fick ha. Uppgifter om hur många renar som tidigare betat inom byns område samt om djurens ålder och vikt borde också ingå i beslutsunderlaget. Inom renskötselområdet förutsätts ett sambruk av markerna. Därför måste beaktas att även andra näringar skall kunna bedrivas inom renskötselområdet. Hänsyn borde även tas till faktorer av betydelse för djurskyddet.

Enligt departementschefens uppfattning gick det inte att närmare precisera den hänsyn som måste tas till motstående intressen. Vid fastställande av högsta tillåtna renantal måste dock beaktas att reservbetesområden måste finnas i rimlig utsträckning. En skogsavverkning kan medföra ett temporärt bortfall av renbete. Å andra sidan uppkommer nytt bete på äldre förnygringsytor. Det högsta tillåtna renantalet måste därför anpassas till bl.a. denna varierande tillgång på bete så att normala avverkningar kan genomföras.

Mot denna bakgrund infördes i rennäringslagen en bestämmelse om att vid fastställandet av högsta tillåtna renantal hänsyn skall tas till andra intressen (15 § andra stycket).

I förarbetena diskuterades också att det i rennäringslagen inte fanns några direkta sanktionsbestämmelser mot en sameby som överskrider det högsta tillåtna renantalet. Därför övervägdes föreläggande av vite mot sameby, eller i vissa fall mot en enskild medlem, för att få till stånd rättelse.

Ett vitesföreläggande kan användas mot en sameby som håller fler renar än vad som bestämts enligt äldre bestämmelser eller av länsstyrelsen enligt 15 § rennäringslagen. Om en sameby med stöd av 35 § rennäringslagen bestämt hur många renar en medlem högst får inneha, eller meddelat andra föreskrifter för innehavet, bör ett vitesföreläggande även kunna riktas mot en enskild medlem som inte följer samebyns beslut.

En förutsättning för att kunna avgöra om renantalet är för högt är att samebyn räknat renarna och upprättat renlängd. Om räkning av samebyns renar inte sker årligen bör samebyn därför vid vite kunna åläggas att företa sådan räkning. Möjligheten att utfärda ett sådant föreläggande saknades ursprungligen i rennäringslagen. Det infördes år 1993.

Möjligheten att förelägga vite bör enligt förarbetena inte alltid utnyttjas så snart samebys handlande strider mot någon av de ovan nämnda bestämmelserna. Av stor betydelse är om det uppkommer någon



skada eller olägenhet för tredje man, t.ex. för grannbyn eller för andra areella näringar. Ett ingripande kan dock vara påkallat också för att förhindra en överbetning till skada för den framtida renskötsel.

### 7.3.2 Renbetesinventering

År 1994 beslutade riksdagen att som sin mening ge regeringen till känna vad utskottet anfört om renbetesinventering (bet. 1993/94:BoU11, rskr. 1993/94:186). Utskottet uttalade att det är viktigt att arbetet med renbetesinventeringarna fortsätter. Inventeringarna måste utföras så att de kan tjäna sitt syfte, dvs. utgöra underlag för fastställande av högsta renantal inom varje sameby. Det är också viktigt att den metod som används ger ett adekvat och vederhäftigt resultat. Metoden eller metoderna måste därför förankras hos rennäringen, skogsbruket och naturvården. Med hänsyn till angelägenheten av att inventeringarna av särskilt vinterbetesmarkerna fortsätter inom renskötselområdet bör metodfrågan snarast lösas och en plan tas fram för inventeringsarbetet. Även andra åtgärder i syfte att skapa en bra balans mellan renantalet och bestillgången, t.ex. att basera renantalet efter renarnas slaktvikt, kan behöva övervägas. En redovisning av vidtagna åtgärder borde föreläggas riksdagen.

Regeringen redogjorde i prop. 1994/95:100 bil. 10 för vilka krav som bör ställas på renbetesinventeringar och hur de bör göras. Regeringen ansåg att det var angeläget att en inventeringsmetod kunde användas både för rennäringens behov och för miljöövervakning i övrigt. Riksdagen konstaterade med anledning därav att det inte är helt okomplicerat att finna en allmänt accepterad metod för hur inventeringarna skall göras. Det var enligt riksdagen viktigt att olika möjligheter prövades i syfte att skapa förutsättningar för att genomföra inventeringarna så att dessa blir tillförlitliga och relevanta för sitt ändamål. Riksdagen utgick från att det pågående utvecklingsarbetet skedde utan onödig tidsutdräkt (bet. 1994/95:BoU16).

Statens jordbruksverk fick i uppdrag att fortsätta ett utvecklingsarbete i samarbete med Naturvårdsverket, Sametinget och berörda länsstyrelser. Statens jordbruksverk begärde i oktober 1997 att få frånträda uppdraget att utveckla en ny metod för renbetesinventering. Verket ansåg sig i rådande kunskapsläge inte kunna föreslå en metod som med tillräcklig precision kunde användas för beräkning av högsta tillåtna renantal för varje sameby. Dessutom konstaterade verket att miljön i fjällvärlden påverkas av fler faktorer än renbete. Frågan om miljöövervakning i fjällvärlden behövde enligt verket från såväl teknisk som ekonomisk synpunkt bedömas i ett vidare perspektiv än inom ramen för

en renbetesinventering. Statens jordbruksverk angav att arbete med att stödja olika projekt som avser utveckling av metoder för att kartlägga betesbehov och betestillgång fortsätter.

Regeringen konstaterade i budgetpropositionen (prop. 1999/2000:1 utgiftsområde 23 s. 77) att arbetet med att ta fram en ny metod för renbetesinventering bekräftar riksdagens konstaterande att det inte är helt okomplicerat att finna en metod för hur inventeringarna skall göras. I samband med den Svensk-Norska renbeteskommissionens arbete sker emellertid ett arbete med syfte att klarlägga hur betestillgångarna bör utnyttjas för att ge ett långsiktigt underlag för en ekologisk, ekonomisk och kulturellt bärkraftig rennäring. Avsikten är att inrätta ett gemensamt geografiskt informationssystem för hela renskötseområdet. Det material som tas fram i samband med det arbetet bör kunna utnyttjas även för renbetesinventeringar. Genom det s.k. Fjäll-MISTRA-programmet kommer vidare ett brett upplagt projekt att startas med syfte att utveckla ett operativt förvaltningssystem. Bland annat kommer forskning om förändringar av antalet renar, slaktvikter och köttklassificering att initieras för att utröna om detta kan vara indikatorer på miljöförändringar.

Regeringen angav i budgetpropositionen (prop. 2000/2001:1 utgiftsområde 23 s. 84) att den avser att, mot bakgrund av lämnade uppdrag och den utvecklingsverksamhet som pågår, senare återkomma till riksdagen i fråga om lämplig metod för renbetesinventering. Riksdagen kommenterade inte frågan närmare (bet. 2000/2001:MJU2, rskr. 86). Regeringen gjorde en liknande bedömning i den senaste budgetpropositionen (prop. 2001/02:1 utgiftsområde 23 s. 86).

### 7.3.3 Högsta renantal i Norge respektive Finland

#### **Norge**

Med stöd av 2 § reindriftsloven har Reindriftsstyret och Lantbruksdepartementet bestämt högsta renantal på distriktsnivå. Det gäller för de flesta sommarbetesdistrikten och för några vinterbetesdistrikt. Syftet är att få balans mellan betesresursen och renantalet.

Renägarna är skyldiga att ha kontroll över sitt renantal och skall varje år rapportera det till Reindriftsförvaltningen. Reindriftsförvaltningen utför offentliga kontrollräkningar av renantalet.

Enligt uppgifter från Reindriftsförvaltningen hösten 1999 är deras ambition att det inom två eller tre år skall finnas fastställt ett biologiskt godtagbart högsta renantal för alla betesdistrikt. Rent praktiskt används två olika metoder parallellt för att fastställa högsta renantal. Förvalt-

ningen kontrollerar renarnas kondition genom att väga dem. Är konditionen tillfredsställande räknas renarna och det inräknade antalet renar bedöms vara högsta godtagbara renantal. Vidare sker inventeringar av lavbetet. Där kombineras studier av satellitbilder med fältstudier. Lavbetets kondition kontrolleras med jämna mellanrum i vissa fasta rutor. Har det inte slitits görs bedömningen att renantalet är riktigt.

## Finland

Jord- och skogsbruksministeriet bestämmer för tio år i sänder det högsta antal renar som får hållas inom varje renbeteslags område och hur många renar en delägare högst får äga. Innan beslutet fattas skall ministeriet ha hört Renbeteslagsföreningen och lantbruksproducenternas förbund. Vid beslutet om renantal skall ministeriet vara uppmärksam på att det sammanlagda antal renar som under vintern betar på renbeteslagets område inte får överstiga den uthålliga avkastningsförmågan hos renbeteslagets vinterbeten.

I februari 2000 sänkte ministeriet det totala renantalet från 220 000 renar till drygt 200 000 renar. Det medför att de enskilda renägarna måste minska sitt renantal proportionellt i förhållande till sitt innehav. Det är studier angående överbetning som legat till grund för beslutet. Beslutet innebär att renantalet sänks mest för de nordligare renbeteslagen eftersom slitaget på betet är störst där.

I de nordligare renbeteslagen får varje delägare ha högst 500 renar. Söderut är det högsta renantalet per delägare 350 renar. Det beror på att renskötseln där kombineras med andra sysselsättningar, t.ex. jordbruk.

När det gäller fördelningen av reninnehavet mellan delägarna i renbeteslagen finns det inga regler i lagstiftningen. Vissa renbeteslag tillämpar dock ett system med kvoter. Det innebär att varje delägare tilldelas rätt att inneha ett visst antal renar. Han har sedan möjlighet att köpa ytterligare rätt att ha renar från andra delägare som vill sälja sådan rätt.

### 7.3.4 Tillämpningen av bestämmelserna om högsta renantal

Det är endast i Jämtlands län som länsstyrelsen bestämt högsta renantal med stöd av 15 § rennäringslagen. Dessa beslut fattades med stöd av betesinventeringar från 1970-talet. I början av 1990-talet justerades högsta tillåtna renantal för vissa samebyar i länet. Länsstyrelsen har inte använt möjligheten att vid vite förelägga sameby att minska sitt

renantal. Enligt länsstyrelsens uppfattning är de högsta renantal som gäller i länet hållbara. Den bedömningen grundas bl.a. på att slaktvikterna sjunker när renantalet överstiger det högsta tillåtna renantalet.

I Västerbottens och Norrbottens län framgår samebyarnas renantal av byordningar från 1940-talet. I Norrbotten har dessa dock jämkats i vissa fall. I ett fall har länsstyrelsen förelagt en skogssameby att minska renantalet vid vite. Vitet behövde dock inte dömas ut. I Västerbottens län har möjligheten till vitesföreläggande inte använts. Där är man av den uppfattningen att byordningarnas bestämmelser om högsta tillåtna renantal endast kan ses som ett mycket grovt riktmärke, bl.a. på grund av att landskapet och flyttningsmönster i renskötseln förändrats sedan 1940-talet.

### 7.3.5 Våra överväganden

Vi föreslår att samebyarna skall redovisa tillståndet för sina betesmarker. Utifrån bl.a. dessa redovisningar, fältstudier, studier av slaktstatistik och anmälningar angående strövrenar och sammanblandade renhjordar skall Sametinget utöva tillsyn över samebyarnas förvaltningar av renbetet. Vidare skall det även i fortsättningen finnas ett högsta tillåtna renantal för varje sameby, som ytterligare ett led i tillsynen. Sametinget bör tillsammans med berörda kontinuerligt utvärdera att de fastställda högsta renantalerna är relevanta.

#### **Renantal**

Renantalet har under de senaste hundra åren varierat mellan 150 000 och 300 000 renar. Variationen är cyklisk med regelbundet återkommande toppar ungefär vart tjugonde år, se kapitel 3. Renarna är beroende av att beta på lavmarker under vintern och variationen i renantalet hänger samman med den variation som finns i förekomsten och tillgängligheten av lav.

Ett i förhållande till betesresurserna för högt renantal kan för en sameby få negativa konsekvenser, t.ex. slitage av betet, problem att hålla renarna samlade och ökad känslighet för svåra väderleksförhållanden. Det innebär också konsekvenser för den enskilde renägaren, eftersom renarnas tillväxt kan minska och därmed det möjliga slaktuttaget. Problem med att hålla renarna samlade kan också påverka angränsande samebyar, eftersom det kan innebära att hjordar blandas

samman. För många renar kan också vara till men för naturvårdens intressen.

Renbete sker i stor utsträckning på marker som även nyttjas för andra ändamål. Det innebär att ingen användare av marken kan räkna med att nyttja den för egna ändamål utan hänsyn till andra användare. Ett för högt renantal kan medföra att andra markanvändare drabbas av större begränsningar i sitt nyttjande än de haft anledning räkna med.

Vår utgångspunkt när det gäller frågan om förvaltningen av de resurser som ingår i renskötselrätten är att samebyarna i så stor utsträckning som möjligt skall ha det ansvaret. När det gäller förvaltningen av renbetet påverkar denna dock inte bara den egna samebyns medlemmar utan även angränsande samebyar, andra markanvändare i området och allmänna intressen som miljövården. Detta är inget unikt förhållande för nyttjandet av renbete. För skogsbruket har det ansetts nödvändigt med regler som begränsar den enskildes valfrihet för att tillgodose behovet av skogsproduktion, miljöhänsyn i skogsbruket och hänsyn till rennäringen. När det gäller möjligheten att uppföra byggnader eller anläggningar har regler införts för att bl.a. tillgodose behovet av en ordnad samhällsplanering och andra berörda, enskilda och allmänna, intressen.

Det föreligger således ett behov av att från myndigheternas sida kunna övervaka nyttjandet av renbetet. Högsta renantal är ett sätt att göra detta. Det innebär att myndigheten bestämmer det högsta antal renar som får hållas inom ett område och att myndigheten har möjlighet att ingripa med vitesföreläggande om antalet renar överskrids. Vidare finns det ett intresse från såväl produktions- som miljösynpunkt att samebyn har kontroll över det totala betestrycket inom byns område. För att uppnå detta måste byn kunna förhindra en alltför stor konkurrens om betet mellan de enskilda renägarna.

### **Problem med att styra betestrycket genom reglering av renantalet**

Det är svårt att bestämma ett högsta tillåtna renantal för en hel sameby om det skall ta hänsyn till den långsiktiga betestillgången. Det kan finnas god tillgång på bete inom områden där renarna vistas en viss tid av året, medan det inte finns tillräckligt med bete inom områden där renarna skall uppehålla sig andra delar av året. De olika betesområdena innehåller också betesväxter med varierande tillväxthastigheter. Dessutom kan bete vara otillgängligt för renarna, t.ex. på grund av väderförhållanden eller landskapets utseende.

En nackdel med att bestämma ett högsta renantal utifrån en inventering av betet är att beslutet om renantal blir statiskt medan förhållande-

na i naturen ständigt förändras. Beslutet grundas på betets tillstånd och tillgänglig kunskap vid en viss tidpunkt. Det är inte anpassat till att renhjordens sammansättning varierar eller att utfodring eller ändrade slakttider kan påverka hur mycket bete som behövs.

En annan nackdel med begreppet högsta renantal är att det inte behöver sammanfalla med det långsiktigt optimala renantalet. Ett långsiktigt optimalt renantal inträffar när tillväxten i hjorden är som högst och följaktligen också den avkastning som kan tas ut i form av slakt. Det renantal som motsvarar det optimala betesuttaget ligger normalt under det antal renar som uthålligt kan beta inom området. Det beror på att renarnas kondition försämras när de är så många att de närmar sig gränsen för betets bärkraft och att avkastningen från varje djur därmed sjunker.

Ytterligare en nackdel med begreppet högsta renantal är att det endast bedömer en faktor som påverkar betesmarkernas tillstånd. Även faktorer som klimatet och andra markanvändares åtgärder kan spela in.

Ovan har vi konstaterat att det av flera skäl föreligger ett behov av att från myndigheternas sida kunna utöva tillsyn över nyttjandet av renbetet. Frågan är om det finns något alternativ till ett fastställt högsta renantal.

### **Flexibel förvaltning av betesresurserna**

För att få ledning för en löpande bedömning och styrning av betetrycket skulle man kunna nyttja olika indikatorer. Dessa kan dels avse inventering av provytor inom betesområdet, dels uppföljning av djurens kondition. Ett sådant system skulle kortfattat kunna se ut på följande sätt.

Samebyns betesområde delas in i mindre områden som kan sägas motsvara skogsbrukets avdelningar. Inom varje sådant mindre område undersöks vegetationen och fasta provytor läggs ut. Dessa provytor skall betas på samma sätt som resten av området. Genom att regelbundet studera provytorerna kan man se hur områdets tillstånd förändras med betetrycket. Parallellt med detta analyseras slaktdata för att följa upp avkastningen. Dessutom finns ett visst antal referensdjur i hjorden. Deras viktutveckling följs upp och man kan därigenom få en uppfattning om kvaliteten på betet i de områden som använts. Förändringarna på provytorerna och viktutvecklingen hos referensdjuren kan då ge en uppfattning om betesuttaget är för högt eller för lågt i förhållande till det sätt man vill att området skall brukas på.

Denna metod för betesförvaltning kan samebyn använda för att fördela bete mellan renägarna i byn och därmed undvika att vissa områden

nyttjas på ett felaktigt sätt, vilket kan minska den totala avkastningen i byn. Vidare kan systemet nyttjas för att ta en del av det miljöansvar som åligger rennäringen. Viktiga områden ur naturvårdssynpunkt kan behandlas som egna områden och man kan därmed studera hur betningen påverkar t.ex. känsliga arter i området.

I denna modell bör staten ha en rådgivande och övervakande funktion. Övervakningen bör gälla om näringen når upp till miljömålet.

För att övervakningen skall fungera tillfredsställande förutsätter det att myndigheterna har tillgång till nödvändig information. En fungerande modell för detta finns för skogsbrukets del i skogsvårdslagen. Enligt denna skall det för varje brukningsenhet finnas en redovisning som anger hur skogen ser ut och vilka natur- och kulturmiljövärden som har registrerats för brukningsenheten. Samebyn skulle utifrån den ovan beskrivna modellen kunna göra en liknande redovisning av hur deras betesmarker ser ut.

### **Forskning och projekt kring betesförvaltning**

Arbetet med uppdraget angående renbetesinventering ledde under våren 2001 till att Statens jordbruksverk och Naturvårdsverket anordnade ett seminarium i frågan. I seminariet deltog representanter från bl.a. Statens jordbruksverk, Naturvårdsverket, Sametinget, länsstyrelserna, skogsvårdsstyrelserna, SLU och SSR. Vid seminariet diskuterades att använda en adaptiv metod för renbetesinventering. Det innebär att man utifrån olika förhållanden studerar förändringar i dessa och tar fram trender ur resultaten. Motsatsen är en prediktiv metod som innebär att man försöker bedöma vad som kommer att hända i framtiden. Vid seminariet enades deltagarna om att tillsätta en arbetsgrupp för det fortsatta arbetet. Arbetsgruppen består av representanter från Statens jordbruksverk, Naturvårdsverket och SLU.

Fjäll-MISTRA är ett försök att tillämpa ett tvärvetenskapligt angreppssätt på forskningsproblem i anslutning till nyttjandet av fjällområdets resurser. Programmet tar upp sex specifika programområden, bl.a. rennäring, skogsbruk och naturvård/biodiversitet. Inom varje programområde är inriktningen att ta fram kunskaper rörande uthållig användning och förvaltning av resursen samt att utveckla förvaltningsmodeller och redskap för detta.

Rennäringsprogrammet är inriktat på att utveckla kunskap och redskap för ett betesförvaltningssystem. Detta system skall underlätta näringens egen förvaltning av resursbasen betet, finna strategier för en hållbar samexistens med rovdjur samt att utveckla underlag för företagsekonomiska analyser och styrning av rennäringsföretag. Syftet är

att skapa förutsättningar för en hållbar utveckling av näringen till gagn både för det samiska samhället och regionen.

Naturvårdsaspekter ingår som integrerade delar i de övriga programområdena. Detta kompletteras inom programområdet naturvård/biodiversitet med forskningsinsatser rörande renars, lämlars och ripors påverkan på växter och forskning beträffande relationerna mellan rovdjur och de av människorna nyttjade bytesdjuren ren och ripa. Syftet med programområdet är att belysa vilka bevarandeåtgärder som bör vidtas i samband med annan resursanvändning.

Bl.a. i Finland har det bedrivits forskning om hur renars betning av lavtäckat påverkar skogens tillväxt. Studierna visar att effekterna av en hård nedbetning kan vara både positiva och negativa. En faktor som kan ha betydelse för om nedbetningen skall ge positiva eller negativa effekter är skogens ålder. Andra finska studier visar att renen formar sin egen betesvegetation och att ett kraftigt ökat renantal inom ett visst område kan innebära att mängden av de växter som renen föredrar att beta minskar medan gräs och mossor inte påverkas eller ökar. I Abisko pågår ett projekt för att studera vilka faktorer som påverkar renens val av betesplatser. Ett annat syfte med projektet är att kartlägga hur ofta renen betar i olika vegetationstyper. Målet för projektet är att den insamlade informationen skall underlätta planeringen av markanvändningen och att man skall kunna förutsäga framtida betessituationer givet vissa miljöförändringar. Projektet beräknas vara klart 2001.

### **Fastställande av högsta tillåtna renantal bör kombineras med mera flexibla metoder för tillsyn**

Ett av myndigheterna fastställt högsta renantal har länge använts som ett instrument för att övervaka nyttjandet av renbete. Vi har uppfattat att innebörden av begreppet är spritt inte bara bland utövare av renskötsel utan även bland de som på olika sätt kommer i kontakt med renskötseln. Samebyarnas renantal är också förhållandevis lätt att kontrollera under förutsättning att renräkningarna är tillförlitliga, se nedan. Vidare innebär högsta renantal att det finns ett effektivt sätt att ingripa mot en sameby som överskrider sitt högsta renantal, nämligen genom föreläggande vid vite att minska renantalet till en viss nivå.

Den svensk-norska renbeteskonventionen från år 1972 innehåller regler för hur renar från respektive land får beta i det andra landet. Konventionen identifierar de områden där sådan betning får ske och anger också det högsta tillåtna renantalet inom olika områden. Vidare finns det bestämmelser om att renägaren/samebyn kan bli skyldig att



betala betesavgift om betning sker i strid med konventionen, dvs. bland annat om det högsta tillåtna renantalet överskrids.

Renbeteskonventionen upphör att gälla den 30 april 2002. För att utarbeta ett underlag för förhandlingar om en ny konvention tillsattes Svensk-Norska renbeteskommissionen. Den överlämnade den 18 maj 2001 sitt betänkande till regeringarna i Sverige och Norge. Betänkandet innehåller bl.a. ett förslag till ny konvention. I detta förslag anges de områden som konventionen skall gälla. Förslaget innehåller dock inte några bestämmelser om högsta tillåtna renantal för respektive område. Det finns däremot en möjlighet för ett mellanstatligt organ som inrättas med stöd av konventionen att, om det skulle visa sig nödvändigt, bestämma det högsta renantal som får finnas i ett visst område. Ett sådant beslut bör dock inte gälla längre än nödvändigt (s. 143). Om ett sådant beslut inte följs finns det i förslaget en möjlighet att utfärda föreläggande att följa beslutet. Ett sådant föreläggande kan förenas med en skyldighet att betala konventionsavgift om föreläggandet inte följs.

Svensk-Norska renbeteskommissionens förslag utgår i denna delen från att regleringar av högsta tillåtna renantal för ett visst område generellt inte är någon hållbar lösning för att övervaka betesförvaltningen. Den utgångspunkten överensstämmer med den problembeskrivning som framkommit i samband med arbetet att finna en metod för renbetesinventering.

Ovan har vi redogjort för kritiken mot systemet med fastställda högsta tillåtna renantal. Men vi har också konstaterat att det har fördelar bl.a. genom att det är inarbetat hos de aktiva i renskötseln och hos andra som kommer i kontakt med det och genom att det är förhållandevis lätt att kontrollera. Vidare kan ett fastställt högsta tillåtna renantal utgöra ett stöd för en sameby när man har behov av att tvinga enskilda medlemmar att minska sitt renantal. Vi anser således att systemet med fastställda högsta tillåtna renantal för närvarande bör finnas kvar.

Ett högsta renantal bör således fastställas för varje sameby. Utifrån detta kan samebyn bestämma ett visst antal renar som varje renägare, renskötsel företag eller grupp av renägare får ha. Det bör alltså vara samebyns angelägenhet att bestämma fördelningsgrunden för renantalet efter de förhållanden som råder inom samebyn. Vid denna fördelning kan samebyn även ta hänsyn till att ett lägre renantal än det högsta tillåtna kan vara optimalt ut produktionssynpunkt. Ett fastställt högsta renantal kan således användas av samebyn för att förhindra att enskilda renägare ökar sitt reninnehav okontrollerat. För samebyn kan högsta renantal även innebära ett mått på den rätt att nyttja marken samebyn har i förhållande till andra markanvändare.

För att myndigheternas tillsyn av att rennäringen lever upp till sitt miljösmål när det gäller betesmarkernas tillstånd skall bli så effektiv

som möjligt, bör systemet med högsta tillåtna renantal kompletteras med andra metoder. Sådana metoder kan utgå bl.a. från fältstudier och slaktstatistik. En försämrad beteskondition kan visas genom försämrade siffror i slaktstatistiken, under förutsättning att omfattande utfodring inte sker. I så fall är renarnas levandevikt mera rättvisande. Vidare skall de redovisningar samebyn lämnar in om tillståndet för betesmarkerna utgöra ett underlag för tillsynen.

Även enligt vårt förslag kommer det att vara möjligt för myndigheten att meddela ett föreläggande till samebyn att ta bort renar som vistas där betning inte är tillåten. Det kommer således alltså att finnas anledning för markägare utanför renskötselområdet eller inom områden där betning endast tidvis är tillåten att vända sig till myndigheten om renar vistas där det inte är tillåtet. Detta kan vara en indikation på att samebyn har så mycket renar att man inte har kontroll över dem. Detsamma gäller om angränsande samebyar i stor utsträckning får in renar från samebyn i sina hjordar.

Den information som kommer fram på detta sätt kan myndigheten använda för att i samarbete med samebyn komma till rätta med situationen. Under den processen bör myndigheten, om det behövs för att inte ett visst område skall skadas eller för att det skall kunna återhämta sig, kunna begränsa eller förbjuda betning under en viss tid.

Vi är medvetna om att det krävs ytterligare arbete för att ta fram de kompletterande metoderna. I detta arbete är det naturligt att ta till vara erfarenheter och resultat från forskning och olika projekt.

Även i ett system för tillsyn där fastställande av högsta tillåtna renantal kompletteras med andra metoder är arbetet med renbetesinventeringen viktigt. Det är viktigt för näringen att få kännedom om vilka resurser man har tillgång till både för sin egen planering och styrning av betetrycket och för att kunna hävda dessa i förhållande till annan verksamhet. Det är också viktigt ur miljösynpunkt, eftersom renbetets kondition är en indikator på den påverkan miljön i området utsätts för. Vi anser således att det är viktigt att arbetet med renbetesinventeringen fortsätter. Vår bedömning är dock att frågan bör ses i ett vidare perspektiv än enbart det näringsmässiga, eftersom den har stor betydelse för miljöövervakningen i området.

### **Fastställande av högsta renantal**

I prop. 1992/93:32 s. 111ff diskuteras frågan om vad som bör ligga till grund för ett beslut om högsta renantal. Där framhålls att det är viktigt att betesinventeringar fullföljs och att resultatet av dessa bör ligga till grund för det högsta antal renar som en sameby får ha. Inventeringen

kan dock bara grovt ange hur många renar som långsiktigt kan hållas. Uppgifterna om hur många renar som tidigare betat inom byns område samt om djurens ålder och vikt bör också ingå i beslutsunderlaget. Vidare måste beaktas att även andra näringar skall kunna bedrivas inom renskötselområdet. Även faktorer av betydelse för djurskyddet, t.ex. risken för svält, bör beaktas.

Det är angeläget att högsta tillåtna renantal bestäms med utgångspunkt i aktuella förhållanden. Därför är det olyckligt att gällande högsta renantal i större delen av renskötselområdet är fastställda på 1940-talet. I och för sig är det säkert så att renantalen hade justerats om de varit helt otidsenliga. Det kan dock ha betydelse för tilltron till metoden med högsta renantal att dessa inte framstår som statiska. Vidare är det olyckligt att det kan uppstå juridiska frågetecken kring giltigheten av renantal som fastställts i byordningar för lappbyar.

Vi har i avsnitt 9.5.3 tagit ställning till vilken myndighet som bör ha ansvar för tillsynen av att rennäringen tar den hänsyn till miljön och andra intressen som anges i lagen. Ett led i denna tillsyn kommer att vara att fastställa högsta renantal. Mot bakgrund av vad vi angett ovan om tilltron till dessa anser vi att det är önskvärt att Sametinget tillsammans med de berörda kontinuerligt utvärderar de gällande högsta renantalerna. Det innebär naturligtvis inte att dessa ständigt skall ändras om det inte motsvaras av några förändringar i faktiska förhållanden. Att de högsta renantalerna är aktuella är väsentligt för att metoden skall fylla sin funktion som ett sätt för myndigheterna att övervaka rennäringens nyttjande av betesmarkerna. Det har också betydelse för de enskilda samebyarnas möjlighet att hävda sin markanvändning genom att hänvisa till renantalet.

Ovan har vi föreslagit att systemet för tillsyn skall kompletteras med metoder som utgår från olika indikatorer. Det är viktigt att arbetet med att ta fram sådana metoder utvärderas löpande. Vi anser också att en utvärdering av metoden med högsta tillåtna renantal måste göras efter cirka fem år.

### **Vitessanktion mot för högt renantal**

Möjligheten att förelägga en sameby att vid vite minska sitt renantal om det överstiger det högsta tillåtna infördes år 1993. Möjligheten har inte använts i någon större utsträckning.

Ovan har vi gjort den bedömningen att övervakningen av rennäringens nyttjande av betesmarkerna alltjämt bör ske bl.a. genom att Sametinget fastställer det högsta renantal en sameby får ha. För att övervakningen skall få ett reellt innehåll måste det finnas en möjlighet för

Sametinget att använda sanktioner mot den sameby som inte följer ett beslut om högsta renantal. En sådan möjlighet fyller sannolikt inte sin funktion bara när föreläggande faktiskt utfärdas. Redan hotet om att föreläggande kan bli aktuellt kan fungera som ett påtryckningsmedel.

I kapitel 5 föreslår vi att samebyns roll som förvaltare av renskötselrätten inom sitt område skall bli tydligare. Det innebär bl.a. att samebyn har möjlighet att i sina stadgar bestämma det antal renar en enskild renägare eller grupp av renägare, t.ex. företag eller hushåll, får ha samt att bestämma straffavgifter för den som inte följer samebyns beslut. Mot den bakgrunden är det inte längre nödvändigt att i lagen ha en särskild bestämmelse om att samebyn kan vända sig till länsstyrelsen för att få ett vitesföreläggande mot en enskild medlem.

### **Renräkning och renlängd**

En förutsättning för att de berörda skall ha förtroende för Sametingets möjligheter att utöva tillsyn över samebyarnas nyttjande av betesmarkerna och för att kunna fullgöra sina åtaganden för miljöövervakningen är att det finns tillförlitliga uppgifter om renantalet i respektive sameby. För att få en överblick över rennäringens utveckling i landet är det vidare viktigt att uppgifter om antalet renar m.m. kommer in till myndigheterna. Det allmänna har även ur skattesynpunkt ett intresse av att enskildas reninnehav inventeras årligen. Även för den enskilde renägaren är det naturligtvis viktigt att ha kunskap om sitt reninnehav. En förteckning över medlemmarnas reninnehav som alla kan acceptera har också betydelse i de fall samebyn skall fatta beslut genom röstning efter renantal.

I rennäringenslagen finns bestämmelser om att samebyn skall räkna renarna en gång om året vid ungefär samma tidpunkt (66 §). Samebyn skall underrätta länsstyrelsen om tid och plats för renräkning och länsstyrelsen kan utse någon att vara närvarande vid renräkning (66 a §). På grundval av renräkningen skall samebyn upprätta en renlängd (68 §). Renlängden skall innehålla ägarna till renarna och deras respektive renantal. Renlängden skall lämnas in till länsstyrelsen.

Ovan har vi redogjort för våra ställningstaganden beträffande högsta renantal. För att högsta renantal skall kunna fylla sin funktion krävs att det finns tillförlitliga siffror över samebyarnas renantal. Under arbetets gång har kritiska synpunkter mot de nuvarande renräkningarna framförts. Några gör gällande att renantalet i renlängderna är för högt och att det beror på att enskilda vill få fler röster vid bystämman och större tilldelning av rovdjursersättning. Andra gör gällande att renantalet i renlängderna är lägre än det verkliga. Syftet med det skulle vara att

undvika åtgärder från myndigheterna mot för höga renantal eller att undandra sig kostnadsansvar.

Sannolikt är det svårt att få ett kontrollsystem som är fullständigt tillförlitligt. Det gäller oavsett vad som skall kontrolleras. Vi anser dock att problemen inte bör överskattas. Om medvetna fel skulle begås på de grunder som angetts ovan skulle det innebära ett brottsligt förfarande, antingen genom att t.ex. undandra sig skatt eller få mer ersättning än man är berättigad till. Det är inte möjligt att utan mycket starka skäl utgå från att det skulle vara vanligt förekommande. Därmed inte sagt att fel aldrig förekommer. Vi anser dock att det är ett intresse för såväl samebyarna som myndigheterna att skapa förtroende för renlängdens uppgifter. Det nuvarande systemet med renräkning och renlängder är anpassat för att kunna tillgodose det behovet. Hur dessa bestämmelser rent praktiskt skall tillämpas kan variera mellan olika byar och delar av renskötselområdet. Det bör därför vara upp till samebyarna och Sametinget att samarbeta kring detta.

Ovan har vi redogjort för olika situationer där det finns behov av att känna till renantalet. Sannolikt förutsätter det praktiska arbetet i renskötseln att någon form av renräkning sker även om det inte följer av lagen. Vi anser dock att det allmänna intresset av att renräkning genomförs är så stort att det bör framgå av lagstiftningen.

## 7.4 Koncessionsrenskötsel

### 7.4.1 Vad är koncessionsrenskötsel

Koncessionsrenskötseln skiljer sig på avgörande punkter från annan renskötsel i Sverige. En skillnad är att den får bedrivas året runt på marker som annars utgör vinterbetesmarker. Ytterligare en skillnad är att markägarna i egenskap av skötesrenägare har en stark ställning i koncessionssamebyarna. Slutligen krävs ett tidsbegränsat tillstånd (koncession) för att få bedriva renskötseln.

Reglerna om koncessionsrenskötsel infördes genom 1928 års renbeteslag. De infördes för att lösa en gammal stridsfråga. Under de äldre renbeteslagarnas giltighetstid var renskötsel sommartid inte tillåten inom det område där koncession nu kan meddelas, närmast Kalix och Torne älvdalar. År 1917 antog riksdagen skärpta bestämmelser i syfte att få bort de renar som året om hölls nedanför lappmarksgränsen. Bestämmelserna kom dock inte att tillämpas i praktiken, och sedvanan att även sommartid hålla renar i vissa socknar utanför lappmarkerna gick inte att få bort. Lagstiftaren valde då att avskaffa gällande förbud mot

sådan renskötsel och i stället anvisa lagliga former för näringens bedrivande (prop. 1928:43 s. 194, bet. Första lagutskottet 1928:29 s. 6).

I början av 1980-talet tillsattes en särskild utredare för att studera bl.a. frågan om koncessionsrenskötselns fortbestånd (DsJo 1984:2). Bakgrunden var att förutsättningarna för koncessionsrenskötseln förändrats bl.a. på så sätt att det inte längre förelåg något behov av skötesrenar för den bofasta befolkningen och att det från samiskt håll anfördes att koncessionshavarens ställning i förhållande till skötesrenägarna var mycket svag. Utredaren fann dock att koncessionsrenskötseln inte borde avvecklas och denna uppfattning delades av samtliga remissinstanser utom SSR och Same Ätnam. I propositionen framhölls främst regionalpolitiska och sysselsättningskäl som skäl för att behålla koncessionsrenskötseln (prop. 1984/85:226 s. 6f). Riksdagen delade denna uppfattning (bet. JoU 1985/86:2 s. 7, rskr. 1985/86:11).

Det förhållandet att visst område utgör koncessionssamebys område innebär inte att angränsande samebyars eventuella sedvanerätt till vinterbete på samma område inskränks. Det blir i stället under vintern fråga om dubbla betesrätter. Länsstyrelserna har möjlighet att i koncessionen bestämma att vissa betesområden inte får användas av koncessionshavaren under vintern.

För närvarande finns det åtta koncessionssamebyar; Muonio, Sattajärvi, Tärendö, Korju, Ängeså, Pirttijärvi, Kalix och Liehittäjä. År 1998 fanns det 1 019 renägare med totalt 11 854 renar i vinterhjorden i koncessionssamebyarna. Av renägarna var 15 koncessionshavare. I hela riket fanns det samma år 4 654 renägare och 227 150 renar. Koncessionshavarna ägde totalt drygt 1 000 renar medan övriga ägdes av skötesrenägare. I genomsnitt ägde varje renägare i koncessionssameby tolv renar. Den siffran har varit förhållandevis konstant sedan år 1994.

År 1998 var medelåldern för renägarna i koncessionssamebyarna 60 år. För hela riket var medelåldern för renägarna samma år 47 år. Det året var 80 procent av renägarna i koncessionssamebyarna män och 82 procent av renarna ägdes av män. För hela landet gällde samma år att ungefär två tredjedelar av renägarna var män och att dessa ägde drygt 80 procent av renarna. (Uppgifterna är hämtade ur Svensk rennäring, SSR/SCB m.fl., 1999.) Enligt renlängderna för år 2000 fanns det 11 395 renar i koncessionssamebyarna.

## 7.4.2 Gällande regler om koncessionsrenskötsel

### Koncession

Den som är same kan få tillstånd (koncession) att driva renskötsel i Norrbottens län nedanför lappmarksgränsen inom område där renskötsel av ålder förekommer under hela året. Koncession innefattar rätt för koncessionshavaren att driva renskötseln även med skötesrenar som tillhör

1. den som äger eller brukar jordbruksfastighet, vilken helt eller delvis är belägen inom den del av länet där koncessionsrenskötsel får bedrivas, om han är bosatt på fastigheten eller inom området,
2. den som tidigare har haft koncession inom området, om han är bosatt inom den del av länet där koncessionsrenskötsel får bedrivas och inte övergått till annat huvudsakligt förvärvsarbete,
3. efterlevande make eller efterlevande underårigt barn till koncessionshavare eller till sådan under 2 angiven förutvarande koncessionshavare som vid tidpunkten för dödsfallet ägde skötesrenar, om den efterlevande är bosatt inom den del av länet där koncessionsrenskötsel får bedrivas.

Koncession får lämnas endast om fortsatt renskötsel inom området är till övervägande nytta för orten och endast om den som söker koncession kan antas komma att driva renskötseln på ett ändamålsenligt sätt. Koncession meddelas för viss tid, högst tio år.

Kretsen av skötesrenägare har både inskränkts och utvidgats under årens lopp. Beträffande markägarna har detta främst motiverats av regionalpolitiska skäl (prop. 1984/85:226 s. 10f och prop. 1992/93:32 s. 120). Utvidgningen av kretsen med de personer som finns i punkterna 2 och 3 genomfördes av sociala skäl (prop. 1984/85:226 s. 18f). Ett annat syfte var att öka viljan hos äldre koncessionshavare att lämna över till yngre.

Det ankommer på koncessionssamebyarna att bestämma vem som kan komma i fråga som ägare av skötesrenar och hur många renar var och en får inneha. Om samebyn har att ta ställning till ansökningar både från ägare eller brukare av jordbruksfastighet och från tidigare koncessionshavare eller efterlevande make eller underårigt barn, bör de sociala skälen för de senare väga tungt vid en bedömning av vilka som skall få företräde att inneha skötesrenar (prop 1984/85:226 s. 19).

För samma hushåll får hos koncessionshavare finnas högst trettio skötesrenar i vinterjord. Antalet skötesrenar har begränsats för att ge utrymme för koncessionshavarna att utöka sitt renantal, eftersom de ska

kunna försörja sig på renskötelsen i kombination med avgifterna för skötesrenarna (prop. 1984/85:226 s. 12). Vidare ansågs möjligheterna att bevilja flera samer koncession öka. En annan effekt av begränsningen ansågs vara att flera markägare fick möjlighet att bli medlemmar i samebyn.

Vid tillståndsprövningen skall en avvägning ske mellan fördelarna av den sökta renskötelsen och därmed eventuellt förenade olägenheter för andra näringar i orten (prop. 1971:51 s. 196). Framför allt bör hänsyn tas till strävandena att av regionalpolitiska skäl främja sysselsättningen inom koncessionsområdena och på så sätt medverka till att stärka underlaget för nödvändig service i dessa glesbygder. Hänsyn bör således tas till hur många koncessionshavare som kan få en godtagbar sysselsättning och inkomst av renskötelsen inom ett område och i vilken omfattning rätten att äga skötesrenar ger den som bedriver främst jordbruk, skogsbruk eller trädgårdsnäring inom området ett tillskott till försörjningen. Vid koncessionsprövningen bör även motstående intressen beaktas. Hänsyn skall tas till de vanliga samebyarnas sedvanerätt till bete nedanför lappmarksgränsen. Kommunen bör alltid ges tillfälle att yttra sig och kommunens åsikt har stor betydelse vid intresseavvägningen (prop. 1984/85:226 s. 9).

Det vanligaste är att koncession meddelas för fem år. Om det är problem med renskötelsen i något område kan koncessionstiden bestämmas till ett eller två år tills problemen lösts.

### **Koncessionssameby**

För renskötsel inom koncessionsområde skall finnas sameby. Medlem i sådan sameby är koncessionshavare, dennes make och hemmavarande barn, annan same som biträder koncessionshavare i renskötelsen och som inte har annat huvudsakligt förvärvsarbete samt ägare av skötesrenar inom koncessionsområdet. Bestämmelserna om sameby och dess förvaltning gäller i tillämpliga delar i fråga om sameby för koncessionsrenskötsel. Ägare av skötesrenar skall dock anses som renskötande medlem.

I koncessionssameby är även skötesrenägarna medlemmar. Detta behöver inte vara fallet i andra samebyar. Skillnaden beror på att koncessionsrenskötelsen bygger på tanken att skötesrenägarna, dvs. ägare eller brukare av jordbruksfastigheter inom koncessionsområdet, är villiga att upplåta sina marker till renbetning, något som knappast kan bli fallet om de inte får möjlighet att påverka planeringen och ledningen av byns renskötsel. Det är även detta som är förklaringen till att skötes-



renägare skall anses som renskötande medlem (prop. 1984/85:226 s. 15).

För att stärka koncessionshavarens ställning i förhållande till skötesrenägarna har rösträttsreglerna ändrats vid några tillfällen (prop. 1992/93:32 s. 120f). Koncessionshavaren har en röst per påbörjat tjugotal renar medan skötesrenägarna endast har en röst per person.

Koncessionshavaren eller, om det finns flera, minst en av dem skall vara ledamot av styrelsen. Koncessionshavare leder inom de ramar som styrelsen lagt fast renskötseln inom byn och anställer den arbetskraft som kan behövas för renskötseln. En av de viktigaste orsakerna till denna ordning är att koncessionen meddelas enskilda tillståndshavare vilka således har ett ansvar för att villkoren i tillståndet uppfylls. Regeln om att koncessionshavare ska ingå i samebyns styrelse har införts för att ytterligare stärka koncessionshavarnas ställning (prop. 1984/85:226 s. 17).

### **Koncessionsbeslut**

Frågor om koncession prövas av Länsstyrelsen i Norrbottens län.

I koncessionsbeslutet skall koncessionsområdet anges. Vidare ska beslutet innehålla bestämmelser om flyttningsvägs sträckning, det högsta antal renar som varje koncessionshavare får hålla inom området och det högsta antal skötesrenar som han får ta emot, i vilken utsträckning koncessionshavare har rätt att anlägga stängsel, uppföra byggnader och taga virke inom koncessionsområdet samt de villkor i övrigt under vilka renskötseln får bedrivas.

De rättigheter som ingår i renskötselrätten, t.ex. vissa skogs fång, jakt och fiske, får utövas inom renskötselområdet på de tider renskötsel är tillåten där. Koncessionsrenskötsel bedrivs efter särskilt tillstånd och medför inte att koncessionshavaren får tillgång till de rättigheter som ingår i renskötselrätten. Detta är förklaringen till varför det av koncessionsvillkoren måste framgå hur flyttningsväg får tas, stängsel och byggnader uppföras och skogs fång ske.

Länsstyrelsen har fattat beslut om allmänna villkor som gäller samtliga koncessioner. Dessa innehåller bl.a. att koncessionshavaren är skyldig att ta emot skötesrenar upp till det antal som länsstyrelsen bestämt, att samebyn har ansvaret för skötesrenarna, att koncessionshavare vars koncession upphör skall minska sitt reninnehav till högst 30 renar i vinterhjorden inom två år och att koncessionen inte innebär någon begränsning av lappmarksrenskötselns sedvanerätt till renbetning inom koncessionsområdet.

Därutöver kan koncessionen vara förenad med särskilda villkor för just den samebyn. Dessa kan bl.a. gälla förbud mot vinterbetning på vissa områden till förmån för lappmarksrenskötseln.

Bryter en sameby eller koncessionshavare mot villkor som gäller för verksamheten kan länsstyrelsen vid vite förelägga byn eller koncessionshavaren att vidta rättelse. Möjligheten för länsstyrelserna att utnyttja vitessanktioner infördes år 1993 samtidigt som vitessanktioner mot för högt renantal infördes för andra samebyar (prop. 1992/93:32 s. 121). För koncessionssamebyarnas del finns, till skillnad från för andra samebyar, en möjlighet att utnyttja tvångsslakt som sanktion mot för högt renantal. Orsaken till detta är enligt förarbetena att koncessionsrenskötseln bedrivs under hela året på marker där renskötsel av hänsyn till jordbruket annars får bedrivs endast vintertid.

Har förutsättningarna för koncessionen ändrats, kan länsstyrelsen återkalla koncessionen eller besluta om nya villkor. Syftet är att koncessionen endast ska återkallas om allvarliga olägenheter för andra intressen uppkommer genom koncessionsrenskötseln och dessa inte kan avhjälpas genom villkor för renskötselns bedrivande. En koncessionshavare, som inte uppenbarligen missköter renskötseln till förfång för medlemmar eller tredje man, bör kunna räkna med att få sin koncession förlängd (prop. 1984/85:226 s. 13).

### **Uppgifter från koncessionshavare och koncessionssamebyar om dagens koncessionsrenskötsel**

För att få någon uppfattning om hur dagens regler för koncessionsrenskötseln fungerar i praktiken har vi talat med samebyarna genom deras ordförande och med koncessionshavarna. Nedan redogör vi för de synpunkter som kommit fram. Redogörelsen omfattar inte de synpunkter som kommit från Muonio sameby, eftersom den på flera sätt inte liknar övriga koncessionssamebyar, se avsnitt 7.4.3. Vi har fått svar från sex av sju samebyordförande och fem av åtta koncessionshavare.

Alla koncessionshavare i de sju övriga koncessionssamebyarna är män. I dessa byar finns det en koncessionshavare i varje, utom i en by som har två. Den yngste koncessionshavaren är 21 år gammal och den äldste 62 år. De flesta är dock över femtio år gamla. Den tid de varit koncessionshavare i respektive by varierar. Vissa har varit det under lång tid medan andra blivit koncessionshavare i sin by ganska nyligen. De flesta har en koncessionstid om fem år.

Samtliga ordförandena uppger att fem år är en bra koncessionstid. Några motiverar det med att längre tid skulle binda upp samebyn för hårt eller att perioden gör det möjligt att följa upp hur samarbetet

fungerar på ett bra sätt. I de flesta samebyarna är koncessionshavaren säsongsanställd omkring sex månader varje år. I en sameby är dock koncessionshavaren, på egen begäran, uppdragstagare och får betalt per skötesren i stället för lön. Samtliga samebyar anställer dessutom ytterligare en eller flera personer. I en av samebyarna finns en person anställd som arbetsledare.

Ordförandena uppger att det är styrelsen som har ansvar för rekrytering och anställning av extra arbetskraft. I den sameby där koncessionshavaren är uppdragstagare ingår i avtalet att samebyn till hans hjälp skall anställa personal motsvarande heltid i sex månader per år. I en sameby fastställer styrelsen endast riktlinjer för anställning av extra personal men det är koncessionshavaren tillsammans med ordföranden som bestämmer vem som skall anställas och när. I alla samebyarna anses koncessionshavaren vara huvudansvarig för den praktiska renskötseln. I en by är han det dock i samråd med ordföranden och i en annan tillsammans med den särskilt anställda arbetsledaren.

I de flesta samebyarna betalar koncessionshavaren samma sköteslega för sina renar som övriga renägare i byn. I två byar har man dock valt att låta koncessionshavaren endast betala den del av sköteslegan som motsvarar direkta kostnader för t.ex. foder och medicin men inte den del som motsvarar hans lön.

När det gäller skötesrenägarnas delaktighet i arbetet bedömer alla ordförandena att denna är mycket viktig. Det är i första hand löpande underhåll av gården och liknande som sköts av skötesrenägarna men de kan även bistå med annat, t.ex. som chaufförer. De flesta gör dock bedömningen att skötesrenägarnas medverkan minskat under senare tid och flera anger att det kan bero på den stigande medelåldern bland skötesrenägarna.

Ordförandena är överens om att det nuvarande reglerna för samebyn fungerar bra. En ansåg dock att det kunde vara en nackdel att samebyn inte får bedriva annan verksamhet än renskötsel och att den inte kan gå med vinst. En annan kunde inte utesluta att det kunde vara en fördel att ha större valfrihet vid val av organisation, men han angav också att det var en fördel att vara en sameby, eftersom det gav en anknytning till rennäringen som helhet.

Koncessionshavarna anser i stor utsträckning att fem års koncessionstid är för kort. De motiverar det med att det ger en för kort planeringshorisont för t.ex. investeringar och att det innebär en otrygghet. Någon har dock självmant valt kortare koncessionstid under en viss period för att inte vara för hårt bunden till verksamheten om det ekonomiska utbytet skulle bli för dåligt. Under den tid koncessionshavarna inte är anställda av samebyn uppstår de ersättning från arbetslöshets-

försäkringen. Någon tar också tillfälliga arbeten under den tid han inte är anställd av samebyn.

Flera koncessionshavare upplever att det är de som har det huvudsakliga ansvaret för renskötseln i byn och att styrelsen har respekt för att det är koncessionshavaren som har ansvaret för att villkoren i koncessionen följs. Dessa koncessionshavare anser att samarbetet med styrelsen fungerar bra. Någon uppger dock att han upplever att han inte har någon kontroll över verksamheten.

De flesta koncessionshavarna anser att skötesrenägarnas arbetsinsats behövs för att renskötseln skall fungera. Flera förklarar att det dock blivit svårare att få nödvändig hjälp på senare tid och att det i stor utsträckning beror på att det är brist på yngre personer som intresserar sig för renskötseln.

De koncessionshavare som uttalat sig i frågan anser att det skulle vara bra med så få regler om organisationen som möjligt och att det skulle kunna fungera att ta bort samebyn. Någon har dock påpekat att koncessionshavarens ställning måste stärkas, eftersom det i vissa byar är styrelsen som bestämmer allt. När det gäller koncessionshavarnas familjs förhållande till byn har flera förklarat att de upplever det som problematiskt att deras barn förlorar rätten att ha skötesrenar när de flyttar hemifrån.

### 7.4.3 Muonio sameby

#### **Regeringens uppdrag till Sametinget**

Sametinget hemställde år 1993 i skrivelse till regeringen att en utredning skulle tillsättas för att utreda möjligheterna att överföra Muonio sameby från koncessionssameby till skogssameby.

Regeringen beslutade i december samma år att uppdra åt Sametinget att senast den 1 december 1994 ha undersökt förutsättningarna för att få till stånd sådana gränsförändringar att Muonio sameby kunde beredas tillgång till erforderliga året-runt-marker samt att redovisa förslag till hur detta borde ske liksom de åtgärder i övrigt som kunde behöva vidtas. Sametinget överlämnade till en extern utredare att genomföra utredningen. Efter att tiden för uppdragets slutförande förlängts överlämnade Sametinget den 1 oktober 1996 utredningen Muonio sameby – en särskild skogssameby till regeringen. Utredningen har remissbehandlats.

### **Bakgrunden till utredningen Muonio sameby – en särskild skogssameby**

Muonio är den nordligaste av de för närvarande åtta koncessionssamebyarna. Dess område utgör norra delen av Pajala kommun.

En del av problemen i Muonio har anknytning till den sk. Sunnagruppen. Denna bedrev i början av 1980-talet koncessionsrenskötsel i Sattajärvi koncessionssameby. Koncessionen förlängdes inte med hänvisning till att gruppen inte följde villkor om att samordna sin renskötsel med övrig renskötsel i byn. Utan att själv ansöka om det erhöll medlemmarna i gruppen några år senare koncession i Muonio.

Mellan år 1991 och år 2000 förlängdes koncessionerna i Muonio med endast ett år i taget. Enligt de allmänna villkoren för koncessionerna är koncessionshavarna skyldiga att ta emot skötesrenar upp till ett antal som länsstyrelsen bestämmer. Koncessionen får inte heller innebära någon begränsning av lappmarksrenskötselns sedvanerätt till renbete i koncessionsområdet. För koncessionshavarna i Muonio gäller även vissa särskilda villkor. Koncessionshavarna är skyldiga att verka för att förhållandet mellan markägares skötesrenar och koncessionshavare egna renar skall förändras så att fler skötesrenägare bereds tillfälle att hålla renar i byn. Vidare innehåller koncessionerna inskränkningar i rätten att vintertid nyttja vissa delar av koncessionsområdet för renbete.

Länsstyrelsens rennäringsenhet utredde i slutet av 1980-talet och början av 1990-talet förhållandena i Muonio. Orsaken var att det framförts kritik mot renskötelsen i byn. Länsstyrelsen kom fram till att förhållandena inom Muonio inte var tillfredsställanden när det gällde renskötelsen, organisationen och sambruket med andra areella näringar i området. En följd av länsstyrelsens utredning blev de korta koncessionstiderna.

### **Förslagen i utredningen Muonio sameby – en särskild skogssameby**

Utredningen föreslog att Muonio skall bli en sameby av ett speciellt slag. Det väsentliga för förslaget var att renskötelsen i byn inte längre skulle vara beroende av koncession. I stället borde byns område, trots att det ligger utanför lappmarksgränsen, anses vara en del av renskötelsens året-runt-marker. Syftet var dock inte att tillerkänna medlemmarna i samebyn rättigheter utöver de som de redan i dag har på grund av koncession.

Enligt förslaget skulle markägarnas och skötesrenägarnas rättsliga ställning inte förändras trots att kravet på koncession togs bort. Därför

föreslog utredningen att reglerna i rennäringslagen om medlemmar, renskötande medlemmar och rösträtt kompletterades. Därmed skulle skötesrenägarna alltså vara renskötande medlemmar i Muonio sameby. Vidare föreslog utredningen att det i rennäringslagen infördes en regel enligt vilken länsstyrelsen i Norrbottens län skall bestämma det antal skötesrenar som Muonio sameby skall vara skyldig ta emot.

### **Övervägandena i utredningen Muonio sameby – en särskild skogssameby**

Utredningen konstaterade att Muonio i ett historiskt perspektiv skiljer sig från övriga koncessionssamebyar och att förhållandena för renskötelsen där inte var tillfredsställande. Rationell renskötelse var inte möjlig med de korta koncessionstiderna, eftersom planering och investeringar inte kunde genomföras. Vidare måste betestvisterna med Vittangi sameby lösas. Slutligen måste också Sunna-gruppens bytillhörighet och den därmed sammanhängande betesfrågan lösas.

Av utredningen framgick att man övervägt att lösa problemen genom en sammanslagning av Vittangi sameby och Muonio. Muonio skulle därigenom komma att utgöra en del av en skogssameby. En annan lösning som övervägts var att Muonio meddelas koncessioner med betydligt längre koncessionstider än för närvarande.

Utredningen fann att det för närvarande inte var möjligt att nå kompromisslösningar beträffande Sunna-gruppen och förhållandet till Vittangi sameby. Den menade vidare att de nuvarande problemen delvis berodde på orsaker som parterna inte kunnat rå över. I det innefattades länsstyrelsens beslut om Sunna-gruppens koncession, ett gammalt beslut om att flytta en renskötelsegrupp från Könkämä till Vittangi sameby och skogsbrukets utveckling.

Mot bakgrund av det material man tagit fram menade utredningen att en lösning av frågorna kring Muonio sameby på sikt underlättades om man skapade förutsättningar för att driva renskötelse inom Muonio sameby under tryggare förhållanden än nu. Därför föreslog man att Muonio skulle övergå till att vara en sameby enligt rennäringslagen men med särskilda regler som avviker från de som gäller för andra fjäll- och skogssamebyar.

## Remissvaren

Hovrätten för Övre Norrland, Statens jordbruksverk, Skogsvårdsstyrelsen i Norrbottens län, Länsstyrelsen i Norrbottens län, AssiDomän AB, Gabna, Könkämä, Laevas, Muonio, Sattajärvi och Vittangi samebyar, Lantbrukarnas länsförbund i Norrbottens län, Pajala kommun, SSR och Pajala m.fl. socknars allmänningsskog har yttrat sig över utredningen.

Gabna, Laevas, Muonio samebyar och SSR tillstyrkte utredningens förslag. På SSR:s landsmöte i Östersund 1998 uttalade sig landsmötet för utredningens förslag.

Hovrätten avstyrkte förslagen med hänvisning till att den särskilda statusen som skogssameby inte löser problemen med beteskonkurrens eller innebär att byn får klara, säkra och respekterade gränser. Stabila förhållanden borde i stället kunna uppnås genom tioåriga koncessioner. För det fall förslagen ändå borde genomföras krävdes ytterligare bearbetning av lagtexten. Bl.a. påpekade hovrätten att förslaget beträffande skyldighet att ta emot skötesrenar gick längre än de nuvarande reglerna i 85 och 88 §§ rennäringslagen.

Statens jordbruksverk ansåg att det principiellt var betänkligt med lagstiftning som avser en enda person (juridisk person). Vidare menade verket att det inte av utredningen framkom några skäl som talade för att kraven på att renskötseln skall vara till övervägande nytta för orten och på den som söker koncessionen borde tas bort just för Muonio.

Skogsvårdsstyrelsen, AssiDomän AB, Lantbrukarnas länsförbund, Pajala kommun och Pajala m.fl. socknars allmänningsskog avstyrkte förslagen. Detta motiverades bl.a. med att förslagen inte skapar ordning och regellydnad i byns renskötsel. Vidare menade kritikerna att förslagets konsekvenser för markägarna, både som skötesrenägare och användare av marken för andra ändamål än renskötsel, var betydligt mera långtgående än vad utredningen angett.

Könkämä och Vittangi samebyar avstyrkte förslagen. Vittangi sameby anförde att förslaget kränker deras vinterbetesrätt och att skapandet av en "oäkta" form av sameby på sikt kan innebära att nuvarande fjäll- och skogssamebyars rättigheter urholkas.

## Pågående koncessionsärenden i Muonio sameby

Länsstyrelsen beslutade den 16 december 1997 om koncessioner i Muonio koncessionssameby. Av de allmänna villkoren framgick bl.a. att koncessionshavarna är skyldiga att ta emot skötesrenar upp till det antal som länsstyrelsen bestämt. Enligt de särskilda villkoren skulle Muonio skriftligen senast den 31 mars 1998 redovisa de åtgärder man

planerade att vidta för att komma till rätta med de olagliga reninnehav som finns inom byn. Vidare skulle samebyn aktivt verka för att förhållandet mellan markägares skötesrenar och koncessionshavares egna renar förändrades så att fler skötesrenägare bereddes tillfälle att hålla renar i byn. I de särskilda villkoren fanns också förbud mot att nyttja två områden för vinterbete.

Alla utom en av dem som omfattades av länsstyrelsens beslut överklagade till länsrätten. De yrkade bl.a. att de allmänna och särskilda villkoren rörande skötesrenar samt det särskilda villkor som gällde förbud mot viss betning skulle hävas.

Länsrätten meddelade dom den 10 november 1998. Länsrätten konstaterade att lagtexten innebär att koncessionshavare eller sameby inte kan åläggas skyldighet att ta emot skötesrenar. Domstolen hänvisade i denna del till hovrättens ovan refererade yttrande. Mot den bakgrunden upphävde länsrätten villkoren om skyldighet att ta emot skötesrenar.

När det gällde den omtvistade begränsningen av vinterbetet menade länsrätten att det inte av utredningen framgick att Vittangi sameby skulle ha bättre rätt till området än Muonio. Länsrätten ändrade därför villkoret om förbud mot vinterbetning till att avse det mindre område som angetts i koncessionsbesluten mellan åren 1966 och 1993. Länsstyrelsen överklagade länsrättens dom.

Kammarrätten meddelade dom den 6 juli 2001. Domen innebar att länsrättens domslut står fast. Kammarrätten delade således länsrättens bedömning att länsstyrelsen inte kan meddela villkor om skyldighet att ta emot skötesrenar. Vidare kom kammarrätten vid en lämplighetsavvägning fram till att det saknades skäl för att förbjuda vinterbetning på det sätt länsstyrelsen gjort. Länsstyrelsen har överklagat domen. Regeringsrätten har inte fattat beslut i fråga om prövningstillstånd.

Beträffande Sunna-gruppen beslutade länsstyrelsen den 16 december 1997 att deras koncessioner i Muonio sameby skulle upphöra fr.o.m. år 1998 och att deras reninnehav skulle vara avvecklat senast den 31 december 1999. Sunna-gruppen överklagade beslutet men återkallade vid förhandlingen i länsrätten sitt överklagande såvitt avsåg Muonio sameby. Beslutet om att Sunna-gruppens medlemmar inte längre skall ha koncession i Muonio sameby har således vunnit laga kraft. Deras ansökan om koncession i någon av de andra koncessions-samebyarna är dock ännu inte slutligt avgjord.

Länsstyrelsen i Norrbottens län beslutade den 12 december 2000 om koncession för sju personer i Muonio sameby. Koncessionerna gäller till den 31 december 2005. Enligt beslutet får koncessionshavarna ha totalt 3 800 renar, varav 1 800 renar skall vara skötesrenar.



#### 7.4.4 Överväganden och förslag

Vi anser att koncessionsrenskötseln, på grund av sin kulturella betydelse och för att den bidrar till sysselsättningen i området, bör finnas kvar. Vi föreslår att koncessionsrenskötseln inte längre skall vara hänvisad till att bedrivas i form av sameby. Det är en konsekvens av att vårt förslag till nya regler för samebyn bygger på förvaltning av renskötselrätten. I stället bör förhållandet mellan skötesrenägarna och koncessionshavaren regleras genom villkor i koncessionen. Vi föreslår att möjligheten att ha skötesrenar utvidgas något. Det medför att den som äger jordbruksfastighet i området men är bosatt någon annanstans i Norrbottens län skall kunna ha skötesrenar. Länsstyrelsen bör få en möjlighet att om det föreligger särskilda skäl medge undantag från regeln att det får finnas högst trettio skötesrenar per hushåll hos koncessionshavaren. Länsstyrelsen bör kunna ingripa mot en f.d. koncessionshavare som inte upphör med sin renskötsel genom att förelägga honom vid vite att minska sitt renantal eller besluta om tvångsslakt. Vi anser inte att förslagen i utredningen om Muonio sameby bör genomföras.

Under vårt arbete har många framfört synpunkter angående koncessionsrenskötseln. Från samiskt håll framhålls att koncessionsrenskötseln konkurrerar med samisk renskötsel ovanför lappmarksgränsen om viktiga vinterbetesresurser. Vidare påpekar man att renskötseln ovanför lappmarksgränsen skall ge heltidssysselsättning och försörjning åt de aktiva medan de flesta som är engagerade i koncessionsrenskötseln endast har ett fåtal djur och således inte kan vara beroende av dessa för sin försörjning.

De markägare inom koncessionsområdet som är engagerade i renskötseln är mycket angelägna om att den skall bestå. De framhåller att renskötseln innebär ett tillskott till sysselsättningen och ekonomin inom ett område där man är beroende av flera sysselsättningar för att få en tillräcklig inkomst. Vidare framgår att möjligheten att äga renar traditionellt anses höra samman med att äga fastigheter i området och att den således har en kulturell betydelse. Vissa skötesrenägare föreslår ändringar av reglerna för att förbättra förutsättningarna för koncessionsrenskötseln.

Ett förslag är att koncessionssamebyarnas betesområden borde ha ett bättre skydd mot anspråken från andra samebyar. En annan önskad förändring är att koncession skall meddelas samebyn i stället för enskilda samer. Bakgrunden till det är att samebyarna upplever att det är svårt att rekrytera samer som vill vara koncessionshavare och att man

vill ta tillvara den kompetens inom renskötelsen som även icke samer besitter i koncessionsområdet. Vidare kritiserar många bostadsbandets nuvarande konstruktion. Enligt gällande regler får den som äger jordbruksfastighet inom koncessionsområdet men bor utanför det, t.ex. i Kiruna eller Luleå, inte äga skötesrenar. Mot bakgrund av att många måste flytta av sysselsättningskäl anses detta inte rimligt.

Även kommuner inom koncessionsområdet framför att man värnar om koncessionsrenskötelsen. Till stöd för detta framhålls sysselsättningskäl men även att det är frågan om en kulturföreteelse med lång historia. Pajala kommun har påpekat för oss att man anser att bostadsbandets nuvarande konstruktion inte är bra.

### **Koncessionsrenskötelsen bör vara kvar**

I mitten av 1980-talet diskuterades frågan om koncessionsrenskötelsen skulle finnas kvar. I propositionen (1984/85:226 s. 7) anförde departementschefen: Koncessionsrenskötelsen bedrivs huvudsakligen inom utpräglade glesbygdsområden i Norrbotten, där de regionalpolitiska problemen är särskilt stora. Möjligheten till alternativ sysselsättning är starkt begränsad. Inget annat län har en så ogynnsam sysselsättnings-situation som Norrbotten. Enligt länsstyrelsen i Norrbottens län ger koncessionsrenskötelsen arbetstillfällen som motsvarar omkring 45 årsarbeten. Till detta kommer vissa arbetstillfällen vid en skinnfabrik och vid renslakterier. Direkt ger renskötelsen koncessionshavarna sysselsättning och inkomster. Den ger också ett viktigt tillskott till många små lantbruksföretag, som drivs i kombination med flera andra verksamheter såsom skogsbruk, bärödling, slöjd och pälsdjursföretag. Genom de slaktuttag som skötesrenägarna gör för egen del och genom försäljning av slaktrenar får markägarna ett tillskott till sin försörjning. Vad jag nu har redovisat är enligt min mening motiv nog för att t.v. behålla möjligheterna att bedriva koncessionsrenskötsel i Norrbotten.

Utskottet anförde (bet. JoU 1985/86:2 s. 8): Utskottet delar således jordbruksministerns uppfattning att en avveckling av koncessionsrenskötelsen inte innebär att nya vinterbetesmarker ställs till de vanliga samebyarnas förfogande, utan endast att vissa områden inom koncessionssamebyarna i fortsättningen kan utnyttjas utan konkurrens från koncessionsrenskötelsen. En avveckling av koncessionsrenskötelsen skulle leda till en minskad sysselsättning utan att medföra några mera betydande positiva effekter för de vanliga samebyarna. Vad nu anförts innebär bl.a. att utskottet i likhet med regeringen och det övervägande flertalet av de remissinstanser som yttrat sig i frågan delar utredarens inställning att det för närvarande inte finns anledning att avveckla kon-

cessionsrenskötseln. Ej heller har utskottet funnit tillräckliga skäl för att nu förorda att sagda renskötsel på sikt avvecklas.

Enligt uppgift från länsstyrelsen finns det inte någon ny statistik beträffande koncessionsrenskötselns sysselsättningseffekter. De uppgifter vi fått från berörda kommuner, länsstyrelsens tjänstemän och markägare som är engagerade i renskötseln tyder på att koncessionsrenskötseln alltfjämt uppfattas som en inkomstkälla inom ett område där man är beroende av flera olika inkomster för att få en rimlig levnadsstandard. Vidare har vi fått den uppfattningen att möjligheten att kombinera fastighetsägande i området med renägande har kulturell och historisk betydelse. Mot denna bakgrund anser vi att det för närvarande inte finns några skäl att göra en annan bedömning beträffande koncessionsrenskötseln än den riksdagen gjorde i mitten av 1980-talet. Vi föreslår således att koncessionsrenskötseln bör finnas kvar.

Även om vi anser att kulturella och sysselsättningsmässiga skäl alltfjämt talar för att koncessionsrenskötseln finns kvar, är det viktigt att detta ställningstagande inte kommer i strid med de allmänna mål för rennäringsspolitiken som vi föreslår i kapitel 4.

### **Koncessionsbeslutet**

Vi anser att det liksom tidigare bör vara Länsstyrelsen i Norrbottens län som har ansvar för att fatta beslut om koncession samt utöva tillsyn över att villkoren följs.

I avsnitt 5.2.2 har vi föreslagit att Sametinget skall besluta om indelning av byområden. Som en följd av detta föreslår vi att länsstyrelsen skall samråda med Sametinget innan beslut fattas om koncessionsområdets gränser. Både indelning i byområden och beslut om koncessionsområde bygger på avvägningar av vad som är lämpligt med hänsyn till bl.a. betestillgången. Dessa bedömningar bör således samordnas i områden där olika typer av renskötsel kommer i kontakt med varandra.

### **Möjligheten att ha skötesrenar bör utvidgas något**

När rennäringsslagen infördes skulle skötesrenägarna vara ägare eller brukare av jordbruksfastighet inom koncessionsområdet. Senare inskränktes kretsen möjliga skötesrenägare till de som äger eller brukar jordbruksfastighet, vilken helt eller delvis är belägen inom koncessionsområdet, om han är bosatt på fastigheten eller inom området. Denna ändring genomfördes av regionalpolitiska skäl.

Departementschefen motiverade ändringen på följande sätt, prop. 1984/85:226 s. 10. Den pågående utflyttningen från områdena har medfört att åtskilliga skötesrenägare, som f.n. har renar i byarna, har lämnat koncessionsområdena och har sin huvudsakliga försörjning ordnad på andra håll i landet. Den samlade positiva effekten för bygden av renskötsel är i sådana fall mindre än om en där bosatt och verksam person hade varit innehavare av skötesrenarna. Möjligheten att lämna skötesrenar i koncessionshavares vård bör mot denna bakgrund förbehållas dem som bor i områdena. Det är enligt min mening ortsbefolkningen som behöver skötesrenarna som ett tillskott till sin försörjning.

År 1993 utvidgades kretsen av möjliga skötesrenägare något. Det är den regeln som gäller i dag. Skötesrenägare kan den vara som äger eller brukar jordbruksfastighet, vilken helt eller delvis är belägen inom den del av länet där koncessionsrenskötsel får bedrivas, om han är bosatt på fastigheten eller inom området. I propositionen 1992/93:32 s. 120 anförde departementschefen: Med hänsyn till de speciella arbetsmarknadsförhållanden som råder i regionen delar jag länsstyrelsens uppfattning att den som bor inom den del av länet där koncessionsrenskötsel bedrivs, skall kunna lämna renar i koncessionshavares vård. Sysselsättningseffekten och andra positiva effekter från regionalpolitisk synpunkt kvarstår enligt min uppfattning även om man ökar möjligheterna att inneha skötesrenar.

Nyligen har länsstyrelsen i Norrbottens län gjort en genomgång av reninnehavet och innehavet av renmärken i koncessionssamebyarna. Det har medfört att renmärken avlysts på grund av att innehavaren är bosatt utanför den del av Norrbottens län där koncessionsrenskötsel är tillåten och således inte har rätt att ha skötesrenar och därmed inte heller möjlighet att ha ett renmärke registrerat.

Frågan om vem som skall ha rätt att ha skötesrenar har på grund av detta fått ny aktualitet. De som fått sitt renmärke avlyst känner att de förlorat en möjlighet till inkomstförstärkning och en anknytning till sin hembygd. Vissa koncessionssamebyar har också haft synpunkter på avlysningarna, eftersom de inneburit att skötesrenägare, som anses som en tillgång i renskötseln, inte längre kan bedriva renskötsel. Vidare har vissa kommuner ansett att bostadsbandet bör förändras.

Enligt vår uppfattning råder det alltså speciella arbetsmarknadsförhållanden inom det aktuella området. För att få arbete kan människor vara tvungna att flytta till tätorter. Vi har förståelse för att människor upplever att det är konstigt om den som flyttar till Kalix får behålla sina skötesrenar medan den som flyttar till Kiruna eller Luleå inte får det. Vi har också fått den uppfattningen att möjligheten att delta i renskötseln upplevs som ett starkt band till hembygden för den som varit tvungen att flytta. Den praktiska möjligheten att aktivt delta i

renskötseln är rimligen större för den som flyttat utanför området för koncessionsrenskötsel till en annan del av länet än för den som flyttat längre bort. Mot denna bakgrund anser vi att möjligheten att inneha skötesrenar i koncessionssamebyar bör utvidgas till den som äger eller brukar jordbruksfastighet, vilken helt eller delvis är belägen inom den del av länet där koncessionsrenskötsel får bedrivas, om han är bosatt på fastigheten eller inom Norrbottens län.

Ytterligare en justering av kretsen möjliga skötesrenägare blir nödvändig som en följd av att vi nedan föreslår att koncessionsrenskötseln inte längre bör bedrivas inom en sameby. Enligt dagens regler är koncessionshavarens make och hemmavarande barn medlemmar i koncessionsby. De kan därför ha eget renmärke och renar. Som en följd av konstruktionen med renskötande medlemmar räknas dessa renar in i koncessionshavarens renantal. För att inte koncessionshavarens familj skall hamna i ett sämre läge genom vårt förslag bör de kunna vara skötesrenägare.

### **Koncessionsrenskötselns organisation**

I kapitel 5 har vi konstaterat att det alltjämt måste finnas ett krav i lag på att organisationer för förvaltningen av renskötselrätten skall bildas och regler om en särskild organisationsform. Det ställningstagandet motiveras med att renskötselrättens kollektiva karaktär förutsätter ett organisationstvång för att garantera att det blir en ordnad förvaltning. Vidare innebär organisationstvånget samt behovet av en organisation för ekonomiska och ideella intressen att avvikelserna från vanliga associationsformer blir så stora att det krävs en särskild organisationsform, samebyn.

Med den konstruktion av samebyn som vi resonerat kring är reglerna mycket lika de för ekonomiska föreningar. Avvikelserna gäller bildande och upplösning, vilket hänger samman med organisationstvånget, samt regler som skall garantera de medlemmar som är engagerade i renskötseln visst inflytande i förhållande till andra medlemmar. När det gäller koncessionssamebyarna finns inget sådant behov av att skilja mellan medlemmar som är engagerade i renskötseln och de som inte är det. Koncessionen innebär tillstånd att bedriva näringen renskötsel inom ett visst område och inget annat.

Våra överväganden kring samebyn är inte möjliga att direkt överföra till koncessionsrenskötseln. Koncessionsrenskötseln innebär att en eller flera enskilda samer får tillstånd att bedriva renskötsel inom ett visst område som framgår av tillståndet. Precis som vid annan verksamhet som kräver tillstånd är det innehavaren av tillståndet som är an-

svarig för att meddelade villkor följs. Det finns i den situationen inget behov för lagstiftaren att försäkra sig om att en kollektiv rättighet förvaltas.

Inom alla renskötsel finns det dock ett behov av att gemensamt utföra vissa typer av arbete. Enligt rennäringslagen är det samebyns styrelse som skall ombesörja de gemensamma arbeten som behövs. I vårt förslag till regler för samebyn har vi överlämnat till medlemmarna att själva, t.ex. i samebyns stadgar, besluta om hur det gemensamma arbetet skall organiseras. Man bör därför också överväga att överlämna åt koncessionshavarna och skötesrenägarna att själva bestämma organisation.

En möjlig lösning är att skötesrenägarna bildar en ekonomisk förening eller ett aktiebolag som anställer en eller flera koncessionshavare att handha renskötseln. Vissa koncessionssamebyar tycks redan i dag fungera på detta vis. Enligt gällande regler är de dock tvungna att använda organisationsformen sameby. En annan möjlighet skulle kunna vara att koncessionshavaren i egenskap av fysisk person eller i form av bolag tar emot uppdraget att förvalta skötesrenägarnas renar. Även denna typ av förhållande mellan koncessionshavaren och samebyn förekommer redan i dag.

Dagens krav på att koncessionsrenskötseln skall bedrivas inom en sameby har dock ytterligare motiv än att organisera det gemensamma arbetet. Ett sådant är att tillförsäkra skötesrenägarna ett rimligt inflytande över verksamheten. Det har ansetts nödvändigt, eftersom koncessionsrenskötseln bygger på tanken att skötesrenägarna, dvs. ägare eller brukare av jordbruksfastigheter inom koncessionsområdet, är villiga att upplåta sina marker till renbetning. Frågan är om detta syfte kan tillgodoses på något annat sätt än genom att föreskriva en särskild organisationsform.

En möjlighet skulle kunna vara att tillförsäkra skötesrenägarna nödvändigt inflytande genom villkor i koncessionen. Det skulle t.ex. kunna ske genom att länsstyrelsen i koncessionen föreskriver att koncessionshavaren är skyldig att ge skötesrenägarna ett rimligt inflytande över verksamheten. Hur det skall formuleras i varje enskilt fall kan enligt vår uppfattning variera. Samebyn och koncessionshavaren har vanligen kommit överens om vilka villkor som skall gälla mellan dem innan ansökan om koncession lämnas in. Sökanden och skötesrenägarna kan då också ange hur man vill att förhållandet mellan dem skall regleras. Nedan redogör vi för vår uppfattning att koncessionshavarna bör vara skyldiga att ta emot skötesrenar. Även detta innebär en trygghet för skötesrenägarna, eftersom koncessionshavaren inte har möjlighet att bedriva sin renskötsel utan att ta emot skötesrenar.

Genom att meddela villkor för förhållandet mellan koncessionshavaren och skötesrenägarna, kan länsstyrelsen också kontrollera att koncessionshavaren inte försätts i en allt för utsatt position. Därmed bör vårt förslag inte motverka syftet med de ändringar av rennäringslagen som gjorts för att stärka koncessionshavarens ställning. Länsstyrelsen kan också, när villkoren bestäms, ge koncessionshavaren rimliga möjligheter att se till att övriga villkor i koncessionen följs.

### **Koncession bör ges till enskilda sameer**

Enligt rennäringslagens regler kan den som är same få koncession. Koncessionen får endast meddelas om sökanden kan antas komma att driva renskötseln på ett ändamålsenligt sätt. Kravet på att koncessionshavaren skall vara same bör ses mot bakgrund av att rätten att bedriva renskötsel sedan gammalt ses som en exklusiv samisk rättighet. Renskötsel nämns därför i 2 kap. 20 § regeringsformen, eftersom den utgör ett undantag från näringsfriheten.

Från vissa skötesrenägare har det framförts önskemål om att koncession skall meddelas samebyn i stället för en enskild same. Syftet med detta skulle vara att kunna dra nytta av den kompetens inom renskötsel som finns även bland icke sameer. Om koncession skall kunna meddelas en sammanslutning av sameer och icke sameer innebär det, enligt vår uppfattning, en avvikelse från det historiska synsättet att rätten att bedriva renskötsel är en exklusiv samisk rättighet. Vi anser därför att koncession även i fortsättningen bör beviljas enskilda sameer.

I detta sammanhang vill vi påpeka att det vid tveksamhet om en sökande är same är naturligt att länsstyrelsen vänder sig till Sametinget för att få ett avgörande av frågan.

### **Koncessionstider**

Koncession får meddelas för högst tio år. Av vad vi erfarit från länsstyrelsen är den vanligaste koncessionstiden fem år. Ett eller två år används i situationer där det har uppstått problem med tillämpningen av koncessionsvillkoren eller om det är frågan om en ny koncessionshavare.

Vi vill i detta sammanhang framhålla att långa koncessionstider ger koncessionshavarna större ekonomisk trygghet och bättre möjligheter att planera sin verksamhet. Kortare koncessionstider än fem år bör därför endast förekomma i undantagsfall. Skulle förutsättningarna för koncessionen ändras bör länsstyrelsen även i fortsättningen kunna fö-

reskriva nya villkor. Om koncessionsrenskötseln innebär allvarliga olägenheter för andra intressen och dessa inte kan avhjälpas genom ändrade villkor kan länsstyrelsen även enligt vårt förslag återkalla koncessionen.

### **Antal skötesrenar per hushåll**

Från flera skötesrenägare har framkommit synpunkten att antalet skötesrenar per hushåll inte bör begränsas av myndigheterna. Bakgrunden till synpunkten är att antalet skötesrenägare minskar i de flesta koncessionssamebyar och att en del av de skötesrenägare som är aktiva i dag, på grund av ålder, inte är intresserade av att ha så många renar som trettio. Skötesrenägarna anser därför att det borde vara samebyarna som inom ramen för byns högsta renantal bestämmer hur många renar en skötesrenägare får ha.

Enligt rennäringslagen får samma hushåll bara ha trettio renar i vinterhjorden hos koncessionshavare. Motivet för detta är att ge utrymme för koncessionshavarna att utöka sitt renantal, eftersom de skall kunna försörja sig på renskötseln i kombination med avgifterna för skötesrenarna (prop. 1984/85:226 s. 12). Vidare ansågs möjligheterna att bevilja flera samer koncession öka. En annan effekt av begränsningen ansågs vara att flera markägare fick möjlighet att bli medlemmar i samebyn.

Ett av syftena med vårt arbete är att i så stor utsträckning som möjligt ta bort regler i lag och i stället överlämna till dem som är berörda att fatta beslut. När det gäller begränsningen av antalet skötesrenar per hushåll anser vi att det fortfarande är viktigt att beakta att koncessionshavaren skall kunna ha möjlighet att försörja sig på sin renskötsel och att flera samer kanske kan beredas tillfälle att göra det. Mot bakgrund av att de flesta byar uppger att de under en längre period har haft en ökande medelålder bland skötesrenägarna och att nyrekrytering av skötesrenägare är svårt, anser vi dock att det finns ett visst utrymme för att göra begränsningen mera flexibel.

Vi föreslår därför att länsstyrelsen skall kunna medge att skötesrenägarna inom ett visst koncessionsområde får ha fler än trettio skötesrenar per hushåll. Det skall dock vara möjligt först sedan ett eventuellt utrymme för flera renar inte kan användas genom att koncessionshavaren ökar sitt renantal eller om det inte finns möjlighet att anställa ytterligare en koncessionshavare. I detta sammanhang kan man tänka sig att ytterligare en koncessionshavare inom ett område kan vara ett sätt att låta koncessionshavarens vuxna barn vara delaktig i renskötseln.



Situationer där det således bör vara möjligt att tillåta fler skötesrenar per hushåll kan t.ex. vara om koncessionshavaren förklarar att han inte är intresserad av att öka sitt renantal eller om det visar sig vara svårt att rekrytera en ny koncessionshavare. För att länsstyrelsen skall ha ett så fullständigt beslutsunderlag som möjligt bör koncessionshavaren alltid höras innan ett sådant beslut fattas. Undantag från begränsningen bör inte heller meddelas om det endast är fråga om en tillfällig nedgång av antalet renar och/eller skötesrenägare inom ett koncessionsområde.

### **Skyldighet för koncessionshavaren att ta emot skötesrenar**

Länsstyrelsen föreskriver i koncessionsbesluten att koncessionshavaren skall ta emot ett visst antal skötesrenar. Som vi beskrivit ovan har både Hovrätten för Övre Norrland och Länsrätten i Norrbottens län bedömt att dagens regler inte ger utrymme för att meddela sådana tvingande villkor. Kammarrätten i Sundsvall delar i dom den 6 juli 2001 (mål nr 3815–3824/1998) den uppfattningen. Länsstyrelsen har överklagat domen till Regeringsrätten.

Enligt 8 kap. 3 § regeringsformen skall föreskrifter om förhållandet mellan enskilda och det allmänna, som gäller åligganden för den enskilda eller i övrigt avser ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden, meddelas genom lag. Vid bedömningen av om föreskrifter gäller ett åliggande bör man dock skilja mellan om det är den grundläggande regleringen som är tvingande eller om det endast är enskilda beslut med stöd av regleringen som är tvingande.

Överfört till frågan om villkor i koncessioner kan detta resonemang innebära att man konstaterar att det är fråga om regler som innebär att länsstyrelsen kan meddela ett tillstånd att bedriva en renskötsel som annars hade varit otillåten. Det är således en reglering som gynnar den enskilde. Ett villkor inom den gynnande regleringen skulle kunna innebära en förpliktelse för den enskilde utan att därmed kommer i strid med 8 kap. 3 § regeringsformen.

Mot denna bakgrund anser vi att det inte är självklart att länsstyrelsen inte får meddela villkor om skyldighet att ta emot skötesrenar. Vi anser att eftersom systemet med koncessionsrenskötseln bygger på att markägarna deltar i renskötseln genom att vara skötesrenägare så är det rimligt att koncessionen kan förenas med ett sådant villkor. Då frågan om villkorets giltighet är föremål för prövning i domstol föreslår vi dock för närvarande ingen ändring i lagen. Skulle det visa sig att Regeringsrätten inte meddelar prövningstillstånd eller, vid en prövning, finner att villkoret inte är tillåtet, anser vi att lagtexten bör ändras så att

det direkt framgår att länsstyrelsen har möjlighet att meddela ett sådant villkor.

### **Länsstyrelsen bör kunna ingripa mot en f.d. koncessionshavare som inte upphör med sin renskötsel**

Problemet med olovlig renskötsel har bl.a. uppmärksammats i samband med att Sunna-gruppen ålagts att upphöra med sin renskötsel senast den 31 december 1999. Det har dock förekommit även ovanför lappmarksgränsen att renskötsel bedrivs utanför samebyarna. Denna typ av renskötsel faller utanför rennäringslagens bestämmelser. Rennäringslagen innehåller inga regler om vad länsstyrelsen skall göra i den situationen. Det är i stället den vars rättigheter kränks av den olovliga renskötseln, t.ex. den sameby inom vars område renskötseln bedrivs eller ägare av den mark som används, som bör agera genom att vända sig till kronofogden och begära handräckning för att få bort renarna.

När det gäller renskötseln ovanför lappmarksgränsen är det i och för sig inte något anmärkningsvärt med det. Situationen motsvarar i princip t.ex. den när någon obehörig ställer sin bil på en privat parkeringsplats eller när en hyresgäst stannar kvar i en lägenhet trots att kontraktet upphört.

När renskötsel bedrivs utan koncession kan dock situationen uppfattas något annorlunda. Här är det frågan om ett offentlighetsrättsligt tillstånd som upphört på grund av att förutsättningar för tillstånd inte längre föreligger. Förhållandet att renskötseln inte längre skall få förekomma har således föregåtts av en myndighetsprövning. I den situationen är det rimligt att myndigheterna skall ha möjlighet att genomdriva sitt beslut genom att ingripa mot den renskötsel som bedrivs utan tillstånd. Vi föreslår därför att länsstyrelsen får möjlighet att förelägga den f.d. koncessionshavaren att vid vite avveckla sitt reninnehav. Om den åtgärden inte är tillräcklig anser vi att länsstyrelsen bör kunna besluta om tvångsslakt.

### **Muonio sameby bör inte bli en särskild skogssameby**

Ovan har vi redogjort för bakgrunden till utredningen Muonio sameby – en särskild skogssameby, utredningens förslag och remissvaren beträffande dessa. Regeringen överlämnade i beslut den 10 december 1998 handlingarna i ärendet till oss.

Vi delar i och för sig utredningens uppfattning att Muonio koncessionssameby skiljer sig från övriga koncessionssamebyar. Den har fler

koncessionshavare än övriga byar och styrelsen domineras av koncessionshavarna. Numera finns det dock inte någon skillnad i koncessionstiderna sedan koncessionshavarna i Muonio sameby år 2000 meddelats koncession i fem år. Vidare råder det fortfarande tvist om vissa betesområden mellan Muonio och Vittangi samebyar. Även vissa problem kring Sunna-gruppens renskötsel kvarstår, trots att renskötarna i gruppen numera inte har koncession inom Muonio sameby.

Det problem som de korta koncessionstiderna inneburit för möjligheten att bedriva rationell renskötsel i Muonio sameby är till viss del lösta genom att koncessionstiden numera är fem år. Det medför att koncessionshavarna i Muonio sameby numera har samma planerings- och investeringshorisont som koncessionshavarna i de andra byarna. I detta sammanhang vill vi hänvisa till vad vi ovan anför om koncessionstidernas längd. Vi anser således att detta motiv inte längre kan anses utgöra ett tillräckligt skäl för den omfattande förändring utredningen föreslår.

När det gäller frågan om betestvisterna i förhållande till Vittangi sameby har det prövats av Kammarrätten i Sundsvall (dom 6 juli 2001, mål nr 3815–3824/1998). Kammarrätten fann vid en lämplighetsbedömning att det inte fanns skäl att inskränka Muonio samebys rätt till vinterbete inom sitt koncessionsområde på det sätt länsstyrelsen föreskrivit. Domstolen konstaterade i denna del att enbart det förhållandet att en sameby ovanför lappmarksgränsen hade förvärvat sedvanerätt till bete inom koncessionsområdet inte kunde utgöra tillräcklig grund för att begränsa koncessionssamebys betesrätt. Domen har överklagats till Regeringsrätten.

Vittangi sameby anförde i målet att byn har bättre rätt än Muonio sameby till vinterbete i det aktuella området eftersom Vittangi sameby grundar sin rätt på sedvana och urminnes hävd. Talan om bättre rätt till ett betesområde kan prövas av allmän domstol. Det gäller även om kammarrätten bedömt att ett påstående om sedvana inte kan ligga till grund för ett villkor i en koncession. Lagstiftning skulle inte ta ifrån Vittangi sameby möjligheten att föra sådan talan. Mot denna bakgrund kan, enligt vår uppfattning, inte utredningens förslag om att Muonios gränser skall anges i lag anses innebära att gränserna blir klara.

När det gäller frågan om gränser kan vidare konstateras att regeringen planerar att tillsätta en gränsdragningskommission. Dess uppdrag skulle innefatta att försöka fastställa den yttre gränsen för renskötselområdet samt att peka ut på vilken mark samerna har haft det dominerande bruket. Deras arbete kommer att vara förutsättningslöst på det sättet att de inte är bundna av innebörden av de administrativa gränserna lappmarksgränsen och odlingsgränsen. Även mot denna bakgrund

är det, enligt vår uppfattning, inte lämpligt att för närvarande försöka bestämma Muonios gränser i lag.

Utredningens förslag har mött kraftigt motstånd från markägarna i området, kommunen och vissa samebyar. Förslaget innebär att en särskild form av sameby skall skapas och är således en ganska stor förändring i förhållande till vad som i dag gäller för renskötseln i området. Samtidigt kan vi inte se att det garanterar att syftet med förslaget uppnås. Vi anser därför att utredningens förslag inte bör genomföras.

För att en ändamålsenlig renskötsel skall kunna bedrivas i området är det viktigt att frågor om gränser får en lösning. Vi anser dock att detta måste ske genom överenskommelser mellan de berörda samebyarna. Det är enligt vår uppfattning det bästa sättet att uppnå en lösning som blir långsiktigt hållbar och respekteras av alla. I detta sammanhang kan såväl olika myndigheter som renskötselns organisationer ha en viktig roll att spela.

## 7.5 Renmärken

### 7.5.1 Vad är renmärken

Inom renskötseln har sedan länge tillämpats metoden att skilja mellan olika renägars renar genom märken som skärs i renarnas öron. Redan före den första renmärkeslagen, från år 1886, fanns det genom sedvana utvecklade regler för hur märkena skulle se ut, när och på vilket sätt märkning skulle ske. Genom 1886 års lag infördes regler om att renmärken skulle fastställas av domstol.

Renkalvarna föds i maj. Under sommaren märks de i örat med samma märke som modern. Renmärket består av snitt som i olika kombinationer skärs in i renens öra. I Sverige används tjugo standardiserade snitt för örats spets samt två stora och två små kantsnitt. Standardiseringen av snitten inleddes under 1960-talet, samtidigt som det infördes regler om att renmärkena inte fick vara förväxlingsbara med andra märken. Som en följd av standardiseringen blev det inte längre tillåtet att använda vissa äldre snittyper. Snitten beskrivs i Statens jordbruksverks föreskrifter om utformning och registrering av renmärken (SJVFS 1993:76).

Rennäringslagens regler om renmärken är i princip oförändrade sedan 1960 års renmärkeslag. Då infördes mera detaljerade regler om hur renmärken skulle vara utformade och om renmärkesregistrering. Motivet för detta var att renskötseln förändrats från intensiva former till extensiva former där renarna strövar fritt över stora områden. Därmed ställdes större krav på renmärkenas särskiljande förmåga.

När 1960 års lag infördes konstaterades i förarbetena att ingen hade ifrågasatt tvånget att märka renar i öronen (prop. 1960:64 s. 41). Av förarbetena framgår att renmärkningens syfte inte enbart var att skydda äganderätten till renarna utan att det även låg vissa allmänna intressen bakom. Märkningen kunde bl.a. underlätta för den bofasta befolkningen att få ersättning för skador, som vållats av ren. Innan rennärlingslagen infördes var det den enskilde renägaren som var skadeståndsskyldig för de skador hans ren hade vållat. Vidare var det för det allmännas kontroll av renbeteslagens efterlevnad viktigt att renarna är märkta.

Vid våra kontakter med renskötare har framkommit att reglerna om renmärken anses ha stor betydelse för rennäringen. Renmärkena liknas vid lagfartsbevis. Handlaget vid märkningen upplevs vara en del av den yrkesskicklighet renskötarna besitter.

## 7.5.2 Gällande regler om renmärken

Renar som förs på bete enligt rennärlingslagen skall som huvudregel vara märkta i öronen med renmärke som registrerats för renens ägare. Registrerat märke får användas för att märka renar endast vid renskötsel som bedrivs inom den sameby som anges i registreringsbeslutet. Dödsbo efter avliden renägare får använda det renmärke som registrerats för den avlidne. Användning av registrerat märke i strid med bestämmelsen är straffbart enligt rennärlingslagen.

Fråga om registrering av renmärke prövas av länsstyrelsen. Register över renmärken förs hos länsstyrelsen. Renmärke får registreras endast om det tydligt skiljer sig från märken som får användas på renar med vilka sökandens renar kan sammanblandas. Det måste också ha en form som försvårar olovlig märkning. Ett släktmärke får registreras även om utformningen inte helt skyddar mot olovlig märkning. Det förutsätter dock att innehavare av äldre märke av samma grundtyp, som kan ha olägenhet av registreringen, godkänner denna.

Renmärke får inte registreras för annan än den som är medlem i den sameby ansökningen avser eller som har rätt att ha skötesrenar där. Renägare får inte ha mer än ett märke registrerat.

Samebyn har ansetts ha behov av att äga egna renar, t.ex. avelstjurar (prop. 1971:51 s. 193). Därför kan renmärke registreras även för sameby.

Den som genom avtal eller på annat sätt förvärvar rätt till annans registrerade renmärke får inte använda märket vid renmärkning förrän det registrerats för hans räkning.

Länsstyrelsen skall avlysa registrerat renmärke om märkeshavaren anmäler att han inte längre ämnar använda märket vid renmärkning, om märket under tio år inte har använts vid renmärkning, om märket efter flyttning av renar till annan sameby inte längre skall användas i någon hos länsstyrelsen registrerad sameby eller om märkeshavaren eller hans dödsbo inte längre har rätt att ha renar i sameby. Avlyses märke efter anmälan får det behållas på redan märkt ren under tio år från dagen för avlysningen. Avvecklingsfristens längd har bestämts med hänsyn till att det sällan är ekonomiskt försvarbart att låta en ren bli mer än tio år gammal (prop. 1960:64 s. 21).

Är två eller flera registrerade renmärken helt lika eller så lika att de lätt kan förväxlas eller kan de genom ändring komma att överensstämma med varandra, kan länsstyrelsen på ansökan av sameby eller märkeshavare för vilken likheten medför olägenhet förordna att något eller några av märkena skall avlysas eller ändras. Avlyses eller ändras märke, får det behållas oförändrat på redan märkt ren under tid som länsstyrelsen bestämmer. Bestämmelsen skall även tillämpas för märke som avlysts efter anmälan. I det fallet skall i stället för avlysning föreskrivas förkortning av märkets giltighetstid.

Byter märkt ren ägare, får ommärkning till den nye ägarens märke ske endast om styrelsen i den sameby där ommärkningen skall äga rum medger det. Lämnas inte sådant tillstånd kan renens märke förseas med avbrott för att skilja renen från andra renar med samma märke. Avbrottsmärkning görs genom tillägg av ett eller flera små kantsnitt. För avbrottsmärkning fordras medgivande av styrelsen för den sameby där renen i fortsättningen skall hållas. Har ren förvärvats på annat sätt än genom bodelning, arv eller testamente, fordras även överlåtarens samtycke för ommärkning eller avbrottsmärkning. Ommärkning eller avbrottsmärkning får ske endast i närvaro av den som samebyns styrelse utser eller inför två vittnen. Avbrottsmärke får behållas på ren högst tio år efter det styrelsens medgivande gavs. Bestämmelsen om avlysning på grund av likhet med annat renmärke gäller även avbrottsmärke. I det fallet skall dock i stället för avlysning föreskrivas förkortning av märkets giltighetstid. Att utföra ommärkning eller avbrottsmärkning i strid med rennäringslagens bestämmelser är straffsanktionerat enligt samma lag.

Renkalv skall märkas med ägarens registrerade märke före utgången av det år då kalven fötts. Märkning får dock ske intill utgången av april nästföljande år, om märkningen ombesörjs av samebyn eller utförs i närvaro av någon som byns styrelse utser eller inför två vittnen. Även efter utgången av april får märkning ske, om samebyns styrelse medger det. Om den som märker egna renar anträffar annans renko med omärkt kalv, bör han märka kalven med moderns märke. Är märket avbrotts-

märke eller avlyst märke, skall kalven i stället märkas med ägarens registrerade märke, om det är känt. Den som märkt annans kalv på detta sätt har rätt till gottgörelse av ägaren. Den som märker kalvar i strid med bestämmelsen kan straffas enligt rennärlingslagen.

Om omärkt ren påträffas inom samebys betesområde skall samebyn sälja den levande eller slakta och sälja den. Om renen har ett förfalskat, förstört eller okänt märke eller ett märke som inte är rätt utformat, skall den tas om hand av samebyn för slakt och försäljning. I båda fallen tillfaller köpeskillingen byn. Den som inom två år från försäljningsdagen styrkt sig vara ägare till renen har rätt att av byn utfå ett belopp som motsvarar köpeskillingen med avdrag för kostnaden för renens omhändertagande, slakt och försäljning.

### 7.5.3 Renmärkesregistret

Registret innehåller över 6 000 märken. Av dessa är cirka 5 300 registrerade för Norrbottens län. Av dessa innehas cirka 1 200 av skötesrenägare inom koncessionsområdet.

Registret förs med hjälp av datamedia. Varje renmärke registreras som en särskild post i registret. Posten innehåller en avbildning av märket och anteckningar om registerformel, den sameby där märket skall användas och märkesinnehavarens namn, personnummer och adress. Registerformeln bildas av de tal och bokstäver som betecknar snitten enligt Statens jordbruksverks föreskrifter. Till renmärkesregistret hör ett namnregister, som i alfabetisk ordning anger namnen på märkesinnehavarna.

Enligt rennärlingslagen ansvarar varje länsstyrelse för renmärkesregistreringen inom sitt län. Efter överenskommelse mellan länsstyrelserna i Norrbottens och Västerbottens län handläggs ärenden om renmärken av en tjänsteman hos länsstyrelsen i Norrbottens län. Ärendena om renmärken för Jämtlands län handläggs av länsstyrelsen i Jämtlands län. Den handläggande tjänstemannen kontakter den sameby där märket skall användas och annan sameby som skulle kunna ha olägenhet av registreringen. När det behövs samråder handläggaren med motsvarande registreringsmyndighet i Norge eller Finland. Därefter skickas ett förslag till beslut till den länsstyrelse som skall besluta i ärendet.

## 7.5.4 Renmärken i Finland, Norge och i den svensk-norska renbeteskonventionen

### **Finland**

Enligt den finska renskötsellagen skall alla renar förses med sin ägares märke. Varje renägare får endast ha ett renmärke. Även renbeteslagen och Renbeteslagsföreningen kan ha renmärke.

Det är Renbeteslagsföreningen som på förslag av renbeteslagets styrelse godkänner renmärkena. Renskötselområdet är indelat i märkesdistrikt. Märkesdistriktet har till uppgift att se till att renmärkena är användbara och skiljer sig från varandra i tillräcklig mån. I märkesdistriktet fattas beslut vid ett möte där varje renbeteslag representeras av renvärderna. Märkesdistriktet skall avge sitt utlåtande innan renbeteslagets styrelse överlämnar ansökan till Renbeteslagsföreningen. Ett renmärke kan godkännas endast om sökanden har ren som skall förses med det märke som ansökan avser. Renbeteslagsföreningen för en förteckning över godkända renmärken.

En omärkt kalv som följer en renko skall förses med samma märke som renkon. Andra omärkta renar skall säljas för renbeteslagets räkning eller förses med renbeteslagets märke. Renbeteslaget kan besluta att vittnen skall vara närvarande vid renmärkning.

Renbeteslagsföreningen kan avlysa ett märke om innehavaren begär det. Om ett renmärke inte använts vid märkning under tre år och det inte finns renar märkta med det skall Renbeteslagsföreningen besluta att märket förfallit.

### **Norge**

Enligt den norska loven om reindrift skall all tamren vara märkt. Renen skall märkas med sin ägares märke senast den 31 oktober samma år som den är född. I särskilda fall kan områdesstyret tillåta att märkning sker efter den 31 oktober men före den 31 maj året därpå. Renägaren förlorar äganderätten till en ren som inte är märkt på sådant sätt att ägaren kan identifieras eller som inte har märkts inom tidsfristen. Sådan ren skall slaktas och säljas och intäkterna tillfaller renbetesdistriktet.

Den som enligt reindriftsloven har rätt att bedriva renskötsel har också rätt att få ett renmärke registrerat. För att få registrera och använda ett renmärke måste renarna ingå i en godkänd driftsenhet. Ärenden om registrering av renmärken prövas av en nämnd som består av 3–5 medlemmar utsedda av ordförandena i renbetesdistrikten. Varje renbetesområde skall ha en sådan nämnd. Nämnden skall, med beaktandet



av en välordnad renskötsels behov, försöka bevara traditionellt bruk och utformning av renmärken. Bl.a. bör traditionella släktmärken bevaras.

Om ett registrerat märke är sådant att förväxling eller missbruk kan bli aktuellt skall frågan om avlysning eller ändring prövas av nämnden. Ett registrerat märke som inte använts under de tre senaste åren skall avlysas. Avlysning skall också ske när innehavaren av märket avlider utan att efterlämna renar som tillsammans med märket övertas av hans arvingar.

### **Renbeteskonventionen**

Sverige och Norge ingick år 1972 en konvention om renbetning. Konventionen gäller till och med den 30 april 2002. Konventionen innehåller bl.a. bestämmelser om renmärken och omärkt ren.

Enligt konventionen skall den som är ansvarig för registreringen se till att märket tydligt skiljer sig från annat giltigt märke, som används eller får användas på renar från det andra landet med vilka sökandens renar kan sammanblandas. Vidare framgår vilket lands lag som skall tillämpas för omärkta renar.

Sverige och Norge ingick år 1997 ett avtal om att upprätta en svensk-norsk renbeteskommission för att utreda frågan om det ena landets renskötande samer efter utgången av konventionens giltighetstid har behov av fortsatt renbetning i det andra landet. Kommissionen lämnade sitt betänkande den 18 maj 2001. De båda ländernas regeringar kommer med utgångspunkt från betänkandet att inleda förhandlingar rörande den fortsatta rätten till renbetning i det andra landet.

Kommissionens förslag till konvention innehåller en bestämmelse om att renmärke för att kunna registreras skall skilja sig från giltigt märke inom den berörda regionen i det andra landet. Vidare skall registreringsmyndigheten i respektive land höra det andra landets myndighet innan märke registreras.

Förslaget innehåller även en bestämmelse om omärkt eller okänd ren. Med okänd ren avses ren som är märkt men där märket av olika skäl inte kan identifieras. Omärkt eller okänd ren skall behandlas enligt bestämmelserna i det land där den finns.

### 7.5.5 Överväganden och förslag

Vi anser att det alltjämt skall finnas ett tvång i lag att märka renar. Sametinget skall föra ett register över renmärken. Registreringen skall skydda märkeshavarnas märken mot förväxlingsbara märken. Omärkt ren för vilken ägaren inte kan identifieras bör även enligt vårt förslag tillfalla samebyn. Ren med ett felaktigt märke skall, som i dag, tas om hand av samebyn. Ägaren till en sådan ren skall ha möjlighet att inom två år göra anspråk på renen eller dess värde. Övriga bestämmelser om renmärken och märkning av ren meddelas i förordning eller Sametingets föreskrifter.

Renmärken regleras i tolv paragrafer i rennäringslagen. Enligt direktiven skall vi överväga om det finns anledning att alls reglera frågor om renmärken i rennäringslagstiftningen. Uppdragets utformning bör ses mot bakgrund av riksdagsrevisorernas rapport 1996/97:RR4 och riksdagens uttalanden med anledning av rapporten (bet. 1996/97:JoU12, rskr. 1996/97:168).

Riksdagens revisorer föreslog att regeringen skulle ta initiativ till en genomgång av regelverket kring rennäringen i syfte att ur lagar och förordningar mönstra ut bestämmelser som kan undvaras eller ersättas av regler som kan beslutas av samerna själva. För statens vidkommande bör målet vara en avsevärd avreglering och delegering av beslutanderätten. Riksdagen delade den uppfattningen.

Enligt vår uppfattning kan regleringen av renmärken och renmärkning vara ett sådant område där avreglering och delegering bör ske. För att kunna avgöra det måste man först studera om det överhuvudtaget finns behov av ett tvång i lag att märka renar.

#### **Märkningstvånget bör vara kvar**

Renmärkningen skall, förutom att skydda äganderätten till renarna, även tillgodose vissa allmänna intressen, t.ex. att underlätta bestämmandet av ersättning för skador, som vållats av ren, och för kontroll av renbeteslagens efterlevnad (prop. 1960:64 s. 41).

Renskötsel bedrivs med hjordar av renar som har olika ägare. Det är således nödvändigt för varje enskild ägare att han kan identifiera sina renar. Möjligheten att identifiera den enskildes renar kan också ses som ett allmänt intresse, eftersom det kan minska antalet tvister som uppstår. Öronmärkningen innebär t.ex. att ersättningen för renar som körts på av bilar eller tåg kan betalas ut till rätt person. Märkningen är också

nödvändig för att en myndighet, t.ex. kronofogdemyndigheten, skall kunna urskilja en enskilds renar ur en gemensam hjord. För att en fordringsägare skall kunna göra anspråk på att få betalt genom utmätning ur en enskilds renar krävs att det framgår att renarna tillhör den betalningsskyldige. Vidare är det tillåtet för svenska samer att under vissa förutsättningar nyttja renbete i Norge. Norska rennäringens myndigheter har således ett behov av att kunna identifiera vem som äger renar för att kunna avgöra om konventionens regler uppfylls.

Det bör vara ett starkt intresse för den enskilde renägaren att märka sina renar på ett sådant sätt att äganderätten till dem skyddas. Mot den bakgrunden borde det inte vara nödvändigt med ett i lag reglerat tvång att märka renar. I och med att renskötseln bedrivs med gemensamma hjordar finns det också ett starkt allmänt intresse kring att undvika tvister om ägandet till enskilda renar. Det är t.ex. svårt att se hur en enskild renägars renar skulle kunna skiljas ut ur en renhjord för utmätning om de inte är märkta. Det allmänna intresset består i att minimera tvister mellan renägare, renägare och andra enskilda och mellan renägare och myndigheter. Enligt vår uppfattning är detta så viktigt att det trots behovet av avreglering fortfarande bör finnas ett krav i lag på att ren skall vara märkta så att det tydligt framgår vem som äger den.

### **Ett statligt renmärkesregister bör finnas kvar**

Renmärken har stor betydelse för utövarna av renskötseln. Vi har uppfattat att det är en viktig del av den samiska kulturen och att skyddet för märkena mot intrång är viktigt.

I vårt förslag till mål för en ny rennäringspolitik har vi betonat betydelsen av rennäringen och andra traditionella samiska näringar för samernas möjlighet att utveckla sin kultur. Det talar i och för sig inte mot att överlämna hanteringen av renmärkena till samerna själva att besluta om. Ovan har vi redogjort för olika skäl till varför det bör finnas ett tvång att märka renar i rennäringstiftningen. För att tvånget att märka renar skall kunna uppfylla dessa behov bör det dock enligt vår mening finnas mekanismer som skyddar enskilda märkens egenart och som innebär att uppgifterna om vem som innehar ett visst märke och därmed äger en viss ren är tillgängliga för den som vill veta. Det bör därför finnas ett statligt register över renmärken.

Enligt rennäringslagen är länsstyrelserna registermyndighet. Frågorna kring renmärken och renmärkesregistrering är huvudsakligen en samisk angelägenhet. Det talar enligt vår mening för att Sametinget skall vara registermyndighet. När det gäller Sametinget som registermyndighet finns dock en rädsla hos skötesrenägarna i koncessions-

området för att de skall missgynnas. Besluten om renmärkesregistrering är myndighetsutövning i förhållande till enskild. Det innebär att det kommer att gälla samma regler för handläggningen och för överklagande som i dag. Det medför enligt vår uppfattning tillräckliga garantier för att märkesinnehavarna kommer att behandlas på ett korrekt sätt.

Renmärkesregistret innehåller, och kommer även enligt vårt förslag, att innehålla personuppgifter enligt personuppgiftslagen (1998:204). Vårt förslag är anpassat till att renmärkesregistret omfattas av personuppgiftslagens bestämmelser. Vi föreslår därför att syftet med renmärkesregistret bör framgå direkt av lagen. Vidare bör framgå vilka uppgifter som får registreras och när uppgifter som inte längre är aktuella skall gallras ut från registret. I övrigt bör personuppgiftslagen tillämpas för behandlingen av personuppgifterna i registret. Det innebär bl.a. att den personuppgiftsansvarige skall se till att personuppgifter alltid behandlas på ett korrekt sätt och i enlighet med god sed och att alla rimliga åtgärder vidtas för att rätta personuppgifter som är felaktiga. För tydlighetens skull bör det framgå att Sametinget är personuppgiftsansvarigt för behandlingen av personuppgifter i registret.

### **Renmärkens egenart bör skyddas**

En av målsättningarna med våra förslag är att så långt som möjligt avreglera och decentralisera frågor kring rennäringen. För att syftet med tvånget att märka renar skall uppnås anser vi dock att det bör framgå av lagtexten att renmärken inte skall kunna förväxlas.

En sådan regel innebär också ett skydd för de värden som renmärket representerar för den enskilde. Märket innebär ett ekonomiskt värde dels genom att det kan överlätas, dels genom att det identifierar den enskildes renar. Vidare är renmärkenas utseenden förknippade med olika släkter. Denna tradition kan upprätthållas om personer utanför en viss släkt inte kan registrera ett renmärke som allt för mycket liknar släktens märken.

Bruket av släktmärken är fast förankrat inom den samiska kulturen. Det medför att kravet på att ett märke skall särskilja sig från andra märken för att få registreras kan behöva tolkas olika beroende på om märket utgår från ett släktmärke eller inte. Kravet på särskiljande bör inte ställas lika högt om det är fråga om registrering av ett märke som bygger på ett släktmärke. Ett sådant synsätt stämmer enligt vår uppfattning överens med samisk sedvana.

Ovan har vi redogjort för att renmärket har ett ekonomiskt värde. Det kan även på ett kulturellt och traditionellt plan anses ha värde för den enskilde. På grund av värdet för den enskilde bör möjligheten att

avlysa renmärken, dvs. besluta att de inte får användas längre, regleras i lag. Vi anser att det bör finnas två grunder för avlysning, dels att renmärket inte använts under en längre tid, dels att det är förväxlingsbart med annat märke. Motivet för avlysning av ett märke som inte använts under en längre tid är att ett sådant märke inte längre fyller någon funktion. Ett märke som är förväxlingsbart med ett annat bör också kunna avlysas eftersom det annars kan vara svårt att upprätthålla syftet med renmärkesregistret.

### **Vad skall gälla för omärkta eller felaktigt märkta renar?**

Rennäringslagen innehåller en bestämmelse som innebär att om en omärkt ren anträffas inom en samebys betesområde, skall den tas om hand och slaktas eller säljas levande. Köpeskillingen tillfaller samebyn. Regeln kan uppfattas fylla två funktioner. Dels innebär den ett påtryckningsmedel mot renägarna eftersom de riskerar att förlora äganderätt till ren om de inte märker sina renar i rätt tid, dels löser det frågan om vem som skall ha äganderätten till en omärkt ren.

Om lagen inte innehåller en regel om ägandet av en omärkt ren efter en viss tidpunkt bör man överväga vad som kan gälla med tillämpning av allmänna civilrättsliga regler. Så länge kalven följer sin mor uppstår det inte något problem för vajans ägare att visa äganderätt till kalven. Det gäller även om kalven tillfälligt skiljs från modern, t.ex. i en hage, men följer henne igen så snart det är möjligt. Ägaren bör således ha rätt att märka kalven med vajans märke. Det är vidare möjligt för envar som ser vajan och kalven att uppfatta att kalven ägs av samma person som äger vajan.

Problem uppstår däremot sedan renen slutat följa sin moder. I den situationen har renen fortfarande en ägare, men denne har ingen möjlighet att visa att han är ägare. Det är vidare omöjligt för andra att dra några slutsatser om vem som äger den omärkta renen. Man skulle kunna uppfatta det så att ägaren inte längre kan anses vara i besittning av renen. En möjlig följd av det är att den som påträffar renen och märker eller tar den till fånga får den i sin besittning och kan göra gällande att han är ägare.

Det kan möjligen anses som otillfredsställande att inte helt säkert kunna uttala sig om vad som skall anses gälla för äganderätten till omärkta renar som inte längre följer en vaja. Frågan är om denna osäkerhet måste lösas genom en regel i lag. En annan möjlighet är att de som gemensamt bedriver renskötsel inom ett område kommer överens om vad som skall gälla genom att ta in en bestämmelse i samebyns

stadgar. En sådan bestämmelse skulle t.ex. kunna innebära att renen tillfaller samebyn eller att den tillfaller den som påträffar den.

Vi har dock uppfattat att det hos dagens renägare finns en rädsla för att avsaknaden av en lagregel skulle kunna leda till konflikter. Vidare tycks den lösning som i dag finns i rennärlingslagen, dvs. att samebyn skall ta hand om omärkta renar, vara allmänt accepterad som den bästa lösningen. Vi föreslår därför att det av lagen skall framgå att renar som är omärkta och där det inte framgår vem som äger dem skall tillfalla samebyn. Kalvar som följer sin moder kommer således inte att omfattas av den regeln, eftersom de, som diskuterats ovan, måste anses vara i sin ägares besittning. Regeln är således endast avsedd för renar där det inte längre är möjligt för ägaren att visa att han är ägare.

När det gäller renar som påträffas med förfalskat, förstört eller okänt märke eller med märke som inte är rätt utformat är situationen en annan. I dessa fall kan det vara möjligt att avgöra vilket det korrekta märket är och således vem som är ägaren. Med tillämpning av de regler som gäller för annan upphittad egendom skulle det innebära en skyldighet för upphittaren att anmäla fyndet till polisen. Om rätte ägaren inte ger sig till känna inom viss tid tillfaller renen upphittaren.

Det kan dock innebära vissa praktiska problem att behandla renar som hittegoods. En viktig aspekt är att renar, till skillnad från andra tamdjur, rör sig fritt över stora ytor. Det kan således vara svårt för en renägare att inom rätt tid upptäcka att renen saknas eller att få kännedom om att den påträffats. Enligt vår mening är det därför lämpligare att det är samebyns ansvar att ta tillvara den påträffade renen. Detta system tillämpas redan i dag på grund av rennärlingslagens regler och tycks vara allmänt accepterat.

### **Ytterligare lagregler är inte nödvändiga**

Vårt förslag innehåller två paragrafer vars innehåll delvis motsvarar 73, 74, 77, 80 och 84 §§ rennärlingslagen. Övriga bestämmelser om renmärken i rennärlingslagen reglerar vem som får ha renmärke, släktmärken, överlåtelse av renmärke, ommärkning, avbrottsmärkning och tidpunkt när kalvmärkning skall ske. Enligt vår uppfattning är det inte nödvändigt att dessa detaljerade regler framgår av lag. Enligt vårt förslag framgår att renar skall vara märkta så att ägaren går att identifiera. De övriga bestämmelser som kan behövas för att uppnå detta bör enligt vår mening beslutas av Sametinget i föreskrifter. Med en sådan metod anser vi att reglerna blir mest ändamålsenliga, eftersom Sametinget har större möjligheter att utforma reglerna i samverkan med utövarna av näringen, såväl samiska som icke samiska.

Sådana föreskrifter kan bl.a. avse sättet för märkning och vilka snitt som bör vara tillåtna. I samband med utformning och eventuell förändring av sådana föreskrifter är det viktigt att djurskyddsfrågan beaktas.

Enligt vår uppfattning finns det inte något behov av regler i lag om vid vilken tidpunkt renar senast skall märkas. Vi anser att den föreslagna regeln om att renar skall vara märkta så att det framgår vem ägaren är räcker. Genom att inte reglera tidpunkten i lag blir det möjligt för Sametinget att tillsammans med samebyarna utforma regler som gör att kalvmärkningen kan anpassas till olika regionala förhållanden. En möjlighet skulle kunna vara att det överlämnas till samebyarna att i sina stadgar besluta om när kalvmärkning skall äga rum i byn.

Enligt vårt förslag kommer de flesta reglerna om renmärken och renmärkning att finnas i föreskrifter som meddelas av Sametinget. Det bör därför finnas en möjlighet för Sametinget att meddela de förelägganden eller förbud som krävs för att reglerna skall efterlevas. Ett föreläggande eller förbud bör kunna förenas med vite. Detta är enligt vår mening tillräckligt för att myndigheten skall ha möjlighet att bevakas att lagens syfte med renmärkning uppnås.

## 8 Stöd och ersättningar m.m.

Av direktiven framgår att vi skall kartlägga och redovisa befintliga stöd och ersättningar. En översyn skall ske av möjligheterna att samordna, effektivisera och förenkla stödsystemen. En utgångspunkt skall vara att moderna förvaltningsprinciper med mål och resultatstyrning, avreglering och delegering tillämpas i stödgivningen. Vidare skall vi överväga om administrationen av medel kan flyttas till Sametinget. Kapitlet inleds därför med en kartläggning av de stöd och ersättningar som genom statsanslag och EU-medel kommer rennäringen och den samiska kulturen till del. Därefter förslår vi förändringar vad gäller regelverk och administration. Slutligen kartlägger vi och lämnar förslag rörande Samefonden och bygdeavgifterna.

I tabell 8.1 på nästa sida ges en översikt över de medel som behandlas i avsnitt 8.1. Nationella budgetmedel används till att stödja rennäringen genom ett pristillägg som utgår per kilo slaktat renkött, genom katastrofskadeskydd vid svåra betesförhållanden, genom stöd till redovisning av rennäringens markanvändning och genom stöd till olika typer av utvecklingsprojekt.

EU-finansierade stöd har utgått till rennäringen eftersom näringen bedrivs inom regioner där stöd kan utgå för olika typer av utvecklingsprojekt. De EU-finansierade stöden ersätter till viss del de stöd som tidigare utgick som landsbygdsstöd, regionala utvecklingsmedel och AMS-medel. Vidare kan rennäringen få del av vissa av de EU-finansierade stöd som ingår i EU:s jordbrukspolitik. Anledningen är att rennäringen ses som en del av jordbruket. Stöd har utgått till investeringar i anläggningar, i form av startstöd till unga renskötare och som miljöstöd för bevarande av äldre renvallar. För att EU-stöd skall utgå krävs nationell medfinansiering.

Pristillägget har betalats ut till renägarna och katastrofskadeskyddet till drabbade samebyar. Medlen till markanvändningsredovisning har använts av länsstyrelsen. Utvecklingsprojekten har främst bedrivits av organisationer med anknytning till rennäringen, av samebyar och av grupper av samebyar. Investeringar och startstödet samt miljöstödet har betalats ut till enskilda renägare.



Tabell 8.1 Medel till rennäringen och den samiska kulturen 1993/94 t.o.m. 2000

	1993/94 1 000 kr	1994/95 1 000 kr	1995/96 1 000 kr 18 mån.	1997 1 000 kr	1998 1 000 kr	1999 1 000 kr	2000 1 000 kr
<b>RENNÄRINGEN</b>							
<b>Stöd</b>	<b>36 053</b>	<b>33 476</b>	<b>27 115</b>	<b>33 521</b>	<b>26 987</b>	<b>25 871</b>	<b>21 787</b>
Pristillägg	30 200	28 805	22 671	21 270	14 601	13 150	14 297
Markanvändn.plan.	1 000	1 150	1 000	1 000	1 200	1 800	2 761
Katastrofskadeskydd	1 000	0	0	751	986	2 393	629
Utvecklingsprojekt m.m.	3 853	3 521	3 444	10 500	10 200	8 528	4 100
<b>EU-finansierade stöd</b>	<b>0</b>	<b>5 200</b>	<b>16 000</b>	<b>12 000</b>	<b>11 500</b>	<b>14 500</b>	<b>4 000</b>
Mål 6/mål 1 program <sup>2</sup>	0	4 200	13 000	8 500	8 500	8 500	0
Interregprogam <sup>2</sup>	0	1 000	3 000	2 000	2 000	2 000	0
Start- o invest.-stöd <sup>3</sup>	0	0	0	1 500	1 000	2 000	2 000
Miljöstöd <sup>3</sup>	0	0	0	0	0	2 000	2 000
<b>Ersättningar</b>	<b>41 430</b>	<b>42 283</b>	<b>45 286</b>	<b>44 387</b>	<b>40 820</b>	<b>49 647</b>	<b>44 682</b>
Tjernobylersättning	27 454	20 514	21 286	14 387	10 820	14 647	9 682
Rovdjursrivna renar	13 976	21 769	24 000	30 000	30 000	35 000	35 000
<b>Underhåll av Riksgränstängsel</b>	<b>5 209</b>	<b>6 544</b>	<b>11 275</b>	<b>5 000</b>	<b>4 919</b>	<b>6 872</b>	<b>5 166</b>
<b>Övriga statsanslag</b>	<b>15 183</b>	<b>4 623</b>	<b>3 000<sup>1</sup></b>	<b>2 000<sup>1</sup></b>	<b>2 000<sup>1</sup></b>	<b>2 000<sup>1</sup></b>	<b>2 000<sup>1</sup></b>
Arbetsmarknadsers.	11 660	1 213	..	..	..	..	..
Reg. Utvecklingsmedel	1 425	715	..	..	..	..	..
Landsbygdstöd	2 098	2 695	..	..	..	..	..
<b>SAMISK KULTUR m.m</b>							
<b>Sametinget</b>	<b>..</b>	<b>9 700</b>	<b>17 195</b>	<b>14 306</b>	<b>12 167</b>	<b>12 096</b>	<b>15 309</b>
<b>Sameskolstyrelsen</b>	<b>..</b>	<b>31 100</b>	<b>49 831</b>	<b>35 704</b>	<b>33 729</b>	<b>35 061</b>	<b>34 991</b>
<b>Övrigt</b>	<b>..</b>	<b>10 500</b>	<b>..</b>	<b>10 500</b>	<b>10 500</b>	<b>14 515</b>	<b>14 515</b>
<b>EU-finansierade stöd</b>	<b>0</b>	<b>3 200</b>	<b>12 000</b>	<b>6 500</b>	<b>6 500</b>	<b>6 500</b>	<b>0</b>
Mål 6 program <sup>2</sup>	0	2 200	9 000	4 500	4 500	4 500	0
Interregprogam <sup>2</sup>	0	1 000	3 000	2 000	2 000	2 000	0

1. Medlen för 1995/96–2000 är uppskattade av länsstyrelsen.
2. De sammanlagt beslutade medlen finansierade av EU mellan 1995 och 1999 har slagits ut proportionellt över perioden. Den nationella medfinansieringen redovisas under poster för nationella medel t.ex. under utvecklingsprojekt m.m.
3. I denna post ingår både EU-finansiering och nationell finansiering

Rovdjursersättningarna dvs. ersättningar för skador orsakade av varg, järv, lo, björn och örn har sedan 1995/96 betalats ut till samebyarna. Tidigare betalades ersättningen till renägaren. Ersättningarna på grund av radioaktivt nedfall används främst för att kompensera renägarna för inkomstförluster och merkostnader p.g.a. Tjernobylyolyckan. En del av ersättningarna avser kostnader för mätningar och analyser av radioaktivt cesium, underhåll av utfodringsanläggningar m.m. Medel för underhåll av riksgränsstängslen mellan Sverige och Norge utgår som en följd av en konvention mellan Sverige och Norge.

Medlen till Sametinget har främst använts för att bekosta myndighetens arbete. Medlen till Sameskolstyrelsen har bl.a. använts för att driva sameskolor, utveckla utbildningsmaterial och stödja Samernas utbildningscentrum.

Under övrigt ingår medel som har utgått till samisk kultur. Medelsanvändningen har beslutats av Sametingets kulturråd.

EU-finansierade stöd har utgått till samisk kultur eftersom näringen bedrivs inom regioner där stöd kan utgå för olika typer av utvecklingsprojekt. För att få EU-stöd krävs nationell medfinansiering. Utvecklingsprojekten har bedrivits av organisationer med samisk anknytning, av samebyar och av grupper av samebyar

## 8.1 Kartläggning av medel till rennäringen och den samiska kulturen

I detta avsnitt ges en närmare beskrivning av stöd och ersättningar till rennäringen och den samiska kulturen. För att både ge en god överblick och en bild av den komplexitet som präglar flertalet av stöden och ersättningarna redovisas medlens historia, syfte och regelsystemet relativt detaljerat.

### 8.1.1 Anslaget Främjande av rennäringen

Medel till rennäringen anvisas över anslaget Främjande av rennäringen. Prisstöd till rennäringen enligt förordningen (1986:255) anvisas över anslaget. Över samma anslag anvisas ersättning till följd av Tjernobylyolyckan enligt förordningen (1994:246) som kan lämnas till jordbruksföretag, renskötsel-företag och till den som helt eller delvis försörjer sig på att fiska.

Vidare anvisas medel vars användning inte är författningsreglerade såsom medel för underhåll av riksgränsstängsel, statens del av kostnaden för redovisning av rennäringens markanvändning, riksintressen

m.m., medel för renbetesinventeringar samt övriga medel till åtgärder för att främja rennäringen. Dessa övriga medel beslutas efter överläggningar mellan staten och Sametinget.

### **Pristillägg**

Regeringen föreslog i prop. 1973:96 att ett pristillägg till rennäringen skulle införas. Bakgrunden var att riskdagen tidigare hade beslutat att införa ett pristillägg för nöt-, får- och svinkött i norra Sverige. Stöden till jordbruket var bl.a. kopplade till inkomstmål. Inkomsterna från rennäringen jämfördes därför med inkomsterna från jordbruket i norra Sverige och målsättningen angavs vara att de borde vara lika stora. Pristillägget för renkött föreslogs följa utvecklingen av stödet till nötkött i norra Sverige. Tillägget infördes den 1 juli 1973 och nivån var då 35 kr per slaktad ren.

Pristilläggets syfte var också att främja en ökad avkastning genom en bättre köns- och åldersammansättning av renhjorden samt ett rationellare slaktuttag. Eftersom renslakten utfördes under varierande förhållanden och man förutsåg svårigheter med att få underlag till att kunna betala ut ett pristillägg som baserades på slaktvikt, föreslogs att pristillägget skulle utgå per slaktat djur. Detta skulle också premiera slakt av yngre djur, vilket bedömdes som positivt ur rationaliserings-synpunkt. Man befarade dock att bidraget skulle främja slakt av djur med låga slaktvikter, vilket man såg som negativt. För att främja hygienisk slakt föreslogs att endast veterinärbesiktigade djur skulle berättiga till pristillägg.

Pristilläggets utformning har diskuterats i flera rennäringsspolitiska utredningar under 1980- och 1990-talen. I Rennäringens ekonomi (SOU 1983:67) betonades att stödet borde främja en rationalisering inom näringen, öka slakten för att uppnå balans mellan renantal och betestillgång samt främja en jämnare företagsstruktur. Utredningen föreslog att det statliga pristillägget även i fortsättningen skulle utgå per slaktad ren samt att ett förhöjt prisstöd borde utgå för slakt av djur med slaktvikter under 30 kg. Det förhöjda prisstödet antogs både gynna kalvslakt och en utslaktning av lätta vajor. Pristilläggets storlek skulle bestämmas i överläggningar mellan staten och rennäringen med målsättningen att de sysselsatta i rennäringen borde ha en likvärdig inkomstutveckling som andra grupper i samhället. Utredningen resulterade dock inte i någon förändring av stödets konstruktion.

I prop. 1992/93:32 konstaterades att man med det gamla prisstöds-systemet inte hade uppnått någon rationalisering inom rennäringen. Stödet per slaktad ren innebar att kalvar och vuxna djur med låg vikt

fick ett särskilt högt stöd omräknat per kilo medan tunga djur med hög köttkvalitet missgynnades. Ett kilorelaterat stöd skulle i större utsträckning främja produktion av stora djur med hög köttkvalitet. Ett differentierat kilorelaterat prisstöd med högre stöd för kalv än vuxna djur skulle dessutom ge renägaren motiv för att slakta en högre andel kalvar. Stödet borde dessutom motivera renägaren att sänka renantalet för att få ett lägre betetryck och därmed slaktdjur av bättre kvalitet. I propositionen föreslogs också att prisstöd inte borde lämnas till renägare med färre än 50 djur.

Propositionen resulterade i att Statens jordbruksverk fick i uppdrag att redovisa konsekvenserna av de föreslagna förändringarna. Verket föreslog att pristillägget skulle vara kilorelaterat, samt att nivån på pristillägget skulle vara högre för kalvar än för vuxna djur. Konsekvensen av att undanta renägare med färre än 50 djur bedömdes som kostsam och krånglig att administrera i förhållande till syftet med stödet. Stöd borde därför, liksom tidigare, utgå till samtliga renägare. Statens jordbruksverk bedömde att en del av stödet liksom tidigare borde användas för marknadsfrämjande åtgärder. Regeringen beslutade i enlighet med Statens jordbruksverks förslag.

Statens jordbruksverk svarar för administrationen av pristillägget. Utbetalningarna sker från myndigheten efter fastställda rapporteringsperioder som i allmänhet omfattar fyra veckor. Efter den 1 juli 1993 då pristillägget blev kilorelaterat har slakterierna varit skyldiga att rapportera renägarens namn och personnummer, slaktdatum och slaktvikt på djuren, samt om djurslag (vaja, sarv eller kalv). I början av 1990-talet utvecklades ett nytt administrationssystem hos slakterierna. Systemet har gjort det möjligt för Statens jordbruksverk att betala ut pristillägget direkt till renägaren. Från och med 1995/96 har samtliga slakterier redovisat på ett sådant sätt att tillägget kunnat betalas ut direkt från myndigheten till renägaren.

Sedan 1993/94 har Statens jordbruksverk samlat in statistik om antal slaktade renar, vikt och klassning. Denna information har sedan vidarebefordrats till länsstyrelserna och berörda samebyar.

Tabell 8.2 visar pristillägget mellan år 1998/90 och år 2000. Under år 2000 utbetalades 14,3 miljoner kr. Av dessa medel avsattes 50 öre per kilo för marknadsfrämjande åtgärder. Det totala pristillägget har med mindre avvikelser följt omfattningen av renslakten.

Tabell 8.2. Pristillägg mellan åren 1989/90 och 2000

År	Statligt pristillägg			Totalt pristillägg
	Kr/slaktad ren	Kr/kg vuxen ren	Kr/kg kalv	
1989/90	220	..	..	15 264
1990/91	270	..	..	21 543
1991/92	364	..	..	23 803
1992/93	379	..	..	28 640
1993/94	..	10,0	16,0	30 200
1994/95	..	11,0	17,0	28 800
1995/96	..	11,0	17,0	22 671
1997	..	9,0	14,5	21 270
1998	..	9,0	14,5	14 601
1999	..	9,0	14,5	13 150
2000	..	9,0	14,5	14 297

### Utvärdering av pristilläggets konsekvenser

Utvärderingen bygger på slaktstatistik på samebynivå som erhållits från Statens jordbruksverk samt på uppgifter hämtade ur publikationen "Svensk rennäring"(SCB m.fl.1999). Pristillägget har utvärderats med avseende på regionala skillnader i utbetalda pristillägg, slaktuttagets betydelse för pristilläggets storlek, huruvida pristillägget främjar slakt av tunga djur och av kalvar samt stödets betydelse för de totala intäkterna av renkött.

#### *Regionala skillnader i utbetalade pristillägg*

Tabell 8.3 visar antalet renar i vinterhjorden, antalet slaktade renar och pristilläggets omfattning. Dessutom visas hur stor andel respektive region har av renar i livhjorden, slaktade renar och pristillägg i förhållande till hela landet. Av tabellen framgår att pristillägget 1997/1998 totalt var 13,6 miljoner kr. En jämförelse mellan olika regioner visar att sju miljoner eller drygt hälften av pristillägget utgick till Västerbottens och Jämtlands län. Knappt sex miljoner kr betalades till Norrbottens län.

Pristilläggets storlek följer i stort slaktens storlek, vilket innebär att i förhållande till antalet renar i vinterhjorden är slakten och därmed pristillägget lägst i Norrbottens läns fjällsamebyar och högst i Jämtlands län.

Såväl antalet renar per renägare som antalet renar per företag är minst i Norrbottens läns fjällsamebyar. Underlagsmaterialet kan dock inte svara på frågan om skillnaderna i slaktens andel beror på ägarstrukturen eller på regionala förhållanden. Av tabell 8.4 framgår att utslaget per renägare var pristillägget i genomsnitt 2 918 kr. Det fanns dock stora regionala skillnader.

Tabell 8.3 Antal renar, antal slaktade renar som pristillägg fördelade efter region för slaktåret 1997/98

Län/region	Renar i livhjorden		Slaktade renar		Pristillägg	
	Antal	Procent	Antal	Procent	1000 kr	Procent
Norrbottens läns						
- norra fjällsamebyar	56 522	25%	4 724	10%	1 340	10%
- södra fjällsamebyar	36 888	16%	5 217	11%	1 450	11%
- skogssamebyar	26 949	12%	7 846	17%	2 288	17%
- koncessionssamebyar	11 854	5%	1 964	4%	596	4%
Västerbottens län	53 849	24%	13 017	28%	3 903	29%
Jämtlands län	41 387	18%	14 138	30%	4 004	29%
Hela riket	227 449	100%	46 906	100%	13 582	100%

#### *Slaktuttaget och pristillägget*

Andelen kontrollslaktade renar i förhållande till renantalet var lägst i Norrbottens läns norra fjällsamebyar och högst i Jämtlands län. Detta framgår också av tabell 8.4.

Tabell 8.4. Pristilläggets storlek samt antal slaktade renar 1997/98

Län/region	Pristillägg per		Slaktade renar per	
	livren (kr)	renägare (kr)	livren (procent)	renägare (st)
Norrbottens läns				
- norra fjällsamebyar	26	1 166	9 %	4,1
- södra fjällsamebyar	39	1 780	14 %	6,4
- skogssamebyar	85	2 509	29 %	8,6
- koncessionssamebyar	50	585	17 %	1,9
Västerbottens län	72	10 382	24 %	34,6
Jämtlands län	97	14 149	34 %	50,0
Hela riket	59	2 918	21 %	10,0

I Jämtlands län utgjorde andelen slaktade renar 34 procent av antalet renar i vinterhjorden. I Norrbottens läns norra fjällsamebyar var motsvarande andel nio procent. Antalet slaktade renar påverkas också av slakten för egen konsumtion och rovdjursförekomst. Slakten för egen konsumtion kan antas vara högre per livren i fjällsamebyarna i Norrbottens län än i övriga områden eftersom antalet renar per företag är färre i Norrbottens läns fjällsamebyar.

I tabell 8.4 beräknas också pristillägget per ren i vinterhjorden. Pristillägget var endast 26 kr per livren i Norrbottens läns norra fjällsamebyar jämfört med 97 kr per livren i Jämtlands län. Pristilläggets nuvarande konstruktion gynnar alltså de renägare som kan ta ut ett högt slaktuttag ur renhjorden.

#### *Främjande av tyngre djur*

Då pristillägget utgår per kilo kött i stället för per slaktad ren blir stödet högre för tyngre djur. En studie av medelslaktvikterna under perioden 1993/94 till 1998/99 visar dock att vikterna inte har ökat, vilket framgår av tabell 8.5. Istället förefaller medelslaktvikterna variera år från år. Pristilläggets förändrade utformning förefaller alltså inte ha inneburit slakt av tyngre djur.

Tabell 8.5 Medelslaktvikter mellan 1993/94 och 1998/99

	1993/94	1994/95	1995/96	1996/97	1997/98	1998/99
Tjur	41,0	40,6	39,6	41,8	38,4	40,8
Vaja	31,4	31,7	32,6	31,5	32,8	32,7
Kalv	20,1	19,8	19,6	20,4	20,1	20,8

#### *Gynnas kalvslakt i det nya systemet jämfört med det gamla systemet?*

I tabell 8.6 har det kilorelaterade pristillägget fördelats per kontrollslaktat djur. För 1998/99 var det genomsnittliga pristillägget 299 kr per djur. Det genomsnittliga pristillägget för kalv var dock endast 291 kr/slaktad kalv. Detta innebär att vid en jämförelse mellan det gamla och nya systemet missgynnar det nya systemet kalvslakt. I själva verket stöds en konsekvent genomförd sarvslakt i högre utsträckning än kalvslakt. Detta strider mot intentionerna med förändringen från ett pristillägg per djur till ett pristillägg per kilo slaktat kött. För att få önskad effekt borde skillnaden i pristillägg ha varit högre mellan vuxna djur och kalvar.

Antalet vuxna djur som slaktats har sjunkit från 50 000 djur 1993/94 till 20 000 djur 1998/99. Kalvslakten har under motsvarande period varit konstant cirka 30 000 djur. Det innebär att andelen kalvslakt har ökat från 40 procent till 60 procent. Antalet slaktade djur har främst minskat i Norrbottens läns fjällsamebyar. Dessa samebyar har tidigare haft en mindre andel kalvslakt än övriga samebyar. Det är således svårt att förklara den ökande andelen kalvslakt med det nya systemet för pristillägg.

Tabell 8.6 Pristillägg per kontrollslaktade djur<sup>1</sup> 1993/94 till 1998/99

Län/ Region	Pristillägg per kilo kött		Pristillägg per kontrollslaktat djur			
	Vuxna djur	Kalv	Tjur	Vaja	Kalv	Samtliga
1993/94	9,5	15,5	390	298	312	326
1994/95	10,5	16,5	426	333	327	357
1995/96	10,5	16,5	416	342	323	353
1996/97	10,5/8,5	16,5/14,0	..	..	..	..
1997/98	8,5	14,0	326	279	281	290
1998/99	8,5	14,0	347	278	291	299

1. Förutom de pristillägg per kilo kött som redovisas ovan har 50 öre per kilo årligen använts för marknadsfrämjande åtgärder.

#### *Främjande av hygienisk slakt*

Pristillägg utgår endast för kontrollslaktade djur, vilket innebär att stödet endast avser kött som godkänts som livsmedel.

#### *Stödets betydelse för de totala intäkterna*

Under 1997/98 utgjorde pristillägget cirka 20 procent av de totala intäkterna från renkött. Pristilläggets andel var högst i början av 1990-talet då pristillägget utgjorde mellan 30 procent och 35 procent av intäkterna. Under 1980-talet var pristilläggets andel av intäkterna mellan 20 procent och 25 procent.

#### *Sammanfattning*

Sammanfattningsvis konstaterar vi att det är svårt att se några effekter på renslakten av pristillägget per kilo kött jämfört med pristillägget per slaktad ren. Detta beror troligen på att förändringen mellan de två systemen var liten. Båda systemen har gynnat de renägare som tar ut ett



högt slaktuttag per betesresurs. Då systemet varit likadant sedan 1973 är det svårt att avgöra i vad mån pristillägget har påverkat slaktuttaget.

### **Ersättningar på grund av radioaktivt nedfall**

Delar av renskötselområdet drabbades 1986 av radioaktivt nedfall från kärnkraftsolyckan i Tjernobyl. De värst drabbade områdena fanns i södra Västerbottens och norra Jämtlands län. Av renens betesväxter är det främst lav och svamp som innehåller cesium. Cesiumhalten i renkött är därför lägst under sommaren när renen äter gräs och örter och högst under vintern då den äter lav. Halten av cesium-137 i betet minskar efterhand, vilket också resulterat i en minskning av cesiumhalten i ren. Hittills har halten cesium-137 i renar minskat med i genomsnitt 16–20 procent från det ena året till nästa. Den årliga minskningen förefaller dock vara något lägre ju längre tid som gått sedan nedfallet.

Strålskyddsinstitutet och Livsmedelsverket har som målsättning att begränsa stråldosen från livsmedel till högst en milliSivert per person och år, vilket innebär en begränsning av årsintaget av cesium-137 för en person till 75 000 Bq. För att intaget skall hållas under denna nivå har Livsmedelsverkets gränsvärde för cesium-137 varit 300 Bq/kg i baslivsmedel och 1 500 Bq/kg i övriga livsmedel (kött m.m. från vilt och ren, vilda bär, svamp, insjöfisk och nötter). Första året efter Tjernobylolyckan (1986/87) var dock gränsvärdet för renkött 300 Bq/kg.

Renkött med halter av cesium-137 över gränsvärdet får inte säljas i handeln. För att hindra att renkött med cesiumhalter som överstiger gränsvärdet kommer ut till konsumenterna kontrolleras allt renkött som kommer från områden där halten av cesium-137 kan ligga över gränsvärdet 1 500 Bq. Livsmedelsverket beslutar varje år om de bestämmelser rörande kontroll som skall gälla under den kommande slaktsäsongen.

Under 1986/87 kasserades 73 300 eller 78 procent av det totala antalet slaktade renar på grund av att halten av cesium-137 i renköttet översteg gränsvärdet. De påföljande åren var antalet kasserade renar mellan 15 000 och 30 000. Sedan 1994/95 har andelen kasserade renar varit under 5 procent av den totala renslakten och under åren 1997–2000 har andelen kasserade renar varit i det närmaste försumbar. Andelen kasserade renar har minskat eftersom cesiumhalten i renens bete har minskat och för att förebyggande åtgärder i form av tidigareläggning av slakten och utfodring av ren har vidtagits i ökande omfattning. Renägarna har kompenseras för inkomstförluster och merkostnader till följd av Tjernobylolyckan. Speciellt under de första åren utgick

ersättning också till jordbrukare, trädgårdsodlare och fiskare. Ersättningarna regleras numera i förordningen (1994:246). om ersättning på grund av Tjernobylyolyckan till jordbruksföretag, renskötsel-företag och till den, som helt eller delvis försörjer sig på att fiska till avsalu eller för husbehov. De första åren efter Tjernobylyolyckan var kunskapen om effekterna av det radioaktiva nedfallet begränsade och medel användes följaktligen till försöks-, kontroll- och analysverksamhet. Under det första året utgick förutom ersättning för kasserade renar, också ersättning för andra åtgärder som flyttningar av renar till områden med låga halter av cesium, helutfodring av slaktren och husbehovsren, tillskottsutfodring, lavplockning, investeringar i utfodringsanläggningar och fodersilos m.m.

Ersättningsreglerna har med åren blivit mer schablonmässiga och detaljer i regelverket har förändrats i takt med att situationen avseende cesiumhalten förändrats. I det ersättningssystem som gällde under 1999/2000 utbetalades ersättningar motsvarande avräkningspris och uteblivet pristillägg för kasserade renar. Vid kassationer betalades också ersättning till slakteriet eftersom de haft kostnader för slakten utan att kunna sälja köttet.

Renägarna ersattes, om slakten tidigarelades, med 210 kr per ren för ökade kostnader i samband med samling samt för förlorat köttvärde. Ersättning för tidigareläggning utgick endast om renen godkännts vid slakt, i annat fall utgick kassationsersättning.

Utfodringsersättningen påverkades av den cesiumhalt som kunde påvisas i en kontrollgrupp av levande renar. Ersättningen uppgick 1999/2000 till 870 kr/ren om renen före utfodringen hade en cesiumhalt över 5 000 Bq/kg och 680 kr/ren om cesiumhalten var lägre. Om halterna i hela utfodringsgruppen låg nära gränsvärdet betalades ersättning för korttidsuppfödning (10–14 dagar) med 160 kr/ren. Ersättningarna administreras av Statens jordbruksverk och länsstyrelserna.

Tabell 8.7 Utbetalade Tjernobylyersättningar 1993/94–2000

	1993/94	1994/95	1995/96	1997	1998	1999	2000
	1000 kr	1000 kr	1000 kr	1000 kr	1000 kr	1000 kr	1000 kr
Jordbruksverket	16 089	5 108	4 463	2 037	2 589	81	892
Länsstyrelsen	11 365	15 402	16 823	12 349	8 231	14 566	8 789
Totalt	27 454	20 514	21 286	14 387	10 820	14 647	9 682

## Riksgränsstängsel

Enligt renbeteskonventionen mellan Norge och Sverige (SÖ 1972:15) har staten åtagit sig att bekosta och underhålla vissa stängsel på gränsen mellan Norge och Sverige. I Jämtlands län används en del pengar till helikopterbevakning, genom vilken man förvissas om att konventionens regler upprätthålls.

I Norrbottens län underhålls fem stugor som efter samråd med berörda samebyar skall ersätta riksgränsstängslet. Staten har också åtagit sig ett underhållsansvar för vissa renskötselaneläggningar, dvs. vägar, stigar, broar och stugor. Under år 2000 utgick 5,1 miljoner kr för skötsel av riksgränsstängsel och vissa renskötselaneläggningar. Medlen anvisas till Statens jordbruksverk som i beslut fördelar ramar till länsstyrelserna.

Samtliga tre länsstyrelser upphandlar material och är huvudman för byggprojekten. Huvuddelen av dem som arbetar med byggandet anställs för respektive projekt. Undantaget är en sameby i Jämtlands län som arbetar på ackord med att underhålla stängsel.

Under 60- och 70-talen var det vanligt att arbetet utfördes som AMS-arbete genom att kostnaden för arbetet finansierades via arbetsmarknadsmedel och materialkostnaden via anslaget "Främjande av rennäringen". Detta är numera ovanligt. Använda medel för riksgränsstängsel redovisas i tabell 8.8. Svensk-norska renbeteteskommissionen har lämnat rapport under 2001 med förslag om en ny konvention. Enligt denna skall riksgränsstängslen så långt möjligt rivas.

Tabell 8.8 Utbetalade medel för riksgränsstängsel 1993/94 – 2000

	Jämtlands län 1000 kr	Västerbottens län 1000 kr	Norrbottens län 1000 kr	Hela riket 1000 kr
1993/94	850	1 509	2 850	5 209
1994/95	1 500	1 994	3 050	6 544
1995/96	2 873	3 250	5 809	11 275
1997	..	..	..	5 000
1998	1 027	1 472	2 419	4 919
1999	..	..	..	6 872
2000	507	1 559	3 099	5 166

### **Redovisning av markanvändning, riksintressen m.m.**

Ungefär en miljon kr av anslaget avsätts för statens del av kostnaderna för redovisning av samebyarnas markanvändning, riksintressen och marker som är speciellt värdefulla eller känsliga för renskötseln. Statens jordbruksverk fördelar medlen som ramar till länsstyrelserna. Länsstyrelserna använder pengarna för att i samarbete med samebyarna redovisa rennäringens markanvändning. Anslaget bedöms inte som tillräckligt av länsstyrelserna, som följaktligen har avsatt en del andra medel för ändamålet. (Pengarna används för löner, resor och kostnader för framställning av material.) Rennäringens markanvändning redovisas på kartor och med beskrivande text. Redovisningen innehåller betesområden under olika tider på året, flyttvägar, samlingsplatser, anläggningar etc. Materialet används i kommunernas översiktsplanering och vid samråd mellan rennäringen och andra markanvändare. Under år 2000 användes 2,8 miljoner kr för ändamålet.

### **Renbetesinventering**

Riksdagen har anvisat medel till Statens jordbruksverk som skall användas för att hitta en lämplig metod för att inventera renbetet. Användbara kunskapskällor för renbetesinventeringen är vegetationskarta, flygfotografering, satellitdata och material från riksskogstaxeringen. Den metod för renbetesinventering som tas fram skall kunna användas både för att bestämma det ur betessynpunkt högsta tillåtna renantalet och för andra ändamål, t.ex. vid samråd mellan rennäringen och skogsbruket och för miljöövervakning. Statens jordbruksverk har inte slutfört arbetet varför medlen inte förbrukats.

### **Övriga medel**

Övriga medel under anslaget fördelas av Statens jordbruksverk efter överläggningar med företrädare för rennäringen. Användningen av övriga medel redovisas i tabell 8.9. Rennäringen företrädde fram till 1994 av SSR. Därefter har rennäringen företrätts av Sametinget. Fram till och med budgetåret 1995/96 avsattes medel för information och rådgivning i Statens jordbruksverks och länsstyrelsernas regi. Rådgivningen var inriktad på att uppnå en bättre hjordsammansättning genom individmärkning och strategiskt slakturval. Medlen anvisades till Statens jordbruksverk, som delade ut en del av medlen som ramar till länsstyrelserna. Från och med 1997 utgår inga medel till länsstyrelserna för rådgivning. Enskilda projektansökningar ur de medel som Statens

jordbruksverk överlägger med Sametinget om avser dock ändamål med samma syfte.

Tabell 8.9 Utbetalade medel under posten övrigt åren 1993/94–2000<sup>1</sup>

Post	1993/94 1000 kr	1994/95 1000 kr	1995/96 1000 kr	1997 1000 kr	1998 1000 kr	1999 1000 kr	2000 1000 kr
Information och rådgivning	423	117	700	0	0	0	0
Konsulent vid SSR	390	400	600	500	500	500	500
Trygghetspaket	2 975	3 004	1 500	0	0	0	0
Katastrofskadeskydd	1 000	0	0	751	986	2 393	629
Övrigt, t.ex. projekt	57	0	644	10 100	9 700	8 028	3 600
Summa	4 845	3 521	3 444	11 351	11 186	10 921	4 729

1. Övrigt t.ex. projekt avser beslutade medel oavsett när de är utbetalade

Sedan 1973 har en konsulenttjänst vid SSR finansierats med medel under anslagsposten övrigt. Under år 2000 användes 0,5 miljoner kr för tjänsten. I tjänsten ingår arbete med anknytning till olika EU-program, att bistå rennäringen med information och rådgivning i frågor som rör samiska näringar, att följa upp och informera om skatte- och taxeringsfrågor och former för ekonomisk stöd. Konsulenten arbetar också med sysselsättningsfrågor inklusive kombinationssysselsättningar, medverkar vid information utåt i samefrågor samt följer utvecklingen inom ansvarsområdet.

Trygghetspaketet för renskötande samer innehöll en avtalsgrupp-sjukförsäkring, en trygghetsförsäkring vid arbetsskada, en grupplivförsäkring och en ersätarförsäkring vid sjukdom. Statens jordbruksverk betalade ut medlen till SSR som därefter upphandlade trygghetspaketet. Trygghetspaketet finansierades från anslaget fram till och med 1995.

Under 1998 behandlades 20 ärenden med ansökningar av medel från posten övrigt t.ex. projekt. Av dessa avslogs fyra. Av de 16 ansökningar som beviljades avsåg tio nationell medfinansiering av EU-projekt. Totalt beslutades om 9,7 miljoner kr. Av dessa utgjorde drygt hälften, fem miljoner nationell medfinansiering av EU-projekt. Projektet innebär oftast försök att utveckla nya produktionsmetoder eller samarbetsformer i samebyarna.

Katastrofskadeskyddet för rennäringen infördes den 1 juli 1973. Syftet var att skydda renägarna mot ekonomiska förluster vid synnerligen svåra betesförhållanden. Skyddet lämnades i första hand i form av bidrag till sameby för att täcka kostnader för utfodring, transporter och andra skadeförebyggande åtgärder. I andra hand skulle ersättning utgå för förluster. Sedan 1980-talet har stöd endast lämnats för förebyggan-

de åtgärder, som bidrag till foderkostnader. Skyddet reglerades i en föreskrift från Lantbruksstyrelsen. Föreskriften upphörde att gälla den 1 juli 1993.

Mellan 1993/94 och 1998/99 ställdes den största andelen av de medel som utgick vid svåra renbetesförhållanden till förfogande genom särskilda regeringsbeslut. Anledningen var att de medel som avsattes vid överläggningarna inte var tillräckliga. Under 1993/94 togs tre miljoner från särredovisade medel under samefonden som avsatts på grund av regleringen av Stora Stensjön. Under 1994/95 till 1995/96 utgick inget katastrofskadeskydd på grund av medelsbrist.

Under 1998 tog Statens jordbruksverk ställning till 30 ansökningar avseende katastrofskadeskydd. Statens jordbruksverk fattade beslut på basis av betesinventeringar som genomfördes av länsstyrelserna. Saminget var remissinstans och ansåg generellt att bidrag skulle utbetalas om länsstyrelsen bedömde att betessituationen var så svår att medel skulle utgå.

Statens jordbruksverk biföll delvis sju ansökningar genom att de sökande fick bidrag till 50 procent, i ett fall 25 procent, av styrkta foderkostnader. Av de 30 som sökte om katastrofskadeskydd begärde fem omprövning. I inget av fallen ansåg Statens jordbruksverk att beslutet skulle ändras. Samtliga fem som begärt omprövning samt ytterligare nio sökande, sammanlagt 14 samebyar, överklagade besluten till regeringen. I två av fallen upphävde regeringen besluten och överlämnade ärendena till Statens jordbruksverk för ny handläggning.

För vintern 1998/99 tog Statens jordbruksverk fram riktlinjer för medelsanvändningen vilka innebar att bidrag till utfodringskostnader lämnades för att förhindra en omfattande rendöd orsakad av vädret inom vinterbetesmarkerna. Av anvisningar framgår att en förutsättning för att katastrof skall råda är att de svåra betesförhållandena är långvariga och det förelåg ett utfodringsbehov om minst 60 dagar. Till grund för beslutet skall länsstyrelsen utföra betesundersökningar i samråd med berörd sameby. Även för vintrarna 1999/00 och 2000/2001 har Statens jordbruksverk tagit fram riktlinjer för katastrofskadeskyddet. I de områden där det enligt betesundersökningarna råder svåra betesförhållanden fattas beslut om att renägaren kan få 50 procent av styrkta utfodringskostnader ersatta.

Under år 1999 beslutade Statens jordbruksverk om 6,0 miljoner kr i katastrofskadeskydd. Under år 2000/2001 beslutades om 14,5 miljoner kr. Endast en liten del av de beslutade medlen utbetalades dock för år 1999 cirka 2,4 miljoner kr och för år 2000/2001 sammanlagt cirka 3,5 miljoner kr. Medlen betalas ofta ut under senvintern, dvs. efter årsskiftet. De medel som utbetalts för katastrofskadeskydd framgår av tabell 8.10.

Tabell 8.10 Utbetalade medel för katastrofskadeskydd 1993/94–2001

År	Totalt beslutade medel 1000 kr				Därav från anslaget 1000 kr
	Jämtlands län	Västerbottens län	Norrbottens län	Riket	
1993/94	0	259	3 591	4 000	1 000
1994/95	0	0	0	0	0
1995/96	0	0	0	0	0
1997	0	0	751	751	751
1998	0	0	986	986	986
1999	..	..	2 393	2 393	2 393
2000	..	..	629	629	629
2001	..	..	2 807	2 807	2 807

Storleken på katastrofskadeskyddet har alltså varierat inte bara efter omfattningen av de svåra betesförhållandena utan också efter ersättningsreglerna och efter hur mycket pengar som har funnits tillgängliga att betala ut. När tabellen tolkas bör man också beakta att vissa områden drabbats hårdare än andra av svåra betesförhållanden. Vissa regioner har således fått katastrofskadeskydd i högre utsträckning än andra.

### Statlig lånegaranti

För att stödja rennäringens rationalisering kan enligt rennäringförordningen (1993:384) statlig lånegaranti lämnas till en sameby eller en medlem i en sameby. Lånegarantier regleras av garantiförordningen (1997:1006). En statlig lånegaranti innebär att staten åtar sig ansvaret för lånet samt för de räntor som förfallit och övriga kostnader som långgivaren haft. Staten kan ställa krav på långgivaren, t.ex. att denne skall göra utmätning och begära kvarstad hos låntagaren.

Lånegaranti kan lämnas för:

- utförande eller varaktig förbättring av anläggningar som behövs för renskötseln (rationaliseringslån) Garanti för rationaliseringslån lämnas endast till sameby.
- förvärv av renar samt inventarier som behövs för renskötseln (rendriftslån). Garanti för rendriftslån får lämnas när renskötsel påbörjas, renantalet utökas, eller för åtgärder som vidtas för att förbättra renhjordens struktur.

- förvärv av hästar, transportredskap och andra rörliga driftanordningar samt investering i stall och i byggnader för förvaring av driftsanordningar (redskapslån).

Lånegaranti lämnas endast för den del av kostnaden som inte täcks av andra bidrag och endast om kostnaden för investeringen överstiger ett halvt basbelopp. Lånegarantin får avse högst det belopp som motsvarar den godkända kostnaden för rationaliseringsåtgärden. Frågor om lånegaranti prövas av Riksgäldskontoret efter yttrande av länsstyrelsen. Riksgäldskontoret beräknar och fastställer också den avgift, mellan en och fem procent, som tas ut för garantin. De senaste åren har endast ett fåtal ansökningar om lånegaranti för rationaliseringsändamål inom renskötseln gjorts.

### 8.1.2 Rovdjursersättningar

Riksdagen har i (prop. 2000/01:57, bet. 2000/01:MJU9, rskr. 2000/01:88) beslutat om en sammanhållen rovdjurspolitik för att säkerställa att de fem rovdjursarterna björn, järv, lo, varg och kungsörn långsiktigt finns kvar i den svenska faunan. Rovdjurspolitiken som innehåller ett förslag om ett reviderat ersättningssystem redovisas i avsnitt 4.4. Rovdjursersättningarnas storlek mellan åren 1989/90 och 2000 framgår av tabell 8.11.



Tabell 8.11 Utbetalad rovdjursersättning 1989/90 – 2001

År	Utbetalad ersättning				Antal upphittade ersatta renar			
	Z län 1000 kr	AC-län 1000 kr	BD-län 1000 kr	Totalt 1000 kr	Z -län	AC- län	BD- län	Totalt
1989/90	8 010	3 361	7 952	19 323	3 500	1 439	3 313	8 252
1990/91	3 699	2 574	16 013	22 286	1 512	1 085	6 433	9 030
1991/92	6 649	3 939	11 206	21 795	2 582	1 490	4 090	8 162
1992/93	5 108	8 657	19 015	32 779	2 134	3 327	7 034	12 495
1993/94	2 900	2 629	8 447	13 976	1 185	1 019	3 287	5 491
1994/95	5 774	5 262	10 732	21 769	2 150	1 874	3 754	7 778
1996	9 346	4 998	9 624	24 000	.	.	.	.
1997	13 183	5 806	10 996	30 000	.	.	.	.
1998	12 108	5 804	12 062	30 000	.	.	.	.
1999	13 206	8 576	13 196	35 000	.	.	.	.
2000	13 529	8 295	13 082	35 000	.	.	.	.

1. Under perioden 1989/90–1994/95 anvisades medel över ett förslagsanslag. Fr.o.m. 1996 anvisas medel med ett fast belopp per år.

Ersättningar för rovdjursrivna djur har betalats ut under större delen av 1900-talet. Under perioden 1946 till 1994/95 fick renägaren ersättning för upphittade rovdjursrivna renar. Fr.o.m. 1996 har ersättningarna fördelats efter rovdjursförekomst. Sametinget har ansvarat för administrationen av ersättningen i samverkan med Naturvårdsverket. Sameetingets beslut om ersättningar har baserats på resultatet av de rovdjursinventeringar som berörda länsstyrelser utfört tillsammans med samebyarna. Ersättningssystemet, som inte har varit författningsreglerat har byggts på en gemensam rapport av Naturvårdsverket och Sameetinget från den 7 februari 1995. Rapporten byggde i sin tur på prop. 1992/93:32 där det föreslogs att rennäringen årligen skulle få disponera ett belopp motsvarande det skäligen värdet av de renar som rivits av rovdjur.

Varje föryngring av järv och lo föreslogs bli ersatt med värdet av 200 renar. Föryngring av varg föreslogs bli ersatt med värdet av 500 renar. Vid endast tillfällig förekomst av varg, lo eller järv ersätts samebyn med en summa som är arealbaserad och bygger på samebyns barmarksareal multiplicerad med 0,02. Ersättningen för björn och kungörn är också arealbaserad och beräknas som samebyns barmarksareal multiplicerad med 0,02. Den totala medelsramen för rovdjursersättningarna har uppgått till ett från början fastställt belopp, vilket har

inneburit att antalet renar endast använts som fördelningsgrund mellan samebyarna.

Sametinget har också betalat ut ersättning för massdödande renar. Massdödande innebär att ett eller flera rovdjur har dödat minst 10 renar inom ett begränsat område inom loppet av högst sju dagar. Ersättningen har betalats ut till renägaren för renens värde på samma sätt som för trafikdödade renar. Ersättning har även utgått för merkostnader vid skadetillfället.

### 8.1.3 Samerna och samisk kultur

I utredningsuppdraget ingår också att kartlägga medelsanvändningen för Sametinget, Sameskolstyrelsen och övriga medel till samisk kultur. Tabell 8.12 redovisar en sammanställning av dessa medel.

Tabell 8.12. Medel till samerna och samisk kultur för åren 1994/95–2000

	1994/95	1995/96	1997	1998	1999	2000
	1 000 kr	1 000 kr	1 000 kr	1 000 kr	1 000 kr	1 000 kr
	18 mån.					
Sametinget	9 700	17 195	14 306	12 167	12 096	15 309
Sameskolstyrelsen	31 100	49 831	35 704	33 729	35 061	34 991
Övrigt kulturanslag	10 500	..	10 500	10 500	14 515	14 515

#### Sametinget

Sametinget är både en statlig förvaltningsmyndighet och ett samiskt folkvalt organ. Sametingets verksamhet regleras i Sametingslagen (1992:1433). Sametinget skall verka för en levande samisk kultur, leda det samiska språkarbetet och informera om samiska förhållanden. Kultur skall ses i ett vidare perspektiv och innefattar därför även den samiska näringsverksamheten. Sametinget skall utse Sameskolstyrelsen. Sametinget skall också medverka i samhällsplaneringen och bevakna att samiska behov beaktas, t.ex. rennäringens intressen vid utnyttjande av mark och vatten.

Sametinget har 31 ledamöter som utses i val. Val till Sametinget sker vart fjärde år. Sametinget har en styrelse med sju ledamöter som ansvarar för Sametingets löpande verksamhet.

De medel som avsatts för Sametinget har använts för anställd personal, administration, lokaler, resor, Sametingets sammanträden, ersättningar till nämnder och styrelsen m.m.

### **Sameskolstyrelsen**

Sameskolstyrelsen är en förvaltningsmyndighet för de statliga sameskolorna och därtill hörande verksamhet, vilka regleras i sameskolförordningen (1995:205). Styrelsens uppgift är att främja och utveckla samiska undervisningsinslag i det offentliga skolväsendet för barn och ungdom och att främja utveckling och produktion av läromedel för samisk undervisning. Sameskolstyrelsen består av fem ledamöter som utses av Sametinget.

Sameskolan som omfattas av årskurs 1–6 är en skolform likvärdig med grundskolan men utformad och profilerad efter samernas behov av en utbildning som tillvaratar och utvecklar det samiska språket och kulturarvet. Läsåret 2001/02 fanns det sex sameskolor med sammanlagt 177 elever varav 23 i förskoleklass.

Integrerad samisk undervisning i grundskolan bedrivs från årskurs 1 till och med årskurs 9. Undervisningen i ämnet samiska är obligatoriskt och flera av följande ämnen skall ingå i den samiskt integrerade undervisningen; orienteringsämnena, slöjd, hemkunskap, bild och musik. Besök/aktiviteter inom de samiska näringarna är också obligatoriska inslag i undervisningen. Läsåret 2001/02 bedrevs den integrerade undervisningen i nio kommuner och omfattade 184 elever.

Anslaget till Sameskolstyrelsen används för att finansiera sameskolorna och den integrerade samiska undervisningen inom den kommunala grundskolan. Vidare används medel för läromedelsproduktion och Sameskolstyrelsens arbete. Ungefär fem miljoner kr årligen utgår ur anslaget till Samernas utbildningscentrum i Jokkmokk.

### **Övrigt, anslag för samisk kultur**

Bidrag till samisk kultur fördelas över anslaget "Bidrag till allmän kulturverksamhet". Kulturbidragets storlek framgår av Kulturdepartementets regleringsbrev avseende vissa myndigheter inom Kulturdepartementets ansvarsområde (KU1999/3735). För år 1998 avsattes 10,5 miljoner kr för samisk kultur. För år 1999 och år 2000 avsattes 14,5 miljoner kr för samisk kultur, varav minst 4,0 miljoner kr/år 1999 och 5,5 miljoner kr år 2000 skulle användas som bidrag till verksamhet vid samisk teater under förutsättning av medfinansiering från berörda

kommuner och landsting. Vidare reglerades att verksamheten med en samisk bibliotekskonsult får bekostas inom anslagsposten. I övrigt beslutar Sametinget om medelsanvändningen enligt bestämmelserna i Sametingslagen.

Under år 2000 användes 5,3 miljoner kr för organisations- och föreningsbidrag och till tidningen Samefolket, 2,0 miljoner kr till Sameslöjd, 0,7 miljoner kr till olika typer av projekt, 3,8 miljoner kr till samisk teaterverksamhet, 0,7 miljoner till forskning och utveckling och 0,6 miljoner kr till samisk biblioteksverksamhet.

#### 8.1.4 EU-finansierade stöd

EU-finansierade stöd har kommit rennärings till del eftersom rennärings räknas som en del av EU:s jordbruk och för att rennärings bedrivs i en region där stöd under perioden 1995–1999 har utgått för att gynna utvecklingen i regionen.

Strukturpolitiken delades för perioden 1995–1999 in i sex målområden, där främst område 5 och 6 var intressanta för rennärings. Medlemsstaterna gjorde femåriga program för de insatser som skulle stödjas och en ekonomisk ram för de olika programmen bestämdes av EU-kommissionen. Stöden delfinansieras av EU med mellan 25 procent och 50 procent. Resterande del finansierades av medlemslandet. För de åtgärder som berör rennärings har bl.a. medel från anslaget ”Främjande av rennärings” använts för den nationella medfinansieringen.

Ett nytt program med ungefär samma innehåll som tidigare har utvecklats för perioden 2000–2006. Rennärings berörs i det nya programmet av stödområde 1 samt av insatser i det miljö- och landsbygdsprogram som riktar sig till jordbruket.

#### **Stöd enligt EU:s jordbrukspolitik**

Stöd under målområde 5 avsåg under perioden 1995–1999 att stödja jordbruket i områden med sämre förutsättningar för livsmedelsproduktion. De stöd som tidigare fanns under målområde 5 ingår för perioden 2000–2005 i miljö och landsbygdsprogrammet. De stöd som har införts i Sverige och som kommer såväl jordbruket som rennärings till del är startstödet och investeringsstödet.

### *Startstödet*

Startstödet syftar till att underlätta för yngre företagare inom jordbruk, trädgård och renkötsel att etablera sig som självständiga företagare. Under perioden 1995–2000 lämnades stödet i form av ett räntestöd som betalas ut under fem år. För perioden 2000–2005 lämnas stödet som en bidragsdel och ett räntestöd under 2 år. Sökanden skall vara under 35 år och det företag som etableras skall ge en tillfredställande sysselsättning och försörjning. Stödet administreras av Statens jordbruksverk och länsstyrelserna.

Under år 1997 beviljades fyra renkötsel företag stöd och under år 1998 och år 1999 var motsvarande antal två. Under år 1997 var det genomsnittliga stödbeloppet som betalas ut under hela femårsperioden 188 000 kr per renkötsel företag. Motsvarande siffra för år 1998 var 133 000 kr, för år 1999 var den 145 000 kr och för år 2000 var den 100 000 kr.

### *Investeringsstödet*

Investeringsstödet infördes år 1997 och syftar till att förbättra företagets konkurrenskraft och bidra till förbättrade levnadsvillkor för företagarna. Stödet utgår i form av ett bidrag som varierar geografiskt. Inom området för Mål-6, där rennäringen bedrivs, är bidragsandelen 45 procent av investeringsutgifterna dock högst 600 000 kr i bidrag per företag. Stödet administreras av Statens jordbruksverk och länsstyrelserna.

Under år 1997 fick fem renkötsel företag investeringsstöd. År 1998 var motsvarande antal åtta företag och år 1999 var antalet 14. Stödbeloppet var totalt 1,2 miljoner kr under 1997, 0,8 miljoner kr under 1998, 1,9 miljoner kr under år 1999 och 1,2 miljoner kr under år 2000.

### *Miljöstöd*

Miljöstöd för bevarande av värdefulla natur- och kulturmiljöer i renkötselområdet infördes 1999. Syftet med stödet är att bevara äldre renvallar och renhägn. För att en renvall skall vara stödberättigad skall det i anslutning till vallen finnas värdefulla landskapselement t.ex. bostadskåta, jordkällare eller rökhärd. Vallen måste vara minst 0,2 hektar och minst en fjärdedel skall vara öppen mark. För att ett renhägn skall vara stödberättigat skall det bl.a. vara uppfört av traditionellt material. Den som söker stödet åtar sig att sköta renvallen eller ren-

hägnet under en 5-årsperiod. Under perioden 1999–2005 har 10 miljoner kr totalt avsatts till stödet.

### **Samiskt Mål-6 program/mål 1 program**

Det strukturstöd som sorterade under målområde 6 syftade till att stödja regioner med svag befolkningsutveckling. Sverige gjorde en femårig plan för de insatser som skulle genomföras i Mål-6 området. Då rennäringen huvudsakligen bedrivs i detta område upprättades ett sammanhållet samiskt program.

Det samiska programmet syftade till att stödja:

- utvecklingen av den samiska kulturen genom att dra fördel av nya tekniker för att skydda och utveckla kultur, traditionella kunskaper och tillvarata sysselsättningsmöjligheter.
- Utvecklingen av rennäringen genom att underlätta och stimulera utvecklingen av samiskt näringsliv genom att förbättra renskötselns affärsmässiga betingelser med avseende på produktutveckling, förädlingsgrad och marknadsföring.

En beslutsgrupp under Sametinget beslutade om fördelningen av pengar inom det samiska programmet. Totalt beslutade EU om en ram om ca 65 miljoner kr för perioden 1995–1999. EU krävde 50 % nationell medfinansiering, vilket innebar en total ram om 130 miljoner kr. För den svenska medfinansieringen användes bl.a. medel från anslaget ”Främjande av rennäringen”.

Mellan år 1995 och år 1999 har totalt ungefär cirka 140 projekt tilldelats pengar, 70 projekt med syfte att utveckla den samiska kulturen och 70 projekt med syfte att utveckla rennäringen. Projektmedlen användes huvudsakligen till att utveckla samebyar.

Den nya programperiod som inletts med det s.k. mål 1 programmet har syftet att utveckla norra Norrland så att näringslivets tillväxt blir jämförbar med tillväxten i andra framgångsrika regioner i landet och inom EU. Mål 1 programmet har sex insatsområden varav ett avser samisk utveckling.

Det samiska insatsområdet är uppdelat i tre åtgärder

1. Utveckling av rennäringen och samebyarna
2. Samisk landsbygds- och kulturutveckling
3. Kompetensutveckling, forskning och utbildning

Medelsramen för åtgärd 1 är 33,9 miljoner kr ur jordbruksfonden och det övergripande målet är att skapa förutsättningar för utvecklingen av en livskraftig näring och främja en utveckling av samebyarna. Åtgärd 2 har en medelsram om 20,3 miljoner kr från den regionala fonden och målet är att skapa förutsättningar för en utveckling av det samiska lokalsamhället. Åtgärd 3 har en medelsram om 13,6 miljoner kr från den sociala fonden och har som målsättning att genom kompetensutveckling, utbildning och forskning skapa förutsättningar för ett livskraftigt samiskt samhälle. Samtliga åtgärder kräver nationell medfinansiering.

Under år 2000 beslutades inte om några nya projektpengar istället avslutades de projekt som tidigare beslutats. Arbetet inriktades istället på att implementera mål 1 programmet.

Sametinget bereder och beslutar om projekt inom det samiska insatsområdet.

### **Regionalt samarbete över gränserna – Interreg**

Inom strukturpolitiken finns också program för gränsregionalt samarbete, Interreg II. Regeringen har fördelat pengarna för Interreg II i fyra regioner. Nordkalotten, Barentsregionen, Kvarken och Jämtland/Tröndelag. Speciella samiska program finns för Nordkalotten, Jämtland/Tröndelag och Barentsregionen.

För Nordkalotten kallas det Samiska programmet Interreg Sápmi och innefattar åtgärder för utveckling av samiska näringar och samisk kultur. En beslutsgrupp vars ledamöter valts av sametingen i Sverige, Norge och Finland beslutade om pengar för programmet. Den totala ekonomiska ramen för perioden 1995–1999 var 30 miljoner kr varav EU medfinansierade ca 8,5 miljoner kr. Under år 2000 har arbete pågått med att ta fram ett nytt program för Interreg Sápmi för nästa period.

I Jämtland/Tröndelag fanns under samma programperiod 1995–1999 ett samiskt projekt för gränsöverskridande renskötsel mellan Sverige och Norge.

Under år 2000 har arbetet med den tidigare programperioden avslutats och åtgärder för en ny programperiod startat.

### 8.1.5 Övriga förhållanden som kan påverka lönsamhet och stöd

Renkött räknas i EU:s jordbrukspolitik som en jordbruksprodukt. Det innebär t.ex. att nationella stöd till rennäringen måste godkännas av EU-kommissionen. Kriteriet är att de inte skall medföra någon ökning av den traditionella produktionsnivån. Det medför att om Sverige vill förändra stödet till rennäringen, t.ex. pristillägget, måste förändringen godkännas av EU-kommissionen. I samband med medlemskapet utvecklade Finland ett stöd till rennäringen vars omfattning skulle motsvara den svenska nivån. Anledningen var att de öppnade gränserna inte skulle snedvrída konkurrensen. Den finska regeringen försökte få kommissionens tillåtelse att utforma ett stödsystem liknande det svenska med ett pristillägg per kilo slaktat kött. Kommissionen godkände dock inte ett pristillägg för Finlands del. Finland utformade då ett stöd per ren i livhjorden, vilket godkändes av EU-kommissionen

Handeln med renkött liksom livsmedelspolitiken påverkar lönsamheten inom rennäringen. EU-medlemskapet har bl.a. inneburit att handeln med renkött är fri mellan länderna inom EU.

Före år 1995 krävdes licens för import av bl.a. ryskt renkött. Licenser krävdes däremot inte för import av norskt och finskt renkött. Import tilläts endast om det inte fanns överskott på svenskt renkött. Under år 1994 beviljades licenser för import av renkött från Ryssland.

EU-medlemskapet innebar att Sverige övertog EG:s gränsskydd. EG har en tull på det renkött som förs in i gemenskapen. Tulltaxan för import av färskt, kylt eller fryst kött från Norge var 9,8 procent i september 1999. Motsvarande tulltaxa för rökt kött var 16,8 procent. Ryssland har till följd av ett särskilt avtal med EG möjlighet att exportera bl.a. renkött med reducerad tull till gemenskapen. Vid Sveriges medlemskapsförhandlingar uppmärksammades att import från tredje land skulle kunna leda till marknadsstörningar. Som en del av avtalet konstaterade EG, att import av renkött från tredje land kan medföra marknadsstörningar och att man är beredd att använda alla tillgängliga medel för att genom bilaterala eller multilaterala överenskommelser komma till rätta med sådana störningar.

EG förbjöd fram till början av år 2000 all import av kött som kommer från klövdjur däribland renkött från Ryssland på grund av risken för spridning av mul- och klövsjuka. Därefter har import varit tillåten. Mellan år 1995 och år 2000 har alltså inget renkött importerats från Ryssland. För import av livsmedel från tredje land gäller sedan EU-inträdet att gränsvärdet för de båda isotoperna cesium-135 och cesium-137 är 370 Bq/kg för barnmat, mjölk och mjölkprodukter och för övriga livsmedel 600 Bq/kg. Reglerna innebär att renkött som



importeras från Norge måste ha ett gränsvärde som understiger 600 Bq/kg. Under 1999 var gränsvärdet i Norge 3 000 Bq/kg. Gränsvärdena är inte harmoniserade inom gemenskapen, vilket innebär att renkött med ett gränsvärde som understiger det i Sverige satta gränsvärdet för cesium-137 nämligen 1 500 Bq/kg kan säljas till andra medlemsländer.

Under 1998 importerades totalt 218 ton renkött till Sverige från Finland. Någon import från Norge eller något annat land utanför EU förekom inte. Exporten var under samma period 403 ton. Under år 1999 importerades totalt 173 ton renkött och under år 2000 totalt 566 ton renkött varav 310 ton från Ryssland. År 1999 var exporten 316 ton och år 2000 exporterades 464 ton renkött.

## 8.2 Förslag avseende statsanslag

I detta avsnitt lämnar vi förslag rörande möjligheterna att samordna, effektivisera och förenkla stödssystemen till rennäringen och samerna. En utgångspunkt för förslagen skall vara att moderna förvaltningsprinciper med mål- och resultatstyrning avreglering och delegering tillämpas i stödgivningen. Med utgångspunkt i de övergripande mål för rennäringens politik som anges i kapitel 2 har vi därför tagit fram mål för det ekonomiska stödet till rennäringen. Vi menar att Sametinget inom ramen för målen skall utforma stöden till rennäringen.

Enligt direktiven skall vi överväga behovet av det statliga engagemanget inom rådgivningen till rennäringen. Den rådgivning som under perioden 1994/95 till 2000 har finansierats av budgetmedel ingår i anslaget "Främjande av rennäringen" (se tabell 8.9). Traditionell rådgivning i form av personer anställda för att ge råd i olika frågor har minskat under den senaste tioårs-perioden och bedrevs under år 2000 i mycket liten omfattning. Istället ingår utveckling av ny kunskap och kunskapsspridning som en del av de utvecklingsprojekt som finansierats av såväl nationella medel som medel från EU.

Vi menar att traditionell rådgivning liksom pristillägg, katastrof-skadeskydd, utbildning och utvecklingsprojekt är exempel på åtgärder som kan utnyttjas för att uppnå de mål för stöden till rennäringen som redovisas nedan. Sametinget bör därför inom ramen för befintliga medel utforma den kombination av stödjande åtgärder som bäst uppfyller målen.

## 8.2.1 Mål för stödet till rennäringen

### Stöd skall

- främja samernas egna strävanden att utveckla sin näring
- främja ett optimalt betesutnyttjande
- förbättra det ekonomiska resultaten inom renskötseln
- främja en hållbar utveckling av fjällen och renskötselområdet i övrigt med beaktande av natur- och kulturmiljövärden.

### Främja samernas egna strävanden att utveckla sin näring

Målen för stöden till rennäringen bör liksom den föreslagna politiken i övrigt utgå från en helhetssyn på de samiska näringarna och deras utnyttjande av resurserna där ekonomiska kulturella och miljömässiga aspekter bedöms som likvärdiga. Det innebär att stöden till rennäringen bör utformas på ett sådant sätt att de stöder samernas egna strävanden att utveckla sin näring. Överläggningar om användningen av en del av det nuvarande anslaget "Främjande av rennäringen" hålls för närvarande mellan Statens jordbruksverk och Sametinget. Vi föreslår att överläggningar i fortsättningen bör hållas mellan Sametinget och företrädare för rennäringen.

Samernas egna strävanden att utveckla sin näring har enligt vår bedömning främjats av den utveckling av stödformerna som har skett under slutet av 1990-talet. De EU-stöd som har utgått genom mål 6-programmet och som delvis har medfinansierats från anslaget "Främjande av rennäringen" har medfört att samernas inflytande över medelsanvändningen har ökat. Mål 6-programmet har inneburit att samerna själva fått ökade möjligheter att söka medel för utvecklingsprojekt av olika slag. En genomgång av de projekt som initieras tyder på att en mångfald av idéer har testats. Vi menar att det är viktigt att denna utveckling fortsätter och att initiativ från näringen själv prioriteras när staten finansierar olika typer av projekt.

### Främja ett optimalt betesutnyttjande

Renantalet har under 1900-talet enligt renlängderna varierat mellan 150 000 och 300 000 renar. Renantalet avser vinterhjorden och räknas efter det att slaktuttaget är gjort och före kalvningarna.

När tillgången på bete är god ökar renantalet. Det finns då risk att renantalet blir högt i förhållande till betet. Tillgången på bete för renar-

na blir då sämre, vilket leder till att produktiviteten och därmed renantalet sjunker.

I ett område påverkas alltså djurens kondition och därmed det möjliga slaktuttaget av hur många renar det finns i förhållande till betet. Om antalet djur är högt i förhållande till betet och betesförhållandena därmed blir sämre hamnar renhjorden i en spiral med sjunkande kondition och produktionsförmåga. Ett dåligt vinterbete leder till att djuren förbrukar mer än normalt av sina kroppsreserver under vintern. Förluster av särskilt yngre djur ökar. Vajorna föder kalvar med lägre födelsevikter och har själva sämre kroppsresurser för att ge kalvarna en god start under sommaren. Är tillgången till bete under sommaren god kan de vuxna djuren hinna återhämta sig. Om tillgången däremot är dålig, är vajorna i dålig kondition på hösten, vilket försenar brunsten och leder till en lägre andel dräktiga vajor. Påföljande vår föds kalvarna ännu senare och med lägre födelsevikter. Sammantaget innebär detta en flerårig minskning i renhjordens ökningstakt. Det leder i sin tur till lägre produktionsförmåga och innebär att färre djur kan slaktas.

Om betesförhållandena under såväl sommar som vinter däremot är goda är djuren i god kondition. Det leder till en hög produktionsförmåga med snabb tillväxt av renhjorden och därmed kan fler djur slaktas. En optimal betesförbrukning innebär alltså att färre djur hålls på betesmarkerna, vilket främjar en ekologiskt uthållig renskötsel.

Renhjordens produktionsförmåga påverkas också av köns- och ålderssammansättningen i hjorden. Stor andel hondjur i vinterhjorden innebär att andelen kalvproducerande djur blir högre. Handjuren producerar visserligen genom sin egen tillväxt, men deras bidrag till avkastningen är lägre än vad en vaja med kalv ger, när konditionsnivån är sådan att kalvproduktionen är god. För att ge en hög avkastning bör renhjorden dessutom bestå av en stor andel vuxna vajor som är äldre än 3–4 år. För att uppnå detta bör slakten koncentreras till årskalvar.

Tillgången på bete påverkas förutom av renantalet också av de åtgärder som andra markanvändare vidtar. Renarnas möjlighet att beta påverkas dessutom av betets tillgänglighet. Dåliga snöförhållanden eller åtgärder från andra markanvändare kan göra att det bete som finns inte kan utnyttjas av renarna. Renantalet och möjligheten att styra renhjordens sammansättning påverkas också av andra faktorer än betet t.ex. av antalet rovdjur. Stödet till rennäringen bör mot bakgrund av de samband som beskrivits ovan främja en balans mellan betestillgång och renantal. Vid utformningen av stöden är det viktigt att beakta att betesmarken brukas gemensamt av de renägare som finns i en sameby, vilket innebär att renägarna inom samebyn måste samarbeta för att åtgärderna skall lyckas. Vidare påverkas renägarnas beslut om renantal och slaktuttag också av t.ex. priset på renkött, rovdjursförluster, skatter, renägar-

nas långsiktiga mål för sin näringsutövning och deras inkomstmöjligheter utanför renskötseln.

I det här sammanhanget är det viktigt att understryka att förutsättningarna avseende klimat, företagsstruktur osv. skiljer sig åt mellan olika samebyar. Förutsättningarna skiljer sig också åt över tiden avseende t.ex. renantal och slakt. Det innebär att stödåtgärderna också bör kunna anpassas och förändras.

### **Förbättra rennäringens ekonomiska resultat**

Avkastningen per ren är låg och stödet till rennäringen bör därför tjäna som en inkomstförstärkning. Vid ett företag behövs sammanlagt minst 500–600 renar för att det skall vara möjligt att uppnå en rimlig levnadsstandard med enbart inkomster från renskötsel. Samtidigt har en tredjedel av renskötsel-företagen färre än 100 renar. Det innebär att merparten av Sveriges renskötare inte har renskötsel som sin enda inkomstkälla. Renägandets och renskötsel-företagens storleksstruktur skiljer sig åt mellan olika regioner. Såväl renägarna som företagen har fler renar i Jämtland och Västerbotten jämfört med speciellt Norrbottens läns fjällsamebyar.

Frågan om stödet borde differentieras på ett sådant sätt att det förbehålls personer som har renskötsel som sitt huvudsakliga yrke och inkomstkälla har diskuterats (jfr. prop. 1992/93:32 s.172). Skälen som har angetts har ofta varit att större renskötsel-företag bör eftersträvas av rationaliseringsskäl, men också att det är de större företagen som har störst behov av den lönsamhetsförstärkning som stödet utgör. Ett annat argument som har framförts är att ett visst antal stora renskötsel-företag där renskötarna kan arbeta heltid inom renskötseln är nödvändigt för att renskötseln inom ett område praktiskt skall fungera. Samtidigt är kombinationsverksamheter vanliga t.ex. i den norra delen av renskötselområdet och den intäkt som de små renskötsel-företagen ger kan vara ett avgörande tillskott till ekonomin för dessa företagare.

En undersökning om renägarnas arbetstid inom renskötseln visar att arbetstiden inom företag med färre än 200 – 300 renar ökar med renantalet (SCB m.fl Svensk rennäring, 1999). I företag med flera renar är arbetstiden relativt konstant. Detta förhållande tyder på att renskötsel-företag med en storlek av 300 – 500 renar lägger ner en stor arbetsinsats inom renskötseln men har ändå så få renar att det ekonomiska utbytet förmodligen är lågt.

Mot bakgrund av de övergripande målen med rennäringspolitikerna och genomgången ovan menar vi att staten inte bör utforma mål för vilken storleksstruktur som är önskvärd inom rennäringen. Det bör

istället vara upp till näringen själv att leda rationaliseringsarbetet inom sin näring. Det innebär att staten inte bör sätta upp mål för en önskad storleksstruktur, eller mekaniseringsgrad. Vi menar att en avreglering av rennäringens interna organisation ökar varje enskild samebys möjligheter att skapa ett regelverk som utifrån de förutsättningar den har möjliggör en effektiv rennäring. Detta är speciellt viktigt då de regionala förutsättningarna för att bedriva renskötsel skiljer sig åt. Vidare bör möjligheten för samebyn att bedriva annan verksamhet än renskötsel bredda den ekonomiska basen och underlätta rennäringens utveckling.

Sametinget bör dock i samband med att Sametinget föreslår stödåtgärder ges möjlighet att precisera målen inom de områden som nämnts ovan.

### **Främja en hållbar utveckling av fjällen och renskötselområdet i övrigt med beaktande av natur- och kulturmiljövärden.**

Stöden till rennäringen bör främja en hållbar utveckling av fjällen med beaktande av natur- och kulturmiljövärden. Det innebär att stöden till rennäringen bör främja ett långsiktigt bruk av betesmarken på ett sådant sätt att fjällen behåller sin karaktär av ett betespräglat landskap.

Stöden till rennäringen bör också motverka överbetning och i övrigt samverka med miljömålet Storslagen fjällmiljö (Se avsnitt 4.4.1).

## **8.2.2 Administration av budgetmedel**

Ansvaret för de statsanslag som används för att främja rennäringen bör flyttas från Statens jordbruksverk till Sametinget. Sametinget bör också bli central tillsynsmyndighet för de miljöstöden inom ramen för EU:s jordbrukspolitik som riktar sig särskilt till rennäringen.

Utgångspunkten för de följande förslagen är att en så stor del av ansvaret för administrationen som möjligt bör föras över till Sametinget. Detta leder enligt vår bedömning till att samernas inflytande över medelsanvändningen ökar. Vidare får en myndighet, Sametinget, överblick över huvuddelen av de medel som kommer rennäringen och samerna till del.

Vissa stöd är enbart riktade till rennäringen, t.ex. en del av de medel som anvisas över anslaget "Främjande av rennäringen" och de samiska EU-programmen. I och med att Sametinget föreslås administrera de

flesta stöden till rennäringen bör stödhanteringen kunna samordnas och förenklas.

Vad gäller medel som kan komma rennäringen till del men där regelsystemen i huvudsak är uppbyggda för annan verksamhet menar vi att det är viktigt med så få specialregler som möjligt för rennäringen. Stöden bör därför handläggas av de myndigheter som handlägger stöden eller ersättningarna i övrigt.

Administrationn av de medel som fördelas över anslaget "Främjande av rennäringen" bör flyttas till Sametinget. I samband med slakt av ren sker köttbesiktning enligt Livsmedelsverkets regler. Som grund för utbetalningar av det nuvarande pristillägget används de uppgifter som Statens jordbruksverk erhåller från slakterierna i samband med dessa köttbesiktningar. Överflyttningen av ansvaret för anslaget innebär också att Sametinget får huvudansvaret för medel för markanvändningsredovisning, renbetesinventeringar, Tjernobylersättningar och riksgränsstängsel. Statens jordbruksverk fördelar en viss del av anslaget till länsstyrelserna som också handlägger vissa stöd och ersättningar. Det rör underhåll av riksgränsstängsel, medel för markanvändningsredovisning viss del av Tjernobylersättningarna samt ersättningarna för katastrofskadeskydd. I och med att ansvaret för administrationen flyttas över till Sametinget innebär det att Sametinget också tar över ansvaret för att samordna länsstyrelsernas insatser.

De EU-stöd till jordbruket som också rennäringen kan få del av bör handläggas av Statens jordbruksverk. Startstödet, investeringsstödet och stödet till förädling och avsättning är en integrerad del av EU:s politik gentemot jordbruket. Handläggningen av stöden, liksom utvecklingen av stöden, görs för närvarande av de personer inom Statens jordbruksverk som handlägger och utvecklar jordbruksdelen av stöden.

Det miljöstöd som rennäringen kan få del av har också tagits fram och handläggs tillsammans med de miljöstöd som riktar sig till jordbruket. Regelverket för miljöstödet är dock framtaget speciellt för rennäringen och vi menar att det finns likheter mellan detta stöd och det miljöstöd som utgår till viss verksamhet inom skogsbruket. För miljöstödet till skogsbruket är Skogsstyrelsen central tillsynsmyndighet och vi menar att ett liknande synsätt bör kunna tillämpas på miljöstödet till rennäringen. Sametinget bör alltså bli central tillsynsmyndighet för miljöstöd till rennäringen. I samband med förändringar av stöden och vid en diskussion om införande av nya EU-stöd, t.ex. nya miljöstöd, menar vi att det är viktigt att Sametinget aktivt medverkar i utvecklingsarbetet. Övriga EU-stöd som kan komma rennäringen eller den samiska kulturen till del handläggs redan nu till största delen av Sametinget.

Av våra direktiv framgår att vi skall diskutera stöden inom ramen för befintliga medel. Det är dock viktigt att, när Sametinget skall utforma stöden till rennäringen, beakta att de medel som utgått till rennäringen minskat under den senaste 5-årsperioden. De medel som utbetalts som pristillägg har t.ex. halverats från 28 miljoner kr till 14 miljoner kr.

### 8.2.3 Samordning av anslag

Den nuvarande anslagsstrukturen bör behållas.

Av kommittédirektiven framgår att vårt uppdrag är att överväga möjligheten att fördela medlen till rennäringen och samerna över så få anslag som möjligt. Under kommittéarbetets gång har tre anslag inom rennäringens område, anslagen för pristillägg, Tjernobylersättningar och anslaget för främjande av rennäringen, av regeringen slagits ihop till ett anslag.

De statsanslag som vi behandlat i utredningen är därför:

- Anslaget till Sametinget under utgiftsområde 1 Rikets styrelse.
- Anslaget till Sameskolstyrelsen inom Utbildningsdepartementets verksamhetsområde.
- Anslaget till samisk kultur inom Kulturdepartementets verksamhetsområde.
- Anslaget ”Främjande av rennäringen” inom Jordbruksdepartementets verksamhetsområde.
- Anslaget för ersättning för rovdjursskadade renar inom Jordbruksdepartementets verksamhetsområde.

Det finns fördelar med att föra samman anslagen till rennäringen och den samiska kulturen. Samordningen och överblicken över den totala medelstillelningen kan antas öka inom regeringskansliet liksom möjligheten att vid behov fördela om pengar mellan olika verksamheter. Samtidigt bör beaktas att även om syftet med samtliga anslag i någon mening är att stödja samerna och den samiska kulturen skiljer sig inriktningen av de olika anslagen åt mellan områdena kultur, utbildning och djurskötsel. Vi menar att det innebär att den sakkunskap som behövs och de nationella mål som ställts upp inom respektive område skiljer sig åt. Detta resonemang motsäger inte att vi anser att en enhet inom regeringskansliet bör samordna samefrågorna.

Vårt förslag om administration innebär att Sametinget blir den myndighet som får ansvaret för att administrera samtliga anslag, vilket bör innebära att samordningen av medlen ökar.

Vad gäller en sammanslagning av anslaget "Främjande av rennäringen" med anslaget för att ersätta rovdjursskadade renar menar vi att en sammanslagning inte är förenligt med riksdagens beslut om en sammanhållen rovdjurspolitik. Rovdjurspolitiken innebär att målet att det skall vara möjligt bedriva djurskötsel i områden med rovdjur vägs samman med målet att skydda rovdjuren. En viktig komponent i systemet är att staten ersätter skador som rovdjuren orsaker. Vi menar att sambandet och avvägningen mellan målen blir tydligare om ersättningen för rovdjursskadade renar tilldelas genom ett särskilt anslag och inte göms i ett allmänt anslag med syfte att främja rennäringen.

#### 8.2.4 Upphävande av förordningar

Sametinget bör utforma stöden till rennäringen inom ramen för anvisade medel och de nationella målen för stöden till rennäringen.

Av kommittédirektiven framgår att vårt uppdrag är att överväga möjligheterna att upphäva förordningen om pristillägg på renkött (1986:255) samt förordningen (1994:246) om ersättning för vissa merkostnader och förluster i samband med Tjernobylyolyckan.

Stöden till rennäringen bör användas som en del av rennäringsspolitiken för att främja en önskad utveckling inom näringen. En viktig del i rennäringsspolitiken är att samerna själva skall ges möjlighet att utveckla sin näring. Vi har dock angett tre huvudmål med rennäringsspolitiken genom att de ekonomiska, kulturella och miljömässiga målen bedöms som likvärdiga. Som en följd av huvudmålen diskuteras ett antal syften eller mål som stöden till rennäringen bör främja. Vi menar att Sametinget bör utforma stöden till rennäringen inom ramen för de mål för stöden som redovisas i avsnitt 8.2.1. Det innebär att Sametinget till regeringen bör lämna förslag till om förordningen om pristillägg på renkött (1986:255) bör upphävas eller inte. I samband med att Sametinget lämnar förslag till regeringen om hur stöden bör utformas bör man också redovisa kriterier för hur måluppfyllelsen skall mätas.

Vad gäller förordningen (1994:246) om ersättning för vissa merkostnader och förluster i samband med Tjernobylyolyckan menar vi att den inte bör upphävas. Anledningen är att den svenska staten har åtagit sig ett ansvar både att ersätta de renägare, fiskare och jordbrukare som drabbats av Tjernobylyolyckan. och att kontrollera att konsumenterna



inte utsätts för livsmedel med halter av cesium över gränsvärdet. Det är dock viktigt att utvecklingen av cesiumhalterna i renkött följs och att regelverket förenklas i takt med att cesiumhalterna avklingar.

## 8.3 Bygdeavgifter

### 8.3.1 Bakgrund

Bygdeavgifter regleras i lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet. Den som har tillstånd till vattenverksamhet skall betala en årlig bygdeavgift som bestäms av miljödomstolen om verksamheten innebär drift av vattenkraftverk, vattenreglering som avser års- eller flerårsreglering, vattenöverledning för något annat ändamål än kraftändamål eller innebär ytvattentäkt.

Avgiften tas ut med en varierande procent av basbeloppet för varje avgiftsenhet beroende på vilken avgiftsklass vattenverksamheten tillhör. För vattenkraftverk är t.ex. avgiftsenheten installerad generator-effekt och för vattenregleringar regleringsmagasinets rymd. Avgiftsklassen bestäms bl.a. av vattenverksamhetens storlek och påverkan på omgivningen.

Bygdeavgifternas syfte är att förebygga, minska eller gottgöra för skador som vattenverksamheten medför och att tillgodose allmänna ändamål för den bygd som berörs. Avgifterna betalas in till länsstyrelsen.

Bygdeavgifterna regleras närmare i förordningen (1998:928) om bygde- och fiskeavgifter. Av förordningen framgår att avgiftsmedel för allmänna ändamål skall användas till investeringar för ändamål som främjar näringsliv eller service i bygden eller annars är till nytta för denna. Medel till investeringar kan lämnas som lån eller bidrag. Medel får inte utgå om det blir nödvändigt att även i fortsättningen bevilja medel för ändamålet. När låne- eller bidragsbeloppets storlek bestäms skall hänsyn också tas till ändamålets beskaffenhet, lånets eller bidragets andel av den totala kostnaden samt om stöd lämnas i annan ordning. Ansökan om lån eller bidrag görs till länsstyrelsen i det län där medlen skall användas.

Om ansökan gäller lån eller bidrag till främjande av rennäringen skall länsstyrelsen med eget yttrande överlämna ärendet till Statens jordbruksverk för avgörande. Statens jordbruksverks beslut får inte överklagas. Storleken av de medel som skall stå till Statens jordbruksverks omedelbara förfogande för främjande av rennäringen fastställs för varje år i samråd mellan Jordbrukverket och länsstyrelsen. Om

myndigheterna inte kan enas om storleken av dessa medel eller vid prövning av en ansökan avgör regeringen frågan.

I början av 1980-talet kom dåvarande Lantbruksstyrelsen och Länsstyrelsen i Jämtlands län inte överens om storleken av de medel som skulle användas för att främja rennäringen. Regeringen prövade därför frågan och beslutade att åtta procent av inlutna regleringsavgifter skulle avsättas för att främja rennäringen i Jämtlands län. Från Sylsjöns regleringsfond skulle dock huvuddelen av medlen avsättas för rennäringen (beslut 1981-09-24). Någon liknande prövning har inte gjorts av bygdeavgifterna i Norrbottens och Västerbottens län, men andelen för rennäringen avsatta medel är ungefär densamma cirka åtta procent. Fram till och med år 1990 avgjorde Lantbruksnämnden enskilda ärenden. Mellan år 1991 och år 1997 avgjordes motsvarande ärenden av länsstyrelsen. Därefter har Statens jordbruksverk avgjort enskilda ärenden efter det att verket tagit del av länsstyrelsernas yttranden. Det är främst de samebyar som är berörda av vattenföretag som får del av bygdeavgifterna. Under år 1998 fattade Statens jordbruksverk 26 beslut. I 25 fall beslutade man helt i enlighet med länsstyrelsens förslag. Statens jordbruksverk biföll 23 ansökningar. Av dessa gällde två nationell medfinansiering av EU-projekt.

Bygdeavgifter har de senaste åren t.ex. använts för investeringar i slakterier, inköp av vågar, inköp av GIS-utrustning, byskiljande stängsel, försöksanläggningar, iordningställande av slaktplatser, uppförande av utfodringshagar och uppförande av stugor.

Tabell 8.13. Beslutade bygdeavgifter 1990/91– 1999 <sup>1</sup>

År	Jämtlands län 1 000 kr	Västerbottens län 1 000 kr	Norrbottens län 1 000 kr	Riket 1 000 kr
1990/91	276	1 800	2 300	4 376
1991/92	590	1 246	2 300	4 136
1992/93	1 733	1 487	2 479	5 699
1993/94	10 753	3 447	1 888	15 088
1994/95	3 648	2 083	301	6 032
1995/96	1 922	2 595	3 700	8 217
1997	1 922	2 595	3 700	8 217
1998	1 170	5 519	1 038	7 727
1999	1 810	2 090	632	3 900

1. Avser beslutade medel utom för åren 1995/96 och 1997 då uppgifterna avser den ram som avsatts för främjande av rennäringen.

### 8.3.2 Överväganden

Ansvaret för att i samråd med länsstyrelsen fastställa storleken av de medel som skall stå till omedelbart förfogande för att främja rennäringen förs över från Statens jordbruksverk till Sametinget. Beslut i enskilda ärenden skall fattas av Sametinget.

Vi föreslår att ansvaret för att i samråd med länsstyrelsen fastställa storleken av de medel som skall stå till omedelbart förfogande för att främja rennäringen förs över från Statens jordbruksverk till Sametinget. Förslaget innebär att Sametinget får det övergripande ansvaret för att bevaka att rennäringens intressen tillgodoses. Vidare föreslår vi att Sametinget skall pröva ansökningar om bidrag eller lån till enskilda projekt. Sammantaget bör detta bidra till att samordningen ökar mellan bygdeavgifterna och de medel som av andra skäl betalas ut till rennäringen. Administrationen bör förenklas genom att Sametinget fattar beslut i enskilda ärenden.

Förslaget innebär en förändring av förordningen (1998:928) om bygde- och fiskeavgifter.

## 8.4 Samefonden

Av direktiven framgår att vi skall kartlägga Samefonden samt överväga om beslut om användning och förvaltning av fondens medel kan överlämnas till Sametinget.

### 8.4.1 Beskrivning av Samefonden

Samefondens syfte är att främja och stödja rennäringen, den samiska kulturen och samiska organisationer.

Samefonden benämndes tidigare Statens lappfond. Lappfonden skapades år 1943 då Jämtländska renbetesfjällens skogsfond, Jämtländska lappväsendets fond samt Västerbottens och Norrbottens lappfonder sammanfördes till en gemensam fond. Lappfonden omvandlades 1971 till Samefonden (prop 1971:51, bet.1971:JoU 37 rskr. 216). Samefonden regleras i rennäringförordningen (1993:384). Fonden administreras av Styrelsen för samefonden som är en särskild myndighet.

Fondens inkomster utgörs av ränta och vinst på fondens tillgångar, intrångsersättningar, avgifter för upplåtelser samt en del övriga medel som avsatts för att främja rennäringen.

De största inkomstkällorna under senare år har varit ersättning för upplåtelser och andra intrång på statens mark ovanför odlingsgränsen och på renbetesfjällen i Jämtlands län. (Se tabell 8.14) Ersättning för intrång tillfaller till hälften den sameby där intrånget sker och till hälften Samefonden. Bakgrunden till fördelningen mellan samebyarna och Samefonden beskrivs i (prop 1971:51, bet.1971:JoU 37 rskr. 216). Enligt propositionen tillkommer renskötselrätten samer i allmänhet som en för folkgruppen kollektiv rätt och inte enbart en särskild sameby eller dess medlemmar. Den del av ersättningen som tillkommer samefonden anses därför som ett skydd för den kollektiva folkgruppsrätten, medan den del som tillfaller samebyn tjänar som personlig ersättning för dem som vid skadetillfället bedriver renskötsel inom samebyn.

En mindre del av fondens intäkter kommer från de s.k. Samefondsskogarna. Samefondsskogarna utgörs av skogar på renbetesfjällen i Jämtlands län samt några enstaka fastigheter i Västerbottens och Norrbottens län. Intäkterna från dessa områden har avsatts för rennäringen och tillfaller Samefonden. Intäkterna är indexreglerade med 1962 som basår och betalas in till Samefonden av Statens fastighetsverk.

Samefondens styrelse har sex ledamöter som utses av regeringen för högst tre år. Tre av ledamöterna utses efter förslag från Sametinget. Övriga tre ledamöter arbetar inom den statliga rennäringens administration. Fondens medel förvaltas av Kammarkollegiet.

Fondens medel får enligt rennäringförordningen användas till inköp eller arrende av mark för renskötsel, rennäringens rationalisering och andra åtgärder till främjande av rennäringen samt främjande av den samiska kulturen och samiska organisationer. Dessutom skall fondens förvaltning bekostas av medel ur fonden.

Regeringen beslutar efter förslag från Samefondens styrelse hur mycket bidrag som får lämnas ur fonden varje år. Styrelsen föreslår också hur stor andel av medlen som skall användas till främjande av den samiska kulturen och samiska organisationer och hur mycket som högst får användas för att främja rennäringen. Fördelningen av de medel som används för den samiska kulturen beslutas av Sametinget. Under år 2000 användes medlen i huvudsak för verksamhetsstöd till olika föreningar.

Fondens medelsanvändning redovisas i tabell 8.14. Av tabellen framgår att den del av samefondens medel som används för att främja rennäringen huvudsakligen används för underhåll av renskötselanslagningar. Under 1970-talet tillsattes en förhandlingsgrupp, "Förhandlingsgruppen för renskötselanslagningar", för att förhandla med samebyarna om att ta över huvudmannskapet från staten för ett antal

renskötsel­anläggningar (DsJo 1978:11). Förhandlings­grup­pens arbete omfattade förutom avtal med samebyarna om övertagande av anläggningar också en genomgång av anläggningar som staten förslögs få ansvar för genom budgetmedel t.ex. riksgränsstängsel, järnvägsstängsel samt vägar och broar som användes av allmänheten.

Tabell 8.14 Samefondens inkomster och utgifter 1992/93–1994/95, 1998 och 2000

Samefondens inkomster och utgifter:	1992/93 1 000 kr	1993/94 1 000 kr	1994/95 1 000 kr	1998 1 000 kr	2000 1 000 kr
<i>Inkomster</i>					
Ränta och utdelning	2 014	1 069	1 107	1 079	982
Upplåtelse, jakt, fiske, mark	2 056	1 209	3 833	5 586	6 325
Samefondsskogarna	1 162	1 218	1 244	2 581 <sup>1</sup>	1 309
Övriga inträngs­ersättningar	49	2 300	1 318	512	102
Summa inkomster	5 281	5 796	7 502	9 757	8 718
<i>Utgifter</i>					
Förvaltning, förluster	262	131	42	86	93
Samisk kultur och organisationer	3 535	3 812	3 760	4 158	4 540
Rotvärdesersättningar	175	85	72	25	0
Underhåll av anläggningar		1 375	1 572	2 600	2 836
Summa kostnader	3 972	5 403	5 446	6 869	7 469
<i>Fondens behållning</i>					
<i>Eget kapital</i>	93-06-30 12 545	94-06-30 12 926	95-06-30 14 987	98-12-31 21 678	01-12-31 21 570

1. Avser inbetalningar för två år.

Vissa anläggningar som byarna inte ville ta emot eller som förhandlingsgruppen bedömde att staten fortsatt borde vara ägare till och huvudman för beslutades då underhållas med medel från Samefonden. Exempel på sådana anläggningar är byskiljande stängsel, vägar, stigar och stugor. Anläggningarna används till största delen i renskötseln. Vissa anläggningar används dock gemensamt av staten eller allmänheten och samebyarna. Ett exempel är stugor där samebyn disponerar ett låst rum medan ett rum är öppet för allmänheten. Storleken på det årliga underhållet fastställdes som en procentsats av anläggningarnas anskaffningsvärde. Länsstyrelsen ansöker varje år om en ram för underhållet ur fonden och beslutar sedan i de enskilda fallen hur medlen skall användas.

Medel från samefonden lämnas också till rotvärdesersättningar. Renskötare som bygger familjebostad och inte utnyttjar sin rätt enligt

rennärlagen att avverka skog för byggandet kan få ersättning för att inte rättigheten att ta virke ur skogen utnyttjas. Ansökan lämnas till Samefondens styrelse, som beslutar om rotvärdesersättningarna.

## 8.4.2 Särredovisade medel under Samefonden

Regeringen prövar större vattenföretag och kan då bestämma särskilda villkor för att tillgodose allmänna intressen. Villkoren kan t.ex. avse utplantering av fisk eller att medel skall avsättas för främjande av rennärlagen. De medel som är avsatta av denna anledning framgår av tabell 8.15.

Tabell 8.15. Särredovisade medel under Samefonden

Fond	Behållning, 1 000 kr			Fondens användningsområde	Beslutande
	00-12-31	98-12-31	95-06-30		
6675	Avslutad	7 352	2 911	Samekulturella ändamål inom Arjeplogs kommun	Sametinget
6679	2 354	6 900	6 459	Främjande av renskötelsen i hela landet (Messaure m.fl.)	Samefondens styrelsen
6681 <sup>1</sup>	0	3 951	3 475	Åtgärder till stöd för rennärlagen i landet (Olden)	Samefondens styrelsen
6682	4 201	3 878		Underhåll av vissa renskötseanläggningar i Sörkåitums samebyar	Samefondens styrelsen
6683	4 219	3 939	6 914	Underhåll av vissa renskötseanläggningar i Sirkas	Samefondens styrelsen
6689	11 947	11 189	9 046	Åtgärder för främjande av renskötelsen i hela Sverige (Stensjömedel)	Samefondens styrelsen
6697	1 528	3 018	2 357	Årliga kostnader för arrende av renbete i Tännäs (Ruvhten Sijte)	Länsstyrelsen
6698	6 205	6 776	6 815	Forsknings- och försöksverksamhet inom renskötelsens område	Samefondens styrelsen
6699	949	864	907	Främjande av rennärlagen i Vilhelmina norra och södra samebyar	Regeringen
<b>Totalt</b>	<b>31 403</b>	<b>47 867</b>	<b>38 884</b>		

1. Behållningen i denna fond har lånats ut i form av ränte- och amorteringsfria garantilån för rättegångskostnader i samband med markprocesser.

### **Förhöjd ersättning enligt en äldre vattenlagstiftning s.k. 4:13 medel**

Under Samefonden särredovisas också så kallade 4:13 medel. Medlen avsattes till samebyarna i samband med vattenregleringar. De utgjorde en förhöjd ersättning för intrånget enligt en äldre vattenlagstiftning. Numera tillförs fonderna inga ytterligare medel. Sexton samebyar har 4:13 medel. Behållningen den 30 juni 1995 var totalt 11,7 miljoner kr. Det är främst Sirkas-, Norrkaitum-, Baste- Vapsten- och Vilhelmina norra samebyar som har 4:13 medel. Byarna rekviderar medel via Samefondens styrelse som attesterar utbetalningarna. Samebyn anger i rekvisitionen det sökta beloppet samt vad samebyn avser att använda pengarna till. Någon kontroll av att medlen används för rekviderade ändamål görs inte.

#### 8.4.3 Våra överväganden och förslag

Ansvar för förvaltningen och användningen av Samefondens medel förs över till Sametinget. Samtliga intrångsersättningar bör tillfalla berörd sameby och inte som nu delas mellan samebyn och Samefonden. En genomgång görs av de anläggningar som Samefonden enligt avtal mellan staten och samebyarna underhåller. Målsättningen med genomgången skall vara att underhållsansvaret och ägandet förs över till samma person, staten eller samebyn. Medel för rotvärdesersättningar bör inte utgå ur Samefonden. Ansvar för de särredovisade fonder som avser användning i en enskild sameby bör om möjligt föras över till berörda samebyar. De s.k. 4.13 medlen förs under en tioårsperiod över till de samebyar för vilka medel är avsatta.

Samefonden består av medel som har tillkommit samerna som folkgrupp och det är därför enligt vår uppfattning naturligt att det samiska inflytandet över fonden ökar. Ansvar för samefonden bör föras över till Sametinget. Det innebär att Sametinget bör få ansvar för alla beslut som rör fonden t.ex. administration, förvaltning, regler för medelsanvändning, eventuell upplösning och så vidare. Samefonden bör förvaltas av Kammarkollegiet till dess Sametinget fått möjlighet att besluta om Kammarkollegiet eller någon annan förvaltare skall förvalta fonden. Om fonden skulle upplösas bör medel som skall komma samerna som folkgrupp till del betalas ut till Sametinget.

Intrångsersättningar tillfaller till hälften den sameby där intrånget skett och till hälften samefonden. I (prop 1971:51, bet.1971:JoU 37 rskr. 216) motiveras fördelningen med att renskötselrätten tillkommer samer i allmänhet som en för folkgruppen kollektiv rätt och inte enbart en särskild sameby eller dess medlemmar. Den del av ersättningen som tillkommer samefonden anses därför som ett skydd för den kollektiva folkgruppsrätten, medan den del som tillfaller samebyn tjänar som personlig ersättning för dem som vid skadetillfället bedriver renskötsel inom samebyn. Vidare anfördes att intrången även drabbade kommande generationer av renskötare liksom angränsande byar och att dessas intressen bäst togs tillvara genom att en del av intrångsersättningarna tillfördes fonden.

Vi menar att de intrångsersättningar som kan hänföras till en speciell sameby i sin helhet bör tillfalla denna sameby. Samebyn är den organisation som förvaltar den samiska renskötselrätten och det är därför rimligt att den sameby som lidit skada av intrånget i renskötselrätten erhåller hela ersättningen för skadan. Detta synsätt överensstämmer dessutom med det synsätt som råder för expropriations- och intrångsersättningar inom andra områden.

De ersättningar som betalas ut från Statens fastighetsverk och som ursprungligen uppkom genom försäljning av skog på renbetesfjällen i Jämtlands län är svåra att direkt hänföra till en viss sameby. Vi föreslår därför att dessa medel även i fortsättningen betalas till Samefonden eller om Samefonden upplöses till Sametinget.

För närvarande tilldelar Samefundsstyrelsen fondmedel till länsstyrelserna för underhåll av vissa renskötselansläggningar som staten äger eller är huvudman för. Vi menar att detta förhållande innebär att samerna inte har full beslutanderätt över fondens medel. Förfarandet bör därför avskaffas. Dessutom menar vi att förhållandet inskränker samebyarnas möjligheter att besluta i sina egna angelägenheter. Det är olämpligt att samebyn använder en anläggning, staten är huvudman för den och underhållsansvaret åvilar samefonden. Därtill är det inte rimligt att Samefonden skall bekosta underhållet för den del av anläggningarna som används av staten eller allmänheten.

Vi menar därför att en ny förhandlingsomgång mellan staten och samebyarna bör genomföras. Målsättningen med förhandlingarna bör vara att anläggning som underhålls av samefonden skall överlåtas till berörda samebyar som därmed också övertar underhållsansvaret för anläggningen. I de fall samebyn inte vill ta emot anläggningen bör staten bedöma om anläggningen behövs för allmänna ändamål och då med budgetmedel eller med hjälp av andra medel ta över underhållsansvaret. Om så inte är fallet bör anläggningen rivas. I de fall staten



och samebyn kommer överens om att en gemensam användning av en anläggning är lämplig bör förhållandet dem emellan lösas genom avtal.

Länsstyrelserna är huvudman för olika typer av anläggningar på statens mark ovan odlingsgränsen. Det kan finnas anläggningar byggda av AMS-medel eller inom ramen för Tjernobyliersättningarna där ägarförhållandena är oklara. Även andra myndigheter kan vara huvudman för anläggningar som rennäringen använder. I Norrbottens län pågår t.ex. ett projekt för att kartlägga anläggningar och deras ägarförhållanden, det s.k. RUSTA – projektet. Vi menar att det är viktigt att en ny förhandlingsomgång mellan staten och samebyarna vad gäller anläggningar som rör Samefonden samordnas med andra insatser för att kartlägga anläggningar. Utgångspunkten bör vara att de anläggningar som används av samebyarna också ägs av samebyarna.

Rotvärdesersättningar betalas ut ur fonden till renskötare som bygger anläggningar och inte utnyttjar sin rätt att avverka skog för byggnad. Ersättning utgår alltså för att renskötaren inte utnyttjar sin rätt enligt rennärlagslagen att ta virke ur skogen. Därmed är det enligt vår bedömning mot markägaren som eventuella ersättningsanspråk skall riktas, inte mot Samefonden.

Ansvar för att förvalta de särredovisade fonder under samefonden som avser åtgärder inom en viss sameby bör föras över till samebyn. I de fall staten enligt dom har ett underhållsansvar för anläggningen bör avtal slutas mellan berörd sameby och staten så att samma person förvaltar fonden och har underhållsansvaret för anläggningen.

Ansvar för de s.k. 4.13-medel som är avsatta enligt en äldre vattenlagstiftning som förvaltas under samefonden bör under en tioårsperiod föras över till de samebyar för vilka medel är avsatta.

## 8.5 Transport av ren

Bidrag för transport av levande renar utgår inte för närvarande och bör inte införas. Utformningen av regelverket för transporter av levande renar bör vara en integrerad del i utformningen av regelverk för transporter av andra levande djur. Detsamma gäller övriga åtgärder t.ex. ekonomiska styrmedel, utbildning och informationsinsatser.

Av direktiven framgår att vi skall utreda hur långa transporter av renar kan undvikas samt överväga att föreslå att bidrag inte skall kunna lämnas för transport av levande renar.

När direktiven utfärdades utgick bidrag för transport av levande renar enligt 6 § förordningen (1980:803) om regionalpolitiskt trans-

portstöd. Den 1 juni 2000 upphävdes förordningen genom förordning (2000:281) om regionalt transportbidrag. Av 2 § i förordningen (2000:281) om regionalt transportbidrag framgår att bidrag inte längre kan utgå för transport av levande renar.

Levande renar transporteras dels mellan olika betesmarker och dels till slakteri. Transporterna mellan olika betesmarker sker främst under hösten och våren. Skälen till att renarna transporteras mellan betesmarker kan vara flera. Framkomligheten längs de traditionella flyttvägarna kan ha försvårats eller omöjliggjorts genom samhällsutbyggnad t.ex. i form av vägar och broar. Renarnas kondition kan bli bättre av att renarna transporteras istället för att de vandrar, renskötarens kontroll över renhorden kan öka. Även företagsekonomiska överväganden avseende skillnaden i intäkter och kostnader mellan att transportera och att driva renarna långa sträckor kan spela in.

Av SCB/SSR/SJV/SLU:s publikation "Svensk rennäring" 1999 framgår att rentransporter under 1997/98 förekom i 80 procent av företagen i samband med höstflyttningarna medan rentransporter endast förekom i 30 procent av företagen under vårflyttningen. Ungefär 30 procent transporterade samtliga renar på hösten och hälften så många transporterade samtliga sina renar vid vårflyttningen. Andelen företag som transporterade sina renar var störst i Västerbotten län och minst i Jämtlands län.

De företagare som transporterade sina renar tillfrågades om transporternas längd. I samband med höstflyttningarna transporterade under 1997/98 knappt 38 procent av företagen renarna upp till 10 mil, ungefär lika många 37 procent transporterade renarna mellan 10 och 20 mil. Cirka 20 procent av företagen transporterade renarna mellan 20 och 30 mil. Knappt 5 procent transporterade renarna längre än 30 mil. Vid vårflyttningarna var motsvarande siffror 50 procent, 20 procent, 25 procent och 5 procent.

Det finns ingen motsvarande undersökning för transport av levande renar till slakteri. Det finns dock ett 20-tal slakterier godkända för renslakt utspridda över renskötselområdet. Livsmedelsverket meddelar med stöd av Livsmedelsförordningen (1971:807) föreskrifter om renslakterier.

Transport av levande djur regleras i EG:s rättsakter, Europarådets konvention (ETS nr 65) och i svensk lagstiftning. Rådets direktiv 91/628/EEG ändrat genom 95/29/EG om skydd av djur vid transport ligger till grund för Sveriges transportlagstiftning.

Rådets förordning (EG) nr 1255/97 om gemenskapskriterier för mellanstationer och färdplan behandlar hur färdplaner skall se ut och användas samt hur mellanstationer skall utformas. Rådets förordning (EG) nr 411/98 innehåller regler för transporter som överstiger åtta

timmar. Kommissionens förordning (EG) nr 615/98 behandlar regelverket runt exportbidrag.

I svensk lagstiftning finns grundläggande bestämmelser om hur levande djur skall transporteras i djurskyddslagen (1998:534) och djurskyddsförordningen (1998:539). Mer detaljerade bestämmelser finns i Statens jordbruksverks föreskrifter (SJVFS 2000:133) om transport av levande djur.

Grundregeln för transport av levande djur är att transporten inte får överstiga åtta timmar. Transporttiden kan dock förlängas om transportmedlet uppfyller vissa villkor. För transport av ren kan transporttiden förlängas upp till 15 timmar om fordonet uppfyller tilläggskrav för ventilation, tillsyn, vattningmöjligheter etc. Transporttiden för slaktdjur får inte överstiga åtta timmar inom landet men kan i enstaka fall förlängas med högst tre timmar för transport till närmaste slakteri.

Av Statens jordbruksverks föreskrifter (SJVFS 2000:133) om transport av levande djur finns särskilda bestämmelser för ren. Renar får inte transporteras om utomhustemperaturen överstiger 18 grader Celsius. Renar får inte transporteras infångslade. Lastning får påbörjas först sedan alla renar samlats och alla arbetsmoment inför transporten avslutats. Renar med stora hornkronor skall transporteras individuellt. Hornen på sarvar som transporteras i grupp till slakteri skall sågas av före transporten. Övriga hornbärande djur skall grupperas efter hornstorlek. Renar får inte transporteras under den tid då de har basthorn.

Vidare finns i föreskrifterna bestämmelser om storleken på de behållare som renarna transporteras i och det antal renar av olika storlek som får transporteras i varje behållare. Väggarna i behållarna skall ha god ventilationen och behållarna skall vara konstruerade så att djuren inte kan fastna med horn, klövar eller någon annan kroppsdel.

Statens jordbruksverk har genomfört ett projekt, det s.k. transportprojektet, för att utvärdera hur lagstiftningen om skydd för levande djur under transport efterlevs i Sverige. Inom projektet beaktades speciellt rentransporter. Med anledning av projektet gjorde Statens jordbruksverk bedömningen att djurtransporterna överlag är bra. Samtidigt visar projektet att gällande lagstiftning inte alltid efterlevs fullständigt. Påtagliga brister i djurskyddet under transport är ovanligt. 0,6 procent av de undersökta transporterna, tre transporter varav en rentransport hade grava brister. 5,4 procent av de undersökta fallen hade smärre brister. För rentransporter avsåg de smärre bristerna främst överbeläggning dvs. för stort antal renar i respektive behållare.

Statens jordbruksverk föreslår i rapporten att de personer som transporterar djur bör utbildas om djurens beteende, och om hur djur bör hanteras under transport. Vidare bör kunskapen om gällande lagstift-

ning öka. De lokala och regionala tillsynsmyndigheterna bör också få ökat stöd i sitt tillsynsarbete.

Regeringen beslutade 1 mars 2001 att tillsätta en särskild utredare för att utreda åtgärder för att förhindra onödiga respektive långa djurtransporter (Dir 2001:15). Utredaren skall bl.a. kartlägga transporttider och transportvägar, utreda vilka förhållanden som styr var slakt av djur äger rum. Vidare skall utredaren undersöka hur mobila slakterier kan bidra till lösning av problemen och utreda möjligheten att med att med förändringar i regelverket eller med ekonomiska styrmedel förhindra onödiga respektive långa djurtransporter.

Renar är inte undantagna i direktiven varför även rentransporter ingår i utredarens uppdrag.

Vi menar att utformningen av regelverket för transporter av levande renar bör vara en integrerad del i utformningen av regelverk för transporter av andra levande djur. Detsamma gäller övriga åtgärder t.ex. ekonomiska styrmedel, utbildning, eller informationsinsatser som vidtas för att förbättra djurtransporter. Förutsättningarna för att bedriva rennäring skiljer sig från förutsättningarna för att bedriva annan djurhållning. Även slakteristrukturen skiljer sig åt mellan rennäring och annan djurhållning. Det innebär att de åtgärder som kan behöva vidtas för att förhindra onödiga transporter respektive långa transporter av levande renar till slakteri kan skilja sig från de åtgärder som är lämpliga att vidta för transporter av andra djurslag.

## 9 Den statliga rennäringsadministrationen

### 9.1 Bakgrund

Regler för administrationen av frågor med anknytning till rennäringen har växt fram under lång tid. De har historiskt haft betydligt fler inslag av föreskrifter i näringens utövande än vad som är gängse inom andra näringar. Man kan konstatera att rennäringen under 1900-talet haft en statlig styrning, vars avsikt varit att åstadkomma en rationalisering samt att undvika konflikter mellan samer och mellan samer och andra markanvändare.

I slutet av 1800-talet växte det s.k. lappväsendet fram. I Norrbottens, Västerbottens och Jämtlands län fanns fram t.o.m. 1960-talet lappfogdar (fr.o.m. 1962 kallade förste konsulenter) med ansvar för den regionala tillsynen över rennäringens bedrivande. Det övergripande ansvaret för rennäringen ankom på lantbruksstyrelsen. I dess styrelse ingick vid handläggning av ärenden som rörde rennäringen en representant för SSR.

Rennäringslagen och rennäringsförordningen reglerar i dag både de civilrättsliga reglerna om särskild rätt till fastighet för renbete, jakt och fiske m.m. och frågor om hur näringen skall bedrivas.

Rennäringslagen och rennäringsförordningen tillkom under en tid då staten genom detaljbestämmelser sökte styra ett önskvärt handlande.

Under 1960- och 70-talen dominerade ett sektorstänkande både på central och regional nivå när det gällde myndigheters ansvar m.m. Dåvarande Lantbruksstyrelsen med sina i regionerna underställda lantbruksnämnder var en sådan myndighet. Jordbruket levde i en regleringsekonomi. Avtal mellan staten och jordbrukets organisationer om jordbrukspriserna sköttes av dåvarande Jordbruksnämnden. Skogsbruket, som sorterade under Skogsstyrelsen, styrdes av en detaljerad skogsvårdslagstiftning med krav på olika åtgärder för att öka skogsproduktionen. Regionalt fanns skogsvårdsstyrelser i varje län. Genom rationaliseringar inom skogsvårdsorganisationen finns i dag tio skogs-

vårdsstyrelser samt en enhet inom länsstyrelsen för Gotlands län. Rennäringen, som hörde till Lantbruksstyrelsen, styrdes av rennäringslagen och rennäringsförordningen. Bestämmelserna för rennäringen är alltså mycket detaljerade.

Administrationen av statens ansvar när det gällde såväl jordbruket som skogsbruket utreddes under slutet av 1980-talet och båda utredningarna ledde till en mycket omfattande statlig avreglering av respektive näring i riktning mot ett marknadsstyrt förhållningssätt och med ett större hänsynstagande till miljön än tidigare. Lantbruksstyrelsen och Jordbruksnämnden lades ned. I stället inrättades Statens jordbruksverk, medan de regionala lantbruksnämnderna fördes in under respektive länsstyrelse. Verkets två viktigaste roller avsågs bli att vara regeringens expertmyndighet på jordbruksområdet och att i enlighet med samhällets intresse följa och utvärdera utvecklingen i jordbruket. Den administration som avsåg rennärning fördes relativt opåverkad över till de olika nya myndigheterna, dvs. Statens jordbruksverk och länsstyrelserna.

Avsikten med att föra över lantbruksnämnderna till länsstyrelserna var bl.a. ett uttryck för regeringens strävanden under 1970- och 80-talen att avsektorisera förvaltningen, söka tillgodose olika samverkansbehov och att därigenom åstadkomma en bättre hänsyn till helheten samt att i högre grad decentralisera beslutanderätten till regionerna.

Jordbruksverket, som vid sitt bildande var en myndighet med mindre än 200 anställda, har efter inträdet i EU fått många nya uppgifter och blivit en myndighet med drygt 900 anställda.

När det gäller de areella näringarna är sålunda det statliga ansvaret fördelat på följande sätt

	<i>Central nivå</i>	<i>Regional nivå</i>
<i>Jordbruk</i>	Statens jordbruksverk	Länsstyrelserna
<i>Skogsbruk</i>	Skogsstyrelsen	Skogsvårdsstyrelserna
<i>Fiske</i>	Fiskeriverket	Länsstyrelserna
<i>Jakt</i>	Naturvårdsverket	Länsstyrelserna
<i>Rennärning</i>	Sametinget/Statens jordbruksverk	Länsstyrelserna

Det övergripande ansvaret för miljöfrågor har Naturvårdsverket och landets länsstyrelser har sålunda ansvaret på regional nivå utom när det gäller skogsbruket, där skogsvårdsstyrelserna har ansvaret att tillse att skogsägaren beaktar både produktion och miljö i sitt skogsbruk. Samtidigt åligger det alltid varje näringsgren att ta ansvar för miljöfrågor inom sitt område och kontrollen och tillsynen över att så sker åvilar respektive sektorsmyndighet.

Flera myndigheter förvaltar mark under statens omedelbara disposition inom renskötselområdet. Länsstyrelserna förvaltar mark ovan odlingsgränsen och på renbetesfjällen. Regeringen har ansvar för försäljning av sådan mark. Statens fastighetsverk förvaltar skogsmarken ovanför odlingsgränsen och på renbetesfjällen. Naturvårdsverket och Fortifikationsverket m.fl. förvaltar också mark inom renskötselområdet.

Regeringen har den 21 september 2000 beslutat att tillkalla en särskild utredare med uppgift att inventera all skogsmark som ägs direkt av staten eller via ett helägt statligt aktiebolag och lägga fram förslag till en mer effektiv förvaltning av statens totala skogsinnehav (dir. 2000:60). Enligt våra direktiv är utgångspunkten ”att förvaltningen av statens mark ovanför odlingsgränsen och på renbetesfjällen blir kvar hos Statens fastighetsverk och länsstyrelsen”.

## 9.2 Utgångspunkter för våra förslag till ändring av administrationen

Administrationen skall präglas av den mål- och resultatstyrning, som varit vägledande för statlig förvaltning under 1990-talet (prop. 1997/98:136 Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst). Detta innebär en övergång från detaljreglering till resultatstyrning och att därigenom fokus flyttas från resurser till resultat.

En genomgående tanke är vidare en strävan att ett ökat självbestämmande för samerna skall präglade våra förslag.

Med resultatstyrning av rennäringspolitiken anser vi att en måluppfyllelse av de mål som en ny rennäringspolitik innebär måste vara grunden. Däri ingår en uppföljning av att myndigheterna uppfyller de krav som kan ställas på dem i fråga om Sveriges internationella åtaganden att leva upp till bestämmelser om ursprungsfolks rättigheter.

De myndighetsuppgifter som behövs för rennäringspolitiken skall sålunda bygga på de mål som satts upp i kapitel 4, där vi preciserat vilka mål som skall utgöra grund för en ny rennäringspolitik. Enkelt uttryckt kan man säga att statens mål när det gäller också rennäringspolitiken är att såväl produktion som miljö skall bli tillgodosett samt att den samiska kulturen skall främjas.

Administrationen måste präglas av ett ökat självstyre och ett ökat inflytande för samerna i frågor som rör rennäringspolitiken.

Sametinget inrättades år 1993 med uppgift att verka för en levande samisk kultur och därvid ta initiativ till verksamheter och föreslå åtgärder som främjar denna kultur. Tingets uppgifter och organisation, framgår av sametingslagen (1992:1433).

Regeringen har den 26 oktober 2000 (dir. 2000:70) tillsatt en särskild utredare med uppgift att göra en översyn av Sametingets organisation, sametingslagen och förordningen med instruktion för Sametinget. Utredningen skall lämna sitt betänkande senast den 30 juni 2002.

### 9.3 Framtida myndighetsuppgifter

Vi anger i vårt betänkande under olika avsnitt ett antal myndighetsuppgifter som bör upphöra och skälen för det. Vi anger också i olika kapitel hur kvarvarande myndighetsuppgifter bör hanteras.

Av kapitel 5 om förvaltningen av renskötselrätten (samebyorganisationen) framgår att vi föreslår att ett antal olika myndighetsuppgifter avseende samebyarna skall upphöra att vara myndighetsuppgifter och i stället överföras till samebyarna att själva besluta. Återstående myndighetsuppgifter avseende samebyarna föreslår vi skall överföras till Sametinget.

I kapitel 6 om förhållandet mellan samernas och andras markanvändning föreslås vissa förstärkningar av skyddet för samernas renskötselrätt och hur skyddet skall följas upp.

I kapitel 7 om rennäringens bedrivande har vi framfört att vi skall ha så få regler som möjligt och att det i stället är näringsutövarna själva som har till uppgift att uppnå målet. Vi för fram bestämmelser om tillsyn över förvaltningen av betesresursen och om koncessionsrenskötseln samt om renmärken.

Kapitel 8 om stöd och ersättningar innebär att vi föreslår att ett antal uppgifter som i dag ligger på Statens jordbruksverk, Samefonden eller länsstyrelserna förs över till Sametinget. Vi föreslår att styrelsen för Samefonden avvecklas och att dess uppgifter förs över till Sametinget.

### 9.4 En ny rennäringspolitik kräver två lagar samt en översyn av skogsvårdslagstiftningen

Redan Samerättsutredningen (Samerätt och Sameting, SOU 1989:41) föreslog att i rennäringslagen skulle inskrivas att renskötselrätten är en rätt till fastighet av särskilt slag. Detta infördes inte i lagen och vi bedömer att bl.a. detta har gjort att det råder oklarhet om gällande rätt såvitt avser renskötselrätten. Vi har därför utarbetat ett förslag om en lag om renskötselrätt. Gällande rätt utvecklas i kapitel 2. De delar som



avser näringsens bedrivande och hänsynen till andra m.m. har vi samlat i en ny lag om bedrivande av rennärning.

I den föreslagna näringslagstiftningen har vi eftersträvat att med så få regler som möjligt föreslå en statlig politik när det gäller framtida renskötsel. De mål som riksdagen vill sätta upp för rennärningen skall framgå av en portalparagraf.

De regler som behövs omfattar i huvudsak sådana som har betydelse för att miljömålen uppnås och sådana som avser förhållandet till andra intressen, t.ex. frågor som avser rennäringsens skyldigheter i förhållande till andra areella näringar vid sitt utövande av näringen.

Vidare finns inom skogsvårdslagstiftningen myndighetsuppgifter som berör rennärningen. För tillsyn av att skogsbruket bedrivs med hänsyn till rennärningen har Skogsstyrelsen och skogsvårdsstyrelserna ansvar. Vi har i kapitel 6 föreslagit vissa förändringar i skogsvårdslagen.

## 9.5 Överväganden

### 9.5.1 Regeringens ansvar

Vi föreslår att regeringen inrättar en särskild enhet inom regeringskansliet för alla samefrågor med en ansvarig minister.

Den generella regeln för styrning av myndigheter är att regeringen har ansvar för att olika myndigheter får de direktiv som behövs för verksamheten och att dessa följs upp. Vid behov har regeringen att vidta åtgärder.

Tidigare utredningar har visat att frågor som är delar av en samepolitik, där bl.a. rennärningen och dess villkor ingår, är uppsplittrad på många olika departement och deras myndigheter. Ingen har det samlade ansvaret. Ett exempel på när detta kan vara en nackdel är när det gäller att ta till vara det allmänna intresse som rennärningen utgör. Det innebär att det kan vara svårt att få en samlad syn på markanvändningen ur rennäringsynpunkt, eftersom det berör flera olika typer av mark, t.ex. skogsmark, kommunal eller statlig mark.

Merparten av samefrågorna har numera förts till ett departement, Jordbruksdepartementet. Vi menar att detta är ett steg i rätt riktning.

Regeringen har numera delat upp ansvaret för olika delar i regeringens politik genom att hänföra huvuddelen av olika frågor till olika politikområden, såsom t.ex. livsmedelspolitik, skogspolitik eller samepolitik. Detta innebär ett mer sammanhållet ansvarstagande för alla

policyfrågor som avser Sveriges ursprungsbefolkning. Rennäringsfrågorna utgör en betydelsefull del av denna politik.

Innebörden av samernas rättigheter har i alla tider visat sig vara svåra att tolka. Dessa svårigheter beror på osäkerhet beträffande rättsförhållandena i området och orsakar konflikter. Att det är fråga om en bruksrätt till mark och vatten av särskilt slag slogs fast i skattefjällsmålet. Tolkningen av vad detta innebär är inte alltid lätt men måste ske mot bakgrund av samernas traditionella bruk av marken. Även samernas behov av mark för renskötsel måste beaktas. Det är nödvändigt att regeringen vid genomförandet av en ny rennäringspolitik med mål- och resultatstyrning utvecklar och klargör den rättsordning som gäller, särskilt avseende bruksrätten till mark och vatten och de förutsättningar som behövs för att kunna behålla en livskraftig rennäring i landet. Det politiska ansvaret såvitt avser vår ursprungsbefolkning måste ligga på regeringen. En klar policy är därför nödvändig om uppdrag till olika myndigheter skall bli meningsfull.

Vi har sökt att inom vårt uppdrag komma med förslag till sådana klargöranden i rättsordningen.

## 9.5.2 Myndighetsstrukturen

Vi föreslår att merparten av de kvarvarande myndighetsuppgifter som rör rennäringen och som i dag handläggs av Statens jordbruksverk överförs till Sametinget. Vi föreslår vidare att styrelsen för Samefonden upphör och att fonden överförs till Sametinget.

Expertmyndighet för rennäringen är såväl Sametinget som Statens jordbruksverk. Båda skall främja rennäringen. Dessutom finns Samefonden vars ändamål är att av befintliga medel främja och stödja rennäringen, den samiska kulturen och samiska organisationer.

Sametinget skall verka för en levande samisk kultur och bevaka att samiska behov beaktas, däribland rennäringens intressen t.ex. vid utnyttjandet av mark och vatten.

Riksdagen beslutade år 1971 att omvandla Statens lappfond till Samefonden (prop. 1971:51, JoU37, rskr. 216) med uppgift att gagna samerna. Vi har närmare redogjort för Samefondens ursprung och våra förslag beträffande denna i avsnitt 8.4.

Statens jordbruksverk är i dag sektorsmyndighet för rennäringen. Enligt instruktionen skall verket, såvitt avser rennäringsfrågor, arbeta aktivt för en konkurrenskraftig, miljö- och djurskyddsanpassad livs-

medelsproduktion till nytta för konsumenterna. För att uppnå detta skall verket

- följa, utvärdera och hålla regeringen informerad om utvecklingen inom näringen
- bistå regeringen och medverka i det internationella arbetet med rennäringsspörsmål.

Verket har också ansvar för djurskyddet.

Man kan dela in verkets arbetsområden när det gäller rennäringsspörsmål i följande grova områden.

- Ekonomiskt stöd och utveckling av näringen
- Utredningar
- Registerhållning (företagsstatistik, slaktstatistik, produktstatistik)
- Markanvändning och intressekonflikter (utfärdande av föreskrifter)
- Överklaganden av vissa av länsstyrelsernas beslut

Statens jordbruksverk har också det samordnande ansvaret för utbetalning av EU-stöd i Sverige.

Sametinget är en myndighet, vars beslutande församling består av samer. Ledamöterna väljs i direkta val av samer som är registrerade i den samiska röstlängden. Det är därför naturligt att merparten av alla frågor som berör det samiska folket skall skötas av denna myndighet.

Samefonden har delvis liknande uppgifter som Sametinget. Vi finner det därför naturligt att fonden överförs till Sametinget och att Samefonden upphör att vara ett självständigt organ.

### 9.5.3 Tillsynsmyndighet för rennäringen

Vi föreslår att Sametinget skall ha ansvar för tillsynen över att rennäringen tar den hänsyn till miljön och övriga allmänna intressen som föreskrivs i lagen om bedrivande av rennäring.

Den hänsyn rennäringen bör ta till natur- och kulturmiljövården har vi diskuterat i avsnitt 4.4 och 7.3. I kapitel 6 har vi bl.a. diskuterat den hänsyn rennäringen bör ta till andra allmänna intressen. Den hänsyn som vi anser krävs ger upphov till en rad tillsynsuppgifter för att syftet med den skall uppnås. Det gäller tillsyn över att hänsyn verkligen tas, att betsmarksredovisning lämnas, att renräkning görs och att renlängd upprättas.

Dessa uppgifter hänger i stort sett samman. De är alla olika aspekter av att se till att rennäringsen lever upp till de mål om ekologiskt, ekonomiskt och kulturellt långsiktigt hållbar rennärings som ställts upp. Betesmarksredovisningen är ett medel för att kunna följa upp att rennäringsen tar den hänsyn man skall. Vidare är tillförlitliga renräkningar och besked om dessa genom renlängd nödvändiga för att kunna kontrollera att högsta renantal följs. Renräkningen och renlängden fyller dock också andra funktioner, förutom enskilda intressen, bl.a. det allmänna intresset av att ha en tillförlitlig statistik över rennäringsen.

I avsnitt 9.5.4 föreslår vi att Sametinget skall vara central förvaltningsmyndighet (sektorsmyndighet) för rennäringsen. Det innebär bl.a. att Sametinget får ansvar för att överföra de miljömål som formuleras till sektorsmål och åtgärdsprogram (jmf. prop. 1990/91:90). Ur denna aspekt framstår det som rimligt att Sametinget även skulle ha ansvaret för tillsynen gentemot enskilda samebyar.

Regeringen tillsatte i oktober 2000 en utredning med uppdrag att göra en översyn av Sametingets organisation (dir. 2000:70). Uppdraget skall redovisas senast den 30 juni 2002. Vår bedömning är att uppdraget kommer att leda fram till en lösning där myndighetsstrukturens organisation och uppgifter framgår tydligt. Mot denna bakgrund anser vi således inte att det finns något hinder att föreslå att Sametinget skall ha ansvar för tillsynsuppgifterna enligt lagen om bedrivande av rennäringsen. Sametingets anknnytning till rennäringsen skulle då inte avvika från andra sektorsmyndigheters anknnytning till "sina" näringar. Genom att föreslå att Sametinget skall vara tillsynsmyndighet undviker man också en onödig dubbelreglering mellan Sametinget och länsstyrelserna.

#### 9.5.4 Hantering av övriga myndighetsuppgifter

Vi föreslår att uppgiften att vara central förvaltningsmyndighet (sektorsmyndighet) för rennäringsfrågor överförs från Statens jordbruksverk till Sametinget.

I Norge finns myndigheter vars beslutsorgan på olika nivåer skall bestå av både samer och icke samer. I Sverige styrs myndigheter som handlägger frågor som berör rennäringsen, t.ex. Statens jordbruksverk eller Statens fastighetsverk, av styrelser som tillsatts utan att hänsyn har tagits till behovet av samiskt inflytande.

I länsstyrelserna finns obligatoriskt rennäringsdelegationer där såväl renägande samer som icke samer skall ingå. Delegationerna avgör på

delegation vissa frågor inom sitt område men är i övrigt beredande i frågor som rör rennärigen.

I Demokratiutredningen SOU 2000:1 En uthållig demokrati finns ett avsnitt om de nationella minoriteterna med följande lydelse. ”Om staten visar tolerans och ger spelrum för urbefolkningen att stärka sin egen identitet, och inte motarbetar detta, är det också troligt att gruppens lojalitet och samhörighet med det övriga samhället ökar. Detta kan ge en bredare uppslutning från urbefolkningen i det politiska livet. En sådan utveckling ger samhället en demokrativinst i och med att det ger jämlikare deltagande, inflytande och delaktighet.” (sid. 224)

Vi delar denna uppfattning och menar att det innebär att i frågor, som på ett viktigt sätt berör samer måste dessa delta i beslutsprocessen både för att öka delaktigheten men också för att det svenska samhället skall få del av den särskilda kompetens som samer har. Statens jordbruksverks huvuduppgift och tyngdpunkt gör att det är föga ägnat åt en modell där såväl samer som icke samer ingår i beslutsprocessen.

Vi föreslår att Sametinget skall vara central förvaltningsmyndighet för rennäringsfrågor och att huvuddelen av rennäringsfrågorna därför förs från Statens jordbruksverk till Sametinget.

Huvudskälet för vårt förslag är att samernas inflytande bör stärkas. Sametinget är i dag både en myndighet och ett folkvalt organ. Sametinget har därför i egenskap av myndighet samma ställning som andra myndigheter. Sametinget är den myndighet som bäst behärskar rennäringsfrågor. Sametingets organisation är som ovan anförts under utredning. Vi utgår från, att utredningens resultat kommer att klargöra de oklarheter som finns om Sametingets roll som å ena sidan statlig myndighet och å andra sidan folkvalt organ.

Vårt förslag innebär att Sametingets uppgifter ökar och därmed att Sametinget måste förstärkas med fler anställda. Sametinget ligger i Kiruna. Vi anser att det är ytterligare en positiv effekt av vårt förslag att det skapar förutsättning för att utveckla en myndighet som ligger inom ett område där det finns behov av arbetstillfällen.

Vi föreslår sålunda att Statens jordbruksverk upphör att vara central förvaltningsmyndighet för rennäringsfrågorna. Dessa upptar en mycket liten del av verkets arbete.

Det är inte något nytt förslag att flytta näringsfrågorna till annan myndighet (SOU 1995:97 sid. 33). I propositionen som blev resultatet av utredningen (prop. 1995:226) anförde dock jordbruksministern att myndighetsansvaret för rennärigen skulle ligga kvar på Statens jordbruksverk.

Som skäl för den ståndpunkten anfördes i huvudsak följande. Statens jordbruksverk hade 1995 genomfört en omorganisation av arbetsuppgifterna, som avser rennäringsfrågor så att de numera behandlas på ett

antal olika enheter inom verket. Vidare hade verket utfört ett antal utredningsuppdrag. Att ren och renprodukter omfattas av EU:s bestämmelser om jordbruksprodukter liksom att Statens jordbruksverk har ansvaret för djurskyddet angavs också som skäl att bibehålla myndigheten som central förvaltningsmyndighet för rennäringsen.

Vårt förslag innebär att regeringen tar ett ansvar för principiella politiska frågor som gäller rennäringsen, överför myndighetsuppgifter till Sametinget som central myndighet och till respektive länsstyrelse när det gäller frågor om markförvaltning som inte skall prövas av regeringen. Hit hör t.ex. upplåtelsefrågor, jakt, fjällägenheter m.m. De frågor som gäller gemensamma EU-frågor måste utredas närmare.

Vi har ovan redogjort för de uppgifter som Statens jordbruksverk i dag har, när det gäller rennäringsen och en genomgång av dessa visar att de flesta kan överföras till Sametinget eller länsstyrelserna.

När det gäller frågor om djurskyddstillsynen och hur denna skall organiseras har detta nyligen utretts, SOU 2000:108. Förslaget innebär att Statens jordbruksverks ansvar för djurskyddsfrågor förs över till en ny djurskyddsmyndighet. Av budgetpropositionen 2001/02:1 utgiftsområde 23, framgår att regeringen har för avsikt att föreslå att en särskild djurskyddsmyndighet skall inrättas. Vi utgår från att tillsyn över rennäringsen ur djurskyddssynpunkt, om förslaget bifalls av riksdagen, kommer att föras över till den nya myndigheten.

Statens jordbruksverks övriga uppgifter enligt instruktionen kan som vi tidigare angivit övergå till Sametinget.

När det gäller frågor som i dag handläggs av Statens jordbruksverk föreslår vi följande

- Utredningar. Det får ankomma på regeringen att beställa de utredningar som behövs och som inte kan utföras inom Sametinget.
- Registerhållning. Med dagens moderna teknik kan sådan lätt flyttas från en myndighet till en annan och det är därför naturligt att myndigheten Sametinget övertar registerhållning som avser rennäringsen.

Vissa frågor som berör rennäringsen handläggs av Naturvårdsverket, t.ex. rovdjursfrågor och av Livsmedelsverket, såvitt avser t.ex. livsmedelskontroll. Vi föreslår inga förändringar här.

De uppgifter som återstår gäller i huvudsak förvaltning av viss mark. Frågor om markanvändning och konflikter mellan olika markanvändare bör lösas av respektive länsstyrelse.

Länsstyrelserna och Statens fastighetsverk förvaltar i dag stora delar av den mark som står under statens disposition. Frågan om förvaltning av skogsmark som står under statens disposition utreds som angetts under 9.1 för närvarande. Vi föreslår att utredaren skall få i uppdrag att

särskilt beakta hur sådan mark inom renskötselområdet som är av stort intresse för renskötelsen skall kunna skyddas.

Vi har kunnat konstatera att det endast är inom länsstyrelserna man närmar sig en ordning där samerna har ett inflytande och där beslutsmyndigheten har direkt formell möjlighet att inom myndigheten ta del av den samiska kunskapen före beslut i frågor som rör rennäringen. Vi menar därför att ett sådant synsätt måste präglade den organisation som handhar frågor som berör rennäringen. Såväl samer som icke samer måste ingå i beslutsprocessen. Detta kan ske på olika sätt.

Ett sätt är att som i Norge bygga upp en särskild sidoställd rennäringsadministration på olika nivåer. Ett annat är att i den befintliga organisationen tillförsäkra respektive myndighet kunskap om rennäringen och samerna ett inflytande i frågor som berör dem.

Det norska systemet har stor omfattning och är sannolikt dyrbart i förhållande till svenska förhållanden. Samtidigt är det så att tjänstemännen inom denna administration upplever att de inte blir involverade i ärenden som till övervägande del berör andra norska medborgare men som ändå har betydelse för samerna och rennäringen. Detta torde bero på att det finns en särskild sidoställd administration för rennäringen.

Den norska rennäringsadministrationens organisation har nyligen utretts. Reindriftslovutvalget föreslog att den regionala organisationen skall överföras till en enhet hos fylkesmannen (ung. länsstyrelsen). Till denna skall knytas en styrelse. Ledamöterna i denna skall utses av renägarna, Sametinget och fylkestinget. Renägarna skall vara i majoritet. På central nivå skall ansvaret för rennäringsfrågor ligga kvar på en egen myndighet, Statens reindriftsforvaltning. Även till denna skall det vara knutet en styrelse bestående av ledamöter utsedda av renägarna, Sametinget och departementet. Renägarna skall vara i majoritet. Den centrala myndigheten skall bl.a. vara överinstans när det gäller beslut av fylkesmannen.

Vi har till uppgift att söka minska kostnaderna för administrationen utan att kvaliteten i den blir sämre och vi tror bl.a. av kostnadsskäl inte att den nuvarande norska modellen är eftersträvansvärd. Vi föreslår i stället dels att en ytterligare delegering av beslut och förenkling av bestämmelserna sker, dels att vissa förändringar sker i myndighetsstrukturen.

När det gäller policyfrågor där en gemensam linje är önskvärd bör förslag kunna utarbetas av länsstyrelserna gemensamt i samråd med Sametinget och beslut fattas av regeringen.

I dag samråder länsstyrelserna rörande upplåtelsefrågor och uthålligt brukande av fjällmarken inom ramen för arbetet i Fjälldelegationen, se avsnitt 6.6. Vi föreslår att Sametinget också skall vara representerat i Fjälldelegationen. Därmed blir detta organ lämpligt som forum

för samråd när det gäller policyfrågor rörande förvaltningen av statlig mark.

Beslut av länsstyrelsen som berör upplåtelse av nyttjanderätter behandlas i dag i rennäringsdelegationerna. Dessa är tillförsäkrade en sakkunskap inom rennärigen, eftersom där skall ingå rennäringsutövare.

Vi har i avsnitt 6.6 närmare utvecklat våra förslag när det gäller upplåtelsefrågor.

Eftersom vi föreslår att Statens jordbruksverk inte längre skall vara sektorsmyndighet för rennärigen kan verket inte längre vara den myndighet som utfärdar föreskrifter för småviltsjakten och fisket. Sådana föreskrifter får i stället meddelas av regeringen efter samråd med länsstyrelserna och Sametinget.

### 9.5.5 Myndighetsuppgifter avseende skogsmark

Vi föreslår att frågor i skogsvårdsstyrelserna som berör rennärigen blir kvar där och att samerna får inflytande i beslutsprocessen.

Samma principiella resonemang om behovet av kunskap om rennärigen och rätt till delaktighet i beslutsprocessen som ovan diskuteras när det gäller länsstyrelserna kan föras, när det gäller beslut om sådana åtgärder i skogen som försvårar rennärigen. Det ligger i sakens natur att de hänsynsregler för rennärigen som finns, kräver sådan kunskap om rennärigen som endast rennäringsutövare besitter, liksom det krävs sådan skoglig kunskap som skogsägare besitter när ställning skall tas till dessa ibland svåra avvägningar. Det är regeringen som utser ledamöter i skogsvårdsstyrelserna.

De samråd som i dag förekommer mellan samer och skogsägare har stor tilltro hos skogsbruket, medan samerna är mer tveksamma till om samrådet har någon betydelse för att bevaka deras rättigheter. Enligt vår mening är det angeläget att beslutssystemet är sådant att samerna har tilltro till det.

När de tre berörda skogsvårdsstyrelserna har att utöva tillsyn över att markägarna iakttar den hänsyn till rennärigen som är föreskrivet är det angeläget att dessa har god kunskap inte bara om skogsbruket utan också om rennärigen. För att samerna skall ha förtroende för skogsvårdsstyrelsens objektivitet är det betydelsefullt att de har inflytande i beslutsprocessen.

Det kunde därför finnas skäl att lämna över ärenden som berör rennärigen till länsstyrelserna med sin vana att göra avvägningar mellan



olika intressen. Ett annat sätt att tillförsäkra att avvägningen mellan renskötserätten och äganderätten får trovärdighet, kunde vara att lägga beslutet på ett medlingsinstitut med en representant för vardera parten samt en av båda parter utsedd lagfaren ordförande.

Vi har emellertid stannat för att beslutet skall ligga kvar på skogsvårdsstyrelsen, eftersom de beslut man tar ofta är det sista skedet i en process som dess tjänstemän lett. Det skulle då bli mycket tungrott att flytta över det slutliga beslutet till någon annan. Men vi anser att vissa garantier för ett samiskt inflytande är nödvändiga.

I skogsvårdsstyrelsernas beredning av ärenden finns i dag på många håll anställda med speciell miljöinriktad utbildning för att kunna uppfylla målet att bedriva ett skogsbruk som uppfyller både produktions- och miljömålet. Vi tror att det är angeläget att de tre nordligaste skogsvårdsstyrelserna anställer samer med erfarenhet från rennäringen vid handläggning av ärenden av berört slag.

### 9.5.6 Återstående myndighetsuppgifter bör inte läggas på en av länsstyrelserna

Vår bedömning är att länsstyrelserna i Norrbottens, Västerbottens och Jämtlands län alltjämt skall ha ansvaret för kvarvarande frågor kring markförvaltning inom renskötseområdet inom sina respektive områden.

Av direktiven framgår att vi skall överväga om alla länsstyrelsernas rennäringsfrågor kan föras till en länsstyrelse. Vi har övervägt detta, men tror inte att det är lämpligt att föra samman alla regionala uppgifter till en länsstyrelse. Vi bedömer att förhållandena är alltför olika i de tre länen och att det geografiska området alltför stort, för att de skall bli en kvalitativt godtagbar rationalisering. Det finns också en risk att i de länsstyrelser som inte skulle få ansvar för t.ex. upplåtelsefrågor, skulle kompetens saknas i allmänna frågor där rennäringens intressen bör beaktas. Det är också tveksamt om beslut i sådana frågor skulle fattas av en länsstyrelse avseende förhållanden i ett annat län, eftersom besluten kan påverka andra förhållanden än rennäringen. Hanteringen av rennäringen utgör också en del av länsstyrelsernas ansvar i miljöfrågor och i näringsfrågor.

En annan aspekt är att uppgifter med anknytning till förvaltningen av mark ovan odlingsgränsen och på renbetesfjällen är en omfattande del av arbetet på alla tre länsstyrelserna. I denna del innebär våra för-

slag inte någon förändring. Länsstyrelsernas arbete med dessa frågor har stor betydelse för rennäringen.

Regeringen har i prop. 2001/02:7 Regional samverkan och statlig länsförvaltning bl.a. behandlat vissa frågor om länsstyrelsernas roll, uppgifter och organisation. Regeringen föreslår att länsstyrelsernas roll skall stärkas när det gäller tillsyn, uppföljning och utvärdering. Vidare föreslår regeringen att länsstyrelsens styrelse från år 2003 skall utses av regeringen för att markera att regeringen har det fulla politiska ansvaret för länsstyrelsens verksamhet.

### 9.5.7 Samisk delaktighet i övrigt

Med utgångspunkt i uppfattningen att samer bör tillförsäkras inflytande i statliga beslut som berör rennäringen som allmänt intresse, föreslår vi att regeringen överväger möjligheten att utse en samisk ledamot i statliga beslutsorgan såsom styrelsen för Statens fastighetsverk, Riksantikvarieämbetet, Skogsstyrelsen, Naturvårdsverket m.fl.

Vårt förslag om en bredare delaktighet för samerna i beslutsprocessen i Sverige anser vi skulle vara av stort värde. I våra diskussioner i kommittén och med företrädare för samerna kan vi konstatera att beslut i principiella frågor om t.ex. markförvaltning, markutnyttjande och naturvård ibland tas utan att rennäringen som riksintresse eller allmänt intresse beaktas. Detta sker inte därför att avsikten varit att bortse från intresset för rennäring utan ofta därför att beslutsfattaren helt enkelt inte tänker på att rennäringen har speciella behov.

Även om besluten många gånger skulle bli desamma även med samiskt inflytande innebär systemet, som vi tidigare anförde, att det finns stor risk att samerna inte har tilltro till den svenska beslutsapparaten när de inte har fått göra sin röst hörd. I modernt miljöarbete fästs allt större vikt vid ursprungsfolks traditionella kunskap. Ett samiskt förhållningssätt till naturen kan således tillföra värdefulla kunskaper i en beslutssituation. Vidare har under de senaste årtiondena de folkrättsliga insatserna i förhållande till ursprungsfolk stärkts. Synsättet har övergått från assimileringsträvanden till att värdesätta ursprungsfolkens kulturella särart med bl.a. ett ökat inflytande som viktigt instrument för politiken.

## 10 Våra förslag i förhållande till ILO-konvention nr 169

Regeringen har genom beslut den 9 mars 2000 överlämnat vissa delar av utredningen SOU 1999:25, Samerna ett ursprungsfolk i Sverige, till Rennäringspolitiska kommittén för vidare bearbetning och förslag (nedan kallad ILO-utredningen). De delar av utredningen som överlämnats till oss avser ett stärkt skydd mot inskränkningar i renskötserätten samt ursprungsfolkens rätt till naturtillgångar, dock ej avseende mineral och torv.

### 10.1 Ett stärkt skydd mot inskränkningar i renskötserätten

I ILO-utredningen bedömdes att skyddet mot inskränkningar i renskötserätten måste stärkas så att åtgärder, som innebär mer än ringa olägenheter för renskötsern eller samernas rätt till jakt och fiske inte tillåts. För att skyddet mot inskränkningar i samernas rättigheter skall bli effektivt bedömde utredaren, att samerna måste ges rätt att yttra sig över åtgärder innan dessa vidtas. Inom mark som samerna traditionellt innehar ansåg utredaren att samerna, om de begär det, skall ha rätt att få planerade åtgärder prövade av en opartisk instans.

Vi har föreslagit att förhållandet mellan renskötserätten och äganderätten skall regleras genom en generell och ömsesidig hänsynsregel mellan dem som utövar renskötserätt och dem som har äganderätt eller andra rättigheter till fast egendom inom renskötseområdet. Syftet med detta förslag är att åstadkomma en ömsesidig hänsyn och ett lika starkt skydd för samtliga som brukar marken med stöd av olika rättigheter. Innehållet i renskötserätten ändras inte genom våra förslag. Däremot klargörs att samtliga som brukar marken inom renskötseområdet med stöd av olika rättigheter – äganderätt, renskötserätt, arrende m.m. – har samma rätt till hänsyn och respekt för de rättigheter de har till marken.

Våra förslag för att åstadkomma ömsesidig hänsyn mellan samebyarna och andra markanvändare utgår från att samråd och lokal samverkan skall uppmuntras och stödjas. När det gäller förhållandet mellan

samebyarnas renskötsel och skogsbruket har vi förslagit att samebyarna skall ha rätt till samråd innan planerade avverkningar vidtas, om dessa kan påverka tillgången på renbete i större omfattning eller negativt påverka platser som är särskilt viktiga för renskötseln. Om samråden inte leder till överenskommelser har vi föreslagit att en prövning av avverkningarna skall ske av skogsvårdsstyrelsen.

På kronomark ovanför odlingsgränsen och renbetesfjällen föreslår vi att det tydligare skall markeras att marken i första hand är avsedd för samebyarnas bruk för renskötsel och annan samisk markanvändning med stöd av renskötselrätten. Nyttjanderätter skall inte upplåtas om de försämrar förutsättningarna för att bedriva samisk markanvändning med stöd av renskötselrätten.

Våra förslag har en annan inriktning än den utredaren anvisade i ILO-utredningen. De syftar till ömsesidig hänsyn mellan samebyar och andra markanvändare och utökade samråd i förhållande till skogsbruket samt stöd för lokal samverkan.

Vi bedömer att våra förslag, genom ett ökat ömsesidigt hänsynstagande kommer att leda till att renskötselrätten får ett lika starkt skydd mot inskränkningar som andra liknande bruksrätter till mark har. Genom en utökad rätt till samråd med skogsbruket och stöd för löpande lokal samverkan bedömer vi också, att samebyarna kommer att ha möjlighet att ge synpunkter på planerad markanvändning som kan konkurrera med samebyarnas användning av marken för renskötsel, jakt och fiske.

När det gäller kronomarken ovanför odlingsgränsen och på renbetesfjällen syftar våra förslag till att förtydliga att marken där i första hand är avsedd för samebyarnas bruk.

Vi föreslår däremot inte att åtgärder som innebär mer än ringa olägenhet för renskötseln eller samernas rätt till jakt och fiske skall förbjudas. Inte heller föreslår vi någon rätt för samebyarna att yttra sig innan sådan åtgärder vidtas eller rätt till överprövning av alla planerade åtgärder som kan medföra inskränkningar i renskötselrätten inom mark som samerna traditionellt innehar.

## 10.2 Ursprungsfolkens rätt till naturtillgångar

När det gäller samernas rätt till naturtillgångar, med undantag av mineral och torv, angavs i ILO-utredningen att Sametinget skall ha rätt att yttra sig innan områden av riksintresse för rennäringen fastställs och rätt att yttra sig innan exploatering av mark och vatten tillåts inom sådana områden.

Utredaren bedömde att mark som samerna traditionellt innehar är av så stor betydelse för samerna och deras kultur och historia att den i miljöbalken borde skyddas som riksintressant med hänsyn till dess betydelse för samisk kultur. Sametinget borde enligt utredaren alltid ha rätt att yttra sig över planerade exploateringar inom denna mark.

Våra förslag innebär att länsstyrelsen skall vara skyldig att inhämta yttrande från Sametinget i ärenden som rör markanvändning inom renskötselområdet. På det sättet kommer Sametinget få rätt att yttra sig över planerade exploateringar av mark inom renskötselområdet.

Vi har inte föreslagit något särskilt skydd i miljöbalken, mot exploatering av mark som samerna traditionellt innehar. Ett skäl till detta är att det inte är klarlagt var den mark som samerna traditionellt innehar finns. I ILO-utredningen angavs att det i vart fall rör sig om mark inom renskötselområdets året-runt-marker som in i våra dagar varit i statlig ägo. En av uppgifterna för den gränsdragningskommission som regeringen aviserat skall tillsättas, är att fastställa var sådan mark finns.

För en viss del av den mark, som kan antas vara mark som samerna traditionellt innehar – nämligen kronomark ovanför odlingsgränsen och på renbetesfjällen – har vi dock föreslagit att det tydligare skall anges att denna mark i första hand är avsedd för renskötsel och annan samisk markanvändning med stöd av renskötselrätten. Genom att förtydliga att de delegationer som finns i länsstyrelserna, och där samebyarna är representerade, skall besluta eller bereda ärenden som rör förvaltningen av denna mark, har samebyarna möjlighet att delta i förvaltningen av marken.

## 11 Kostnader

Våra förslag omfattar förändringar i såväl lagstiftning främst rennäringslagen som förändringar inom administrationen. Våra förslag avseende lagstiftningen innebär i sin helhet en enklare och tydligare lagstiftning. Våra förslag avseende administration innebär att administrativa uppgifter flyttas från Statens jordbruksverk respektive länsstyrelserna till Sametinget.

Sammanfattningsvis innebär våra förslag i de flesta fall omfördelningar av tillgängliga medel. I några fall innebär förslagen att ytterligare resurser bör avsättas genom ökade anslag över statsbudgeten. Vi föreslår en rad tillfälliga insatser som syftar till att underlätta införandet av ny lagstiftning främst inom samebyarna och öka samverkan och minimera konflikterna mellan rennäringen och andra markanvändare. De tillfälliga insatserna beräknas kosta nio miljoner kr per år under en treårsperiod. Vidare föreslår vi åtgärder som innebär att ersättningar i några fall betalas till rennäringen respektive skogsbruket. Dessa åtgärder samt viss ökad administration inom skogsvårdsorganisationen bedöms kosta 3,6 miljoner kr årligen. Medlen bör tas genom omfördelningar inom ramen för utgiftsområde 23; Jord och skogsbruk, fiske med anslutande näringar.

### 11.1 Förändringar i lagstiftningen

I avsnitt 5.4 föreslår vi att vid beslut om fastställande av gränser mellan samebyar skall sammanträde hållas. Vi bedömer dock att tidsåtgången i sin helhet minskar för dessa ärenden varför förslaget inte innebär någon ökad kostnad. Vidare föreslår vi att det införs ett förfarande för att efter en konkurs bilda en ny sameby. Vår bedömning är att det kommer att bli en mycket ovanlig typ av ärenden. Vårt förslag innebär att de flesta ärenden som rör samebyn inte längre skall vara en angelägenhet för myndigheterna. Mot den bakgrunden bedömer vi att våra förslag inte kommer att innebära ökade kostnader.

I kapitel 6 föreslår vi en rad åtgärder som syftar till att underlätta sambruket av marken vilket bör ge samhällsekonomiska vinster. Vinst-

erna kan t.ex. yttra sig i att de direkta konflikterna mellan rennärning, jordbruk och skogsbruk minskar och genom att en visad hänsyn innebär att respektive näring kan bedrivas mera långsiktigt och därmed mera effektivt. För att uppnå detta innebär våra förslag dock ökade kostnader inom några områden.

I avsnitt 6.4 föreslår vi att samråd skall hållas mellan samebyar och skogsägare om större avverkningar som berör vinterbetet och om avverkningar som berör särskilt känsliga områden för renskötseln i hela renskötselområdet. Om överenskommelse inte kan träffas föreslår vi att skogsvårdsstyrelsen under vissa förutsättningar skall kunna begränsa eller stoppa avverkningar med efterföljande skogsvårdsåtgärder. Om ett sådant beslut av skogsvårdsstyrelsen leder till att markägarens markanvändning avsevärt försvåras, skall staten betala ersättning till markägaren enligt samma ersättningsregler som gäller för skogsbrukets hänsyn till naturvården enligt 19 § Skogsvårdslagen. Vi förutsätter att man i de flesta fall kommer överens i samråd varför behovet av ersättningar bör bli begränsat. Kostnaderna för staten är svåra att bedöma då omständigheterna i varje fall bör bedömas för sig. Vissa åtgärder sammanfaller troligen också med åtgärder inom naturvårdens område. Vi uppskattar att en miljon kr årligen bör avsättas för ändamålet genom ökade anslag över statsbudgeten.

Den ökade samrådsrätten skulle också kunna leda till att personal från skogsvårdsstyrelserna i ökad utsträckning kallas att närvara vid samråd. Även om tillsynen redan idag ingår i Skogsvårdsstyrelsernas uppgifter, menar vi att de tre nordligaste skogsvårdsstyrelserna bör tillföras ökade resurser motsvarande 1,5 tjänst eller 1,2 miljoner kr.

I avsnitt 6.5 föreslår vi att medel skall kunna avsättas för instängsling av åkermark. Förslaget innebär att 800 000 kr per år under en treårsperiod bör avsättas genom ökade anslag över statsbudgeten.

I avsnitt 6.6 föreslår vi att samebyarna skall kompenseras för avgiftsfria jakt, och fiskeupplåtelser. För närvarande sker cirka 50 upplåtelser och ersättningsbeloppet kan uppskattas till knappt 200 000 kr årligen. Dessa medel bör tas genom ökade anslag över statsbudgeten.

I avsnitt 6.7 föreslår vi att skogssamebyarna skall erhålla samma ersättning för nyttjanderättsupplåtelser inom sina året-runt-marker som fjällsamebyarna har på sina året-runt-marker enligt 34 § rennäringslagen. Skogssamerättsutredningen har med hjälp av AssiDomän AB uppskattat intäkterna från jakt och fiskeupplåtelser under mitten av 1990-talet till 1,9 miljoner kr årligen. Från den avgift som jägare och fiskare betalar inom fjällsamebyarnas året-runt-mark får högst en tredjedel användas till administration. Vi antar att också AssiDomän använder en viss andel av avgifterna för administration. Statens kost-

nader för att ersätta skogssamebyarna kan därför beräknas till cirka 1,2 miljoner kr årligen. Dessa medel bör tas genom ökade anslag över statsbudgeten.

I avsnitt 7.3 föreslår vi att högsta renantal som miljöövervakningsinstrument skall kompletteras med andra sätt att mäta betesutnyttjandet t.ex. fältrutor och mätområden. Redan nu förekommer dock arbete inom detta område, samtidigt som insatserna för att bevaka det högsta renantalet kan begränsas. Vi anser därför inte att förslaget kommer att leda till ökade kostnader.

## 11.2 Information, utbildning och samverkan

I betänkandet föreslår vi tre olika satsningar som har till syfte att underlätta införandet av ny lagstiftning inom samebyarna och medverka till ökad samverkan mellan samebyarna och andra markanvändare. För att minska kostnaderna bör insatserna i så stor utsträckning som möjligt samordnas t.ex. genom att samma utbildningsmaterial kan användas till olika grupper trots att olika myndigheter är ansvariga för de olika satsningarna.

I avsnitt 5.6 föreslår vi en informations- och utbildningsinsats i samband med införandet av ny förenklad lagstiftning. Insatsen innebär framtagning av informations- och utbildningsmaterial, seminarier, kurser och utvecklingsprojekt och riktar sig främst till samebyarna men också till olika myndigheter. Insatsen bör särskilt behandla vad den nya lagstiftningen innebär för samebyn t.ex. regelverket runt stadgar. Kostnaderna för den del av satsningen som riktar sig till rennäringen kan uppdelade på en 3-årsperiod beräknas uppgå till cirka 20 miljoner kr. De insatser som riktar sig till rennäringen bör till hälften kunna finansieras inom ramen för anslaget "Främjande av rennäringen" och till hälften bör medel avsättas genom ökade anslag över statsbudgeten. De insatser som riktar sig till olika myndigheter kan beräknas kosta en miljon kr och bör kunna finansieras inom ramen för den kompetensutveckling som kontinuerligt sker inom de berörda organisationerna.

I avsnitt 6.5 föreslår vi utbildning i Sametingets, Statens jordbruksverks och Skogsstyrelsens regi om förhållandena mellan rennäring, jordbruk och skogsbruk och de nya regler som skall gälla för ömsesidig hänsyn mellan markägare och innehavare av renskötselrätt. Skogsstyrelsen bedriver redan nu viss sådan utbildning. Utbildningsinsatserna skall riktas till såväl markägare och renskötare och tjänstemän på myndigheter eller bolag som förvaltar statlig mark som till tjänstemän på länsstyrelserna, skogsvårdsstyrelserna, kommunerna m.fl. som arbe-



tar med frågor som rör markanvändning, skogsbruk och jordbruk inom renskötseområdet. För att satsningen skall kunna genomföras bedömer vi att ytterligare tio miljoner kr under en tre-årsperiod bör avsättas för ändamålet genom ökade anslag över statsbudgeten.

I avsnitt 6.5 föreslår vi vidare att det under en treårsperiod anslås särskilda medel som stöd till lokal samverkan och till medling och konfliktlösning mellan samebyar, markägare och andra markanvändare. Kostnaderna för dessa insatser kan beräknas till tre miljoner kr under en tre-årsperiod. Kostnaderna bör tas genom ökade anslag över statsbudgeten.

De medel som rör förhållandet mellan rennäringen och skogsbruket respektive jordbruket bör administreras av Skogsstyrelsen i samråd med Sametinget och Statens jordbruksverk.

### 11.3 Förändringar i administrationen

De förändringar vi föreslår i betänkandet innebär sammantaget att administrationen förenklas och att myndigheternas arbetsuppgifter såväl på central som på regional nivå minskar. De förändringar vi föreslår i kapitel 8 och i kapitel 9 innebär att Sametinget får ökade arbetsuppgifter medan arbetsuppgifterna i motsvarande grad minskar inom Statens jordbruksverk och inom länsstyrelserna. Sametinget är för närvarande en liten myndighet och våra förslag innebär att antalet årspersoner vid Sametinget fördubblas. Det bör leda till ökade kostnader för t.ex. ekonomiadministration, juridisk kompetens etc. Vi menar dock att de vinster som kan göras på grund av den förenklade administrationen bör användas för dessa kostnader. De administrativa förändringar vi föreslår innebär således ingen förändring av den totala kostnaden för rennäringensadministrationen utan endast en omfördelning av kostnader mellan olika myndigheter.

Inom Statens jordbruksverk arbetar mellan fem och sex årspersoner med de arbetsuppgifter som vi föreslår skall flyttas till Sametinget. En årsperson arbetar med utbetalningar av prisstöd; en årsperson arbetar med miljöstöd riktat till rennäringen; tre till fyra årspersoner arbetar med anslaget "Främjande av rennäringen" i sin helhet, frågor med anledningen av rennärlagen, beslut om bygdeavgifter samt övriga frågor som ryms inom sektorsansvaret. Vi föreslår därför att medel motsvarande sex tjänster inklusive kringkostnader flyttas från Statens jordbruksverk till Sametinget. Det innebär att cirka fem miljoner kr bör överföras från Statens jordbruksverks anslag till Sametingets anslag.

Inom länsstyrelserna arbetar cirka fyra årspersoner med de arbetsuppgifter som vi föreslår skall flyttas till Sametinget. Det innefattar t.ex. renmärkesregistret och beredning av ärenden rörande bygdeavgifter samt viss miljöövervakning. Våra förslag innebär att cirka 3,2 miljoner kr sammantaget bör överföras från anslag som disponeras av länsstyrelserna i Norrbottens-, Västerbottens och Jämtlands län till Sametingets anslag.