



Regeringen, Näringsdepartementet  
[n.registrator@regeringskansliet.se](mailto:n.registrator@regeringskansliet.se)

Kopia: [Camilla.Kullmar@regeringskansliet.se](mailto:Camilla.Kullmar@regeringskansliet.se)

## Yttrande över remissen Ds 2016:27 – frågor kring 2009 års renskötselkonvention, ert dnr N2016/05385/FJR

Lantbrukarnas Riksförbund och LRF Skogsägarna (nedan LRF) har beretts möjlighet att inkomma med synpunkter på rubricerad remiss. Vi vill anföra följande.

### Sammanfattande inställning till förslaget

LRF anser inte att konventionen ska ratificeras. Det framgår inte att konventionen medför några nämnvärda förbättringar i förhållande till nuvarande situation. Invändningarna mot konventionen och den lagstiftning som i Sverige ska behandla konsekvenserna av konventionen är sådana att konventionen istället bör omförhandlas för att fokusera på att underlätta rörelse över gränsen utan att tvångsvis omfördela betesområden. Ändringar i betesområdet kan istället för genom en konvention skötas genom avtalslösningar mellan berörda parter.

Om konventionen ändå antas finns det ett antal invändningar gällande rättsförhållandena mellan enskilda, myndigheternas framtida tillsynsarbete, prövningen kring fastställande av samarbetsavtal, ersättningsberäkning och processfrågor som måste omarbetas enligt vad som framgår nedan.

### Skäl till varför konventionen inte bör ratificeras

En grundläggande fråga är om konventionen bör ratificeras eller inte. Avgörande för detta är om den innebär en förbättring i förhållande till dagens situation och om fördelarna med konventionen överväger nackdelarna.

I Ds 2010:22 anges på s. 33-34 att Lappkodicillen sedan den 1 maj 2005 varit det enda regelverk som har gällt för den gränsöverskridande renskötseln och att detta på det hela taget inte har inneburit några större nackdelar, varken för renskötseln eller andra intressen. Såvitt känt har inte heller några ytterligare

nackdelar tillkommit fram till idag. Som motivering till varför konventionen skulle antas anges bara att det är angeläget att det för framtiden finns en modern och praktiskt användbar reglering av den gränsöverskridande renskötseln.

LRF anser inte att reglering för reglerandets skull är ett skäl gott nog. Det har nu passerat drygt sju år från att konventionen färdigställts utan att det har gått att ratificera den p.g.a. de invändningar som framförts mot den från flertalet intressenter. Som framgår nedan i detta yttrande kvarstår oklarheter som inte kan förbises.

Ett godkännande av konventionen innebär att dess innehåll i stor utsträckning tar över från svensk lagstiftning beträffande gränsöverskridande renbete. Det måste därför beaktas att en ratificering beskär riksdagens möjligheter att stifta lag på området under konventionens giltighetstid på minst 30 år, med tioåriga förlängningar. Konventionen med tillhörande lagstiftning måste därför vara tillräckligt robust för att tjäna under en lång tid, vilket den inte är. Ett exempel på omständigheter som kan förväntas uppkomma som ger skäl att begränsa transporter av renar över gränsen är sjukdomen CWD som finns i Norge och som bör förhindras nå Sverige. Andra omständigheter kan med lätthet uppkomma under de kommande 30 åren.

Konventionen har inte tagits fram i tillräcklig dialog med de fastighetsägare som berörs av att staten reglerar hur renbetesrättigheterna på deras fastigheter ska omdisponeras. Områdesprotokollet liknar närmast en fastighetsreglering, som då utgår ifrån en lagstiftning som ger förutsebarhet och beslut i enskilda fall där man som sakägare får tillfälle att både påverka beslutet och pröva sina rättigheter i domstol vid behov. Att direkt genom en konvention och lagstiftning omdisponera civila rättigheter framstår som främmande för vår rättsordning.

Även utan konvention är det fullt möjligt, och också önskvärt, att genom avtal mellan samebyar, renbetesdistrikt och markägare på respektive sida om gränsen komma överens om hur och var renbete ska bedrivas. Det ger kontakter mellan ibland motstidiga intressen och främjar en fungerande samexistens mellan näringarna, istället för att staterna ”från ovan” avgör hur näringarna ska bedrivas. Avtalslösningar bör premieras framför tvångsvis reglering.

Modernisering och tillgängliggörande av det som idag regleras i Lappkodicillen kan givetvis vara motiverad. Exempel på detta är vad som anges i artiklarna 9 och 10 i konventionen beträffande tull-, skatte- och avgiftsfrihet, transport och användning av djur, material, vapen, fordon,

radiosändare m.m. som behövs för renskötseln. En reglering av transporter och försäljning av levande och slaktade renar framstår också som naturlig. Det finns dock inte skäl att reglera ytterligare områden. En omarbetad konvention bör därför fokusera på hur rörelse över gränsen inom ramen för överenskommelserna ska kunna förenklas, men inte reglera vilka markområden som ska användas för bedrivande av näringen.

LRF anser inte att det är visat att den aktuella konventionen innebär tillräckliga förbättringar i förhållande till dagens förhållanden. Eftersom nackdelarna och oklarheterna överväger bör konventionen inte ratificeras.

### **Särskilt om avtalsmöjligheter istället för statligt tvång**

I Härjedalen har det på statens initiativ under många år pågått förhandlingar mellan markägare och samebyar för att lösa tillgången till renbete. Jordbruksverket har i samverkan med Skogsstyrelsen och länsstyrelsen i Jämtland verkat för att åstadkomma avtal mellan markägare och samebyar. Våren 2011 tecknades avtal för vinterbete mellan ca 1 500 markägare och tre samebyar på en areal av ca 140 000 hektar. År 2014 tecknades ytterligare avtal på ca 20 000 hektar höstbete. Avtalet från 2011 har fungerat bra och har nu gått in i en andra avtalsperiod på 5 år.

För att vinterbetesavtalen skulle kunna komma till stånd har samebyarna förbundit sig att inte komma ner med renar på skogslandet förrän tidigast den 1 november. Där samebyar har betesrätt på grund av urminnes hävd gäller ju normalt att renarna kan komma ner redan 1 oktober.

Om en eller flera samebyar genom konventionen skulle förlora viktig höstbetesmark kan det medföra ett hårdare tryck av renar ner mot de avtalade betesmarkerna tidigare än 1 november. Risken för avtalskonflikter blir då större och i förlängningen riskerar avtalen att sägas upp av markägarna vilket skulle äventyra en långsiktigt hållbar renskötsel i nuvarande omfattning samebyarna i Härjedalen.

Avtalslösningar har visat sig kunna fungera, men det är beroende av att berörda parter kommunicerar för att hitta lösningar. Att genom statligt tvång förändra situationen riskerar att skapa spänningar som har tagit lång tid att läka.

Ovanstående talar för att en ratificering av konventionen skulle orsaka onödiga skador och att det är möjligt och mera lämpligt att lösa problemen genom frivilliga avtal som förhandlas fram istället för med tvång.

**Koncessionsområden**

Koncessionsrenskötseln innebär en möjlighet för vissa markägare som inte är samer att nyttja sin rätt att ha renar. Det framgår inte att påverkan på denna form av renskötsel har utretts ordentligt. En farhåga är att områdesprotokollet kan innebära att koncessionssamebyarna får tillgång till för lite betesmark för att kunna ta emot skötesrenar. Oklarheterna i denna del visar dels på olämpligheten i att reglera saken genom en konvention, dels på att det krävs ytterligare konsekvensanalys ifall så ändå ska ske.

**Slutsatsen att rättsförhållanden till markägare inte ändras är tveksam**

I utredningen påstås att rättsförhållandet till markägare och innehavare av särskild rätt inte ändras genom omfördelningen av betesområden. Rätten till renbete torde dock inte vara möjlig att överlåta, så påtvingade eller avtalade förändringar blir därför att betrakta som en nyupplåtelse av rättighet i förhållande till markägaren.

Genom konventionen ger staten rättigheter för norska samebyar att använda mark i Sverige. Såvitt känt har de norska renbetesdistrikten ingen egen hävdvunnen rättighet till renbete i Sverige. Bete som sker på enskild mark med stöd av konventionen utan stöd av renbetesrätt innebär därmed ett expropriativt ianspråktagande av mark till förmån för de norska renbetesdistrikten.

Områdesprotokollet innebär att andra samebyar/renbetesdistrikt än tidigare får rätt att nyttja enskilda marker. Det är alltså ett av staten påtvingat partsbyte i den civilrättsliga relationen. Det framgår också i utredningen (s. 46) att samarbetsavtal kan innebära att ett område kan belastas av både svensk och norsk renskötsel. Ett samarbetsavtal kan därför medföra att flera samebyar/renbetesdistrikt samtidigt eller i vart fall växelvis använder samma markresurs, vilket uppenbarligen kan innebära en större belastning än vad som annars hade varit fallet. Det innebär också att fastighetsägaren har att förhålla sig till flera utövare av betesrätten istället för en.

Vilka konsekvenser som samarbetsavtal kan och får innebära för belastningen på markerna är oklart, likaså ersättningsfrågan för de skador som kan uppkomma med anledning av den ökade belastningen. Om förändringarna ur denna aspekt är förenliga med egendomsskyddet och hur intrånget ska ersättas har inte utretts ordentligt. Detta utgör i första hand skäl att inte anta konventionen, och i vart fall behov av fortsatt utredning.

**Prövningen om fastställande av samarbetsavtal enligt artikel 7**

Artikel 7 i konventionen ger sameby och renbetesdistrikt möjlighet att ingå avtal om samarbete som innebär avvikelser från områdesprotokollet. Vidare anges att ett samarbetsavtal inte får innebära betydande olägenhet för andra berörda intressen. Samarbetsavtalet ska fastställas av renbetesnämnden.

Den som kan beröras av en sådan överenskommelse måste få möjlighet att bevaka sina intressen inför fastställelsen. Innan Renbetesnämnden prövar om ett samarbetsavtal ska kunna fastställas måste berörda fastighetsägare därför få tillfälle att antingen samtycka till överenskommelsen eller få tillfälle att yttra sig inför beslutet. Det måste också säkerställas att Renbetesnämndens beslut delges de fastighetsägare som berörs av beslutet för att överklagandefristen som anges i konventionens artikel 16 ska börja löpa. Det är oklart om dessa förhållanden har uppmärksammats i utredningsarbetet.

**Ersättningsbestämmelsen i 7 § i lagförslaget**

Konventionen innebär att det genom överenskommelser är möjligt att såväl svenska som norska samebyar nyttjar samma markområde. Det kan innebära en klart ökad belastning på marken som inte hade skett utan statens förfogande över marken.

I kommentaren till den föreslagna 7 § anges att även markägare som lider förlust kan vara sakägare och berättigad till ersättning. (s. 106), detta kommer dock inte klart till uttryck i bestämmelsen. Första stycket i bestämmelsen anger att ersättningsrätten gäller för ”skada eller olägenhet för rennäringen”, vilket blir missvisande då också rennäringen kan orsaka skada på övriga intressen. Andra stycket i bestämmelsen anger också att ExprL gäller rörande ersättning för ”mistat nyttjande av renbetesområde”, men övriga ersättningar omnämns inte. Det uppkommer därför en oklarhet kring om lagbestämmelsen verkligen återger det som kommentaren anger att den ska göra.

**Ersättningsberäkning och hantering av ersättningsanspråk enligt 10 §**

Det framgår inte några vägande skäl till varför reglerna i ExprL, främst beträffande ersättningsberäkningen och regleringen av rättegångskostnader, inte ska tillämpas för skador som fastighetsägare eller innehavare av särskild rätt till fastigheten, trots att skadorna är ett resultat av statens ingrepp i rättsförhållandena.

I utredningen (s. 74) anges att ersättningen skulle vara sådan som betraktas som övrig skada enligt 4 kap. 1 § tredje meningen ExprL. Beroende på vad som ska ersättas kan det dock vara fråga om något som ska likställas med en delexpropriering av fastighet, exempelvis att ett renbetesdistrikt får en betesrätt som tidigare inte har funnits. Det ska då också ersättas. En särbehandling av olika intressen är oacceptabel, samma ersättningsprinciper måste gälla för de intressen som berörs.

Med hänsyn till detta bör även 10 § hänvisa till reglerna i ExprL. Om det, som utredningen menar, oftast är fråga om ersättning för övrig skada innebär det ingen förändring, samtidigt som de fall där ersättningen rätteligen är att betrakta som intrångsersättning till fullo ersätts enligt vad som följer av ExprL.

Eftersom 7 § stadgar en möjlighet att för skador och olägenheter för *rennäringen* att ansöka om ersättning istället för att väcka talan mot staten borde motsvarande möjlighet också finnas enligt 10 §. Det finns inte anledning att särbehandla de olika intressena genom att ge *rennäringen* ett ”snabbspår” till ersättning medan övriga intressen tvingas gå via domstol. Det strider mot grundläggande principer om likhet inför lagen.

### **Tidsfristerna för talan om ersättning enligt 7 och 10 §**

Det är mycket svårt att förutse och beräkna vilken påverkan på den pågående markanvändningen som konventionen kommer att innebära. Det blir i hög grad fråga om konsekvenser i enskilda fall. Exempel på svårigheter är att renskötseln kan använda olika områden i olika stor utsträckning från år till år. Berörda fastigheter kan också vid olika tider vara olika känsliga för *rennäringens* nyttjande av marken, t.ex. beroende på i vilket tillväxtskede som skogen är i. På s. 57 i utredningen anges också att om ett samarbetsavtal medför skada för t.ex. markägarens skogsbruk kan ersättning utgå. Utredningens utgångspunkt att svårigheterna med markanvändningen framträder i varje fall några år efter att konventionen trätt i kraft (s. 74) är därför helt felaktig.

Det kan inte vara möjligt eller rimligt att talan om ersättning måste väckas inom tio år från att *lagen trätt i kraft*, trots att skadorna är svårutredda, kanske inte hunnit uppkomma vid utgången av fristen och att nya skador kan uppkomma genom samarbetsavtal som tecknas under konventionens hela giltighetstid. Allmänt tillämpliga preskriptionstider som utgår ifrån när den skada som görs gällande har uppkommit måste tillämpas istället.

**Behov av tydlig fördelning av myndigheternas tillsyn**

Även om utredningen hänvisar till att 65 § RNL är tillämplig för såväl svenska som norska samebyar är det svårt att se att det är tillräckligt att det ses som en ”naturlig förpliktelse” att visa hänsyn. En enskild markägare som drabbas av ett ökat tryck på sin mark har i praktiken begränsade möjligheter att få till stånd en förändring av situationen. Det kräver att tillsynsmyndigheten finns tillgänglig och är beredd att agera.

För enskilda fastighetsägare är det inte möjligt att avgöra om de renar man påträffar på sin mark är svenska eller norska. Att det är länsstyrelsen som har tillsyn över de svenska renarna och Renbetesnämnden som har tillsyn över de norska renarna riskerar att skapa olägenheter kring vilken myndighet som man ska vända sig till när problem uppkommer och det blir aktuellt med förelägganden enligt 71 § RNL eller enligt bestämmelserna i konventionens Kapitel 6. Det är olämpligt att tillsynsansvaret delas upp beroende på var renarna kommer ifrån.

Om en uppdelning ändå sker är det angeläget att myndigheterna sinsemellan har effektiva och tydliga kontaktvägar för att säkerställa att tillsynsuppgiften aldrig hamnar ”mellan stolarna”. Det måste alltid finnas lättillgänglig och pålitlig information om vilken sameby eller vilket renbetesdistrikt som får nyttja marken för att det ska vara möjligt att få kontakt med någon som sköter renarna och även kunna vända sig till rätt myndighet ifall det uppkommer olägenheter som inte kan lösas parterna emellan.

Med vänliga hälsningar

LANTBRUKARNAS RIKSFÖRBUND



Thomas Bertilsson  
Enhetschef



Magnus Norberg  
Handläggare



Magnus Kindbom  
Skogsdirektör  
LRF Skogsägarna