



PAJALA KOMMUN
Handläggare/ Enhet
Linnea Huhta
Kommunledningen

REMISSVAR

Datum 2017-01-23
DNR N2016/05385/FJR

Näringsdepartementet
Regeringen

Mottagare: n.registrator@regeringskansliet.se
Kopia: Camilla.Kullmar@regeringskansliet.se

Remissvar gällande Remiss Ds 2016:27 – Frågor kring 2009 års
renskötselkonvention, N2016-05385-FJR

Sammanfattning

Pajala kommuns synpunkter avseende förslag och material i departementspromemorian *Frågor kring 2009 års renskötselkonvention* (fortsättningsvis, promemorian) är sammanfattningsvis följande.

Pajala kommun avstyrker förslag om att ratificera renskötselkonventionen.

Renskötselkonventionen anses inte tillräckligt genomarbetad, därför avstyrker Pajala kommun dess ratificerande. Nästa anledning till att Pajala kommun avstyrker förslaget är att konventionsområden är oförändrade sedan förslag år 2001 respektive år 2010. Ytterligare anför kommunen att konventionsområde Skaitelandet/ Anttis ska betraktas som två olika områden, Skaitelandet respektive Anttis enligt vad som angetts i Pajala kommuns yttrande 2010-08-16. Pajala kommun vidhåller att ett ratificerande av renskötselkonventionen skulle innebära ett omfattande ingrepp på berörda samebyar, renskötare och andra enskilda markägare inom området för Pajala kommun. Renskötselkonventionen riskerar att ha negativa effekter på rennäringen, skogsnäringen, besöksnäringen och andra näringsverksamheter. Angående *Förslag till lag med anledning av konventionen den 7 oktober 2009 mellan Sverige och Norge om gränsöverskridande renskötsel* (fortsättningsvis, lagförslaget) anser Pajala kommun att delar av lagförslaget skulle kunna utgöra en förutsättning för renskötselkonventionens eventuella ratificerande efter ny förhandling som leder till vissa modifieringar i renskötselkonventionen. Utförligare utredning krävs avseende de potentiella ekonomiska och näringsknutna effekterna som renskötselkonventionen skulle kunna föranleda. Pajala kommun framhåller att underlaget etablerats med bristande representation från de olika näringarna och föreslår att ny förhandling genomförs med en utvidgad referensgrupp. Representanter från samebyarna, skogsnäringen, enskilda näringsverksamheter, besöksnäringen och personer som bedriver koncessionsrenskötsel föreslås få möjlighet att medverka.

Bakgrund

Pajala kommun har inlämnat yttrande avseende renbeteskommissionens förslag 2001-11-19 där kommunen avstyrker förslaget till ratificerande av renskötselkonvention. 2010-08-16 inlämnades yttrande över departementspromemoria ”Renskötselkonventionen (Ds 2010:22)”, Pajala kommun avstyrker i yttrande förslag om renskötselkonvention med hänvisning till att



föreslagna konventionsområden enligt områdesprotokollet till renskötselkonventionen är oförändrade sedan det tidigare yttrandet inlämnades 2001-11-19. Redan i yttrandet 2001-11-19 framgår att konventionsområdet Skaitelandet/ Anttis bör vara att betrakta som två separata områden. Det framgår också i yttrandet 2010-08-16 att ifrågavarande konventionsförslag inte föreslår ett ömsesidigt utbyte utan snarare försvårade omständigheter avseende åretruntbete för tredje part.

År 2017 minskar befolkningmängden i Pajala kommun medan besöksnäringen ökar i Norrbotten. Av befintliga näringar är rennäringen en av Pajala kommuns betydande där koncessionsrenskötseln omfattar större delen av kommunens markområde sett till yta och antalet djur i vinterjord. I Pajala kommun finns även betesområde för Vittangi skogssameby.

Rennäringens värde har varit föremål för ett antal studier och år 2013 arrangerades ett seminarium med namnet, *Rennäringens förutsättningar och utveckling*, som genererade till förstudien, *Rennäringen, en miljardindustri som går mot en kollaps och som idag sysselsätter ca 15 000 årsarbeten i Norrlands inland och i Norra Finland*. Av förstudien som genomfördes under projektledning av Bengt Eriksson framgår sammanfattningsvis följande. Rennäringen minskar i omfattning och de hotbilder och negativa trender som noteras är svag till obefintlig lönsamhet med risk för konkurs vilket leder till att samebyar ansöker om katastrofstöd, detta många gånger på grund av problematiska vinterbeten. Övrigt försämrade betesförhållanden och andra störningar i renskötseln förekommer. Studien identifierar också en korrelation mellan ren- och besöksnäringen. Detta eftersom rennäringen inte enbart omfattar rennäring, skogsnäring samt jakt och fiske men även historia, tradition och kultur. Om rennäringen skulle fortsätta minska och tillslut upphöra skulle detta ha allvarliga konsekvenser för besöksnäringen i hela Norrland.

Områdesprotokollets uppdelning

I yttrande 2010-08-16 anges invändning till att Skaitelandet/ Anttis behandlas om ett område, dessa bör betraktas som två olika områden då de inte avseende renskötsel är sammanlänkade av samma rättighetshavare. Denna invändning till trots refererar promemorian till Skaitelandet/ Anttis som ett område. Pajala kommun ifrågasätter varför den tidigare invändningen inte föranlett någon förändring av områdenas indelning. Skaitelandet och Anttis är inget enhetligt område, varken rennäringshistoriskt eller geografiskt. Pajala kommun understryker ännu en gång att Saivomuotka, Skaitelandet och Anttis bör betraktas som tre skilda områden inom kommunen och så även i områdesprotokollet.

Samebyarna

Det som anges vara Skaitelandet i områdesprotokollet ligger inom Muonio samebyns gränsbestämda område, under vintertid får inte samebyn använda området. Det är inte möjligt att korsa Lainioälven under sommartid varför området inte används av samebyn. Vinterbetesrätten tillhör Vittangi skogssameby och tre fjällsamebyar. Norr om Skaitelandet, omkring Palisenvaara finns ett område som är reserverat för Vittangi samebys vinterbete.



Inom konventionsområdet för Saivomuotka får Vittangi, Könkämä och Muonio samebyar använda området för vinterbete enligt dom av dåvarande Regeringsrätten. Ensamrätt erfordrar prövning i svensk tingsrätt. Skulle renskötselkonventionen ratificeras kan Vittangi samebys och fjällsamebyarnas anspråk på vinterbete riskera att leda till ett ökat tryck för Muonio sameby som skulle behöva söka nya områden för sina behov.

Sattajärvi sameby har genom alla tider undgått konflikter om betesrätt eller av inskränkningar i nyttjandet av sina åretruntmarker inom sitt gränsbestämda område. Vid en uppdelning av Anttisområdet enligt renskötselkonventionens förslag skulle innebära att 15 % av samebyns åretruntbetesområde försvinner, vilket motsvarar 19 378 hektar. I renbeteskommissionen från 2001 framgår att Anttisområdet är det enda större vinterbetesområdet av god kvalitet. År 2010 utgjorde 75 % av området privat mark. Det område som inte omfattas av renskötselkonventionen finns på samebyns nordvästra del. Sattajärvi respektive Tärendö samebyars renar går vintertid över älven för att söka bete på den norra sidan, det innebär att de skulle gå på konventionsområdet. För att förhindra detta bör stängsel uppföras, detta är dock inte att betrakta som en hållbar eller önskvärd lösning. Sattajärvi sameby anför 2016-10-31 att promemorian med lagförslag är att betrakta ambivalent. Den innehåller en del tvetydigheter som gör att innehållet och dess innebörd är svårt att tolka. Exempelvis framgår att norska sameer kan ansöka om koncessionsrätt med skyldighet att ta hand om sköterrenar som tillhör andra medan det också står att en koncessionssameby förlorar sin betesrätt med anledning av renskötselkonventionen. Sattajärvi sameby är beredd att tillstyrka lagförslaget med förutsättning att dess 3 § förblir i oförändrat skick.

Koncessionshavare i Anttisområdet bedriver sin verksamhet inom konventionsområdet och dennes verksamhet skulle äventyras om renskötselkonventionens ratificerades. Det kan leda till att de vinterbetande renarnas rörelsemönster kan generera till tvister, krav på vite och andra konventionsavgifter.

Angående Vittangi skogssameby, i det fallet att renskötselkonventionen skulle ratificeras, skulle samebyn förlora hälften av sina vinterbetesmarker i Skaitelandet och Saivomuotka. Fullständig insyn i samebyns område och förhållanden finns inte från Pajala kommun, men det går att uppskatta att samebyn riskerar att lida allvarlig ekonomisk skada. En utslutning av de hävdvunna vinterbetesmarkerna kan ytterligare leda till konflikter mellan Muonio och Vittangi samebyar gällande vinterbetet.

Bristande utbyte

Renskötselkonventionen anses vara ett utbyte mellan svenska samebyar och norska renbetesdistrikt. Förhandlingsdelegationen har föreslagit områden i södra delen av Norrbotten och längre söderut inom Västerbottens och Västernorrlands län för vinterbete. Detta utbyte som sådant har Pajala kommun sedan år 2010 ingenting att invända mot. I Pajala kommun finns två konventionsområden enligt områdesprotokollet till renskötselkonventionen. Dessa är Sattajärvis åretruntmarker och vinterbetesområden för Muonio med flera samebyar. De kan inte erbjudas andra områden i utbyte och omfattas inte heller av något ersättningsområde. Pajala kommun bedömer därför att detta föreslagna förfarandet inte är att betrakta som något



utbyte. Därför är renskötsselkonventionens innehåll som avses i detta stycket föremål för invändning.

Stängsel

Konsekvensanalys saknas fortfarande avseende nybyggnad av stängsel runt Saivomuotkaområdet till riksgränsen och Skaitelandets västra gräns mellan Torne och Lainio älvar. I Pajala kommuns yttrande 2010-08-16 framgår vidare att hänsyn bör tas till älgarnas naturliga vandringsriktning nordväst-sydost och i Saivomuotka där älgstammen riskerar att bli helt avskild sitt naturliga rörelsemönster. Pajala kommun föreslår att samråd sker med jakträttsinnehavare och enskilda markägare avseende eventuellt upprättande av nya stängsel. År 2010 har enskild markägare inom Skaitelandet och Saivomuotka meddelat att nya stängsel inte accepteras och att avstånd tas från föreslagen renskötsselkonvention. Det har av Pajala kommun också tidigare anförts att renskötsselkonventionen inte i första hand tar till hänsyn rådande reella behov sett till bland annat dyra transportkostnader.

Markägarna

Markägarintresset har inte tillräckligt utretts vid framtagande av renskötsselkonventionen. Renskötsselkonventionen med lagförslag kan anses försvåra pågående och framtida användning av fastighet. I dag fungerar samarbete mellan markägarna och samebyar inom koncessionsområde. Markägarna har möjlighet att ha renar och detta kan öka avkastningen av en fastighet. Skulle renskötsselkonventionen ratificeras riskerar samebyarna inom koncessionsområde tvingas avstå sina betesmarker och mista förutsättning att bedriva renskötsel medan markägarna mister avkastningsvärde. Renskötsselkonventionen kan innebära en försvåring av markägarens användning av fastighet till förmån för norska renbetesdistrikt. Om ersättningsanspråk väcks av markägare riskerar upprättelseförfarandet bli långdraget. Detta kan påverka markpriser, utvecklingsmöjligheter och hämma investeringsprocesser och möjligheten att genomföra projekt.

Vid ett upprättande av samarbetsavtal mellan renbetesdistrikt och sameby saknar markägare inflytande och insyn i processen. Detta påverkar ersättningsanspråk och överklagandeprocesser negativt ur markägarens perspektiv, det finns en möjlighet att denne inte känner till upprättat avtal. Renskötsselkonventionen och lagförslaget föreslås tillämpa tillägg som ger markägare någon form av inflytande i processerna.

I dagsläget uppges välfungerande mönster finnas för användning av skogsmark mellan rennäringen och skogsnäringen. Förändrade förhållanden gällande renbetesmarker, i enlighet med områdesprotokollet, leder troligen till förändringar gällande samebyarnas användning av skogsägarnas marker. Detta riskerar påverka relationen mellan skogsnäringen och rennäringen negativt.

Upprättande av stängsel med anledning av förändrade förhållanden enligt renskötsselkonventionen kan tilläggas föranleda oskäligen höga kostnader för markägare vid



användning av fastighet. Det saknas konsekvensanalyser beträffande de flesta ovanstående omständigheter avseende markägarnas intressen.

Ekonomiska konsekvenser och ersättningsanspråk

Av vad som framgår i promemorian har de ekonomiska konsekvenserna inte kalkylerats eller på annat sätt utretts sedan år 2008. Potentiella och/ eller förväntade skador på skog och mark anses inte beräknats till tillfredsställelse. Detta bör särskilt utredas i förhållande till de förluster som kan tillkomma det potentiella avkastningsvärdet av en skogsfastighet. Även underlag avseende andra konsekvenser och ekonomiska förluster i relation till rennärningen föreslås tas fram.

Det bör vara okomplicerat att som markägare söka ersättning för försvårad markanvändning. Ur ett markperspektiv är lagförslagets 10 § intressant avseende eventuell försvårad markanvändning för enskilda markägare. Reglerna för hur ersättning ska begäras framgår inte klart i promemorian och behöver klargöras. Att markägare ska behöva väcka talan hos mark- och miljödomstolen inom tio år från det att konventionslagen trätt i kraft om ersättning nekas förefaller dessutom vara en svårtolkad bestämmelse. Om försvåringen exempelvis uppkommer efter nio år blir frågan om tidsfristen för att väcka talan endast blir ett år, om ersättning nekas i första instans. Reglerna för hur talan kan väckas vid nekad ersättning i första led behöver därför förtydligas.

Det är förhållandevis svårt att förutse eventuella skador på skogsfastigheter, dessa skador påträffas inte sällan efter en längre tid än tio år. Betestryckets påverkan på fastigheten avgörs i relation till en variation faktorer som exempelvis skogens utvecklingsfas varför tidsfristen på tio år från lagens fastställande inte är att bedöma som en rimlig tidsperiod eftersom den är för kort.

Enligt lagförslagets 7 § är en förutsättning för ersättningsanspråk att det föreligger rätt till renskötsel med grund i sedvana eller urminneshävd. Detta avseende förlust av mark i Sverige. Eftersom koncessionsrenskötsel av historiska skäl ger Ortsbor rätt att bedriva renskötsel torde bestämmelsen omfatta större delar av området för Pajala kommun med anledning av sedvana, detta konstateras bland annat i SOU 2006:14 s. 405-408 angående koncessionsrenskötsel. Sedvanerätten prövas dock i det enskilda fallet vid ersättningsanspråk för varje konventionsområde. Promemorian antar att denna prövning, om påkallad, kommer att genomföras av den svensk-norska överprövningsnämnden eller länsstyrelsen. Pajala kommun anser, med intresset att bevara rennärningen oskadad i längsta möjliga mån, tillämplig del av renskötselkonventionen med tillägg av detta lagförslag har potential att uppnå önskad omfattning med förbehållet att det bör fastställas vilken myndighet som ska pröva förfarandet. Pajala kommun har anspråk om att prövning genomförs på ett så förenklat sätt som möjligt, som förslag kan renskötarna och markägarna ges visst inflytande över hur ärendehanteringens effektivast genomförs. Åtminstone bör förfarandesättet vara enhetligt.

Lagförslagets 7 respektive 10 §§ är oförenliga med nationell grundlag och europeisk lag avseende allas likhet inför lagen eftersom förslaget innebär att prövningen avseende rennärningen blir förenklad medan enskilda markägares prövning hänvisas till domstolsprövning. Gällande den enskilda markägaren kan också anmärkas att det är svårt för



PAJALA KOMMUN

Handläggare/ Enhet
Linnea Huhta
Kommunledningen

REMISSVAR

Datum 2017-01-23
DNR N2016/05385/FJR

denne att avgöra huruvida en ren är svensk eller norsk, att tillsynsmyndigheterna sedan är olika försvårar ytterligare för den markägaren. Förslag om utredning huruvida det är möjligt att tillsätta en svensk-norsk tillsynsmyndighet förespråkas.

Den aktuella tidsfrist avseende ersättningsanspråk som anges om tio år är också svår att tolka. Därtill kan tilläggas att en bedömning bör kunna göras även efter elva år från det att lagen trätt i kraft. Detta eftersom renskötselkonventionen skulle vara gällande i 30 år bör dessa tidsfrister bedömas i förhållande till varandra. Lämpligen utgår tidsfrist för ersättningsanspråk i relation till datum då skada eller förlust konstaterats, inte från det att lag trätt i kraft.

Rättsläge

Principiellt angeläget är att gränsöverskridande renskötsel ska innebära samma rättigheter och skyldigheter som annan renskötsel i landet. Förändrat är sedan år 2010 det att samernas rättigheter som urfolk bör beaktas vid all tillämpning av renskötselkonventionen. Samernas självbestämmanderätt har enligt promemorian ansetts godtagbar från folkrättslig synpunkt med förutsatt att ersättning utgår enligt svensk expropriationslag.

Av särskild relevans för Pajala kommun är det som framgår i lagförslagets 3 §: ”Omfattar gränsöverskridande renskötsel ett område där koncessionsrenskötsel får bedrivas enligt 85 § rennäringslagen får ett norskt renbetesdistrikt söka tillstånd till sådan renskötsel. Om förutsättningar för tillstånd och renskötselns bedrivande gäller då även 85-89 §§ rennäringslagen”. 85-89 §§ rennäringslagen anger ramar för vilka koncessionsrenskötsel ska hanteras i Sverige. Om renskötselkonventionen skulle ratificeras och lagförslag införas skulle det kunna innebära att både svenska och utländska renskötarens förutsättningar att bedriva rennäring inom visst område bedöms på ett likvärdigt sätt.

I lagförslagets 9 § framgår att en myndighet vid prövning av tillåtlighet där gränsöverskridande renskötsel bedrivs i möjligt mån ska skydda ifrågavarande område mot ingrepp som väsentligt kan försvåra renskötselns eller åtminstone trygga behovet av renbete på annat sätt. I det fallet att det inte är möjligt att varken skydda området eller trygga behoven anges att ersättning ska betalas till aktuell sameby eller renbetesdistrikt i enlighet med svensk expropriationslag enligt vad som framgår i 29 § rennäringslagen. Av vad som framgår kan tolkas att det uppkommer en opåkallad risk för att rennäringen påverkas negativt eftersom renskötselkonventionen inte heller den kan anses fastställa en beständig gräns med tydliga skyddsbestämmelser avseende bland annat betesmark. Det kan innebära att tillstånd beviljas mot ekonomisk ersättning efter eventuell prövning då skada uppstått, det innebär i förlängningen att rättsläget är tämligen flyktigt och möjligheten för renskötarna att själva förfoga över sina betesområden inskränks. Om renbetet skulle försämrats markant kan det under värsta möjliga omständigheter innebära att den enskilde renskötarens hjord lider sådan skada att renskötsel inte längre kan vara lönsamt och eventuellt föranleda ansökan om konkurs. Att ekonomisk ersättning utgår i efterhand kan inte tillfredsställande ersätta den möjliga risken om verksamhets upphörande.



PAJALA KOMMUN

Handläggare/ Enhet
Linnea Huhta
Kommunledningen

REMISSVAR

Datum 2017-01-23
DNR N2016/05385/FJR

Samerna kan inte, om renskötselkonventionen ratificeras, nyttja sin sedvanerätt på konventionsområdena. Enligt vad som framgår i promemorian är det även svårt att uträkna omfattningen av de olika samebyarnas eventuella förluster. Ytterligare vikt föreslås därför i en sammantagen bedömning ges till samiska arbetsgruppens förslag givet den påverkan renskötselkonventionen kan leda till avseende sedvanerätten.

I artikel 34 anger att renskötselkonventionen vid ratificerande är giltig i inledningsvis 30 år, vilket kan anses motsvara en generation. Den långa giltighetstiden gör det särskilt påkallat att göra en grundlig utredning och framåtsyftande konsekvensanalys.

Artikel 7 i renskötselkonventionen tillåter att renbetesdistrikt och sameby upprättar samarbetsavtal som avviker från områdesprotokollet, detta ska fastställas av nämnd. Detta kan tolkas som fördelaktigt för avtalsträffande parter medan det för eventuell tredje part kan bli svårt att veta vad som gäller för vilket markområde. Det kan finnas en risk att insyn försämras och att användning av mark begränsas för tredje part. Detta kräver också ytterligare beaktande.

I Pajala kommuns yttrande 2010-08-16 anförts att ett eventuellt ikraftträdande av renskötselkonventionen skulle kunna innebära konflikt med svensk konkurrenslagstiftning och svensk rättstradition om utländsk part inom samma näring får fördelar på svensk parts bekostnad och då tredje part riskerar att påverkas negativt. Pajala kommun vidhåller denna uppfattning.

Avslutande kommentarer

Eftersom rennäringen i området företrädesvis bör ha möjlighet att utvecklas bedömer Pajala kommun att föreslagen renskötselkonventions ikraftträdande riskerar att innebära en väsentlig inskränkning för berörda samebyar trots ersättningsförfarande presenterat i lagförslaget. Därtill framhålles att effekt av skador på skog och mark inte beräknats till tillfredsställelse. Det bör särskilt beaktas i förhållande till de förluster som kan tillkomma det potentiella avkastningsvärdet av en fastighet. Markägare bör också ha inflytande i renskötselkonventionen och lagförslaget. I förekommande fall föreslås att särskild expertis tillfrågas såsom jakträttsinnehavare avseende stängselbygge och andra experter inom andra områden om detta är påkallat.

Ytterligare bör beaktas den betesproblematik som dokumenterades redan år 2014, påkallat är en konsekvensanalys kring huruvida rennäringen i Pajala kommun kan påverkas av de nya förhållanden som kan tillkomma om renskötselkonventionen skulle ratificeras. Förslagsvis bör även besöksnäringens eventuella förluster utredas om de nya förhållandena skulle kunna föranleda sådan påtaglig försämring av betesmarker att rennäringen i Pajala kommun skulle upphöra.

Att renskötselkonventionen ytterligare skulle vara gällande i 30 år efter ikraftträdande gör att Pajala kommun anser att det är särskilt påkallat att göra en grundlig utredning och framåtsyftande konsekvensanalys. Renskötselkonventionen kan inte heller anses innebära någon förbättring av de förhållanden som råder inom rennäringen i dag. Vid fråga om



PAJALA KOMMUN
Handläggare/ Enhet
Linnea Huhta
Kommunledningen

REMISSVAR

Datum 2017-01-23
DNR N2016/05385/FJR

renskötselkonventionen och lagförslaget tillsammans på ett tillfredsställande och fullständigt sätt kan anses komplettera varandra bedömer Pajala kommun att det finns delar som kan vara att betrakta som tillfredsställande. Detta inte sagt att de som helhet bedöms som fullgoda. Pajala kommun bedömer att ytterligare utredning är påkallad och att renskötselkonventionen drar nytta av att omförhandlas till fördel för ömsesidigt, hållbart och förenklat gränsöverskridande utbyte. Utförligare utredning krävs avseende de potentiella ekonomiska och näringsknutna effekterna som renskötselkonventionen skulle kunna föranleda.

Pajala kommun framhåller att underlaget etablerats med bristande representation från de olika näringarna och föreslår att ny förhandling genomförs med en utvidgad referensgrupp, utöver samernas arbetsgrupp. Representanter från skogsnäringen, enskilda näringsverksamheter, besöksnäringen och personer som bedriver koncessionsrenskötsel föreslås få möjlighet att medverka.

Pajala den 23 januari 2017

Åsa Allan
Kommunchef
Pajala kommun