

**Examensarbete 30 hp  
Masterprogram i Fysisk planering  
Maj 2011**



# **Fysisk planering i Sápmi**

**Linnea Grahn**

**Institutionen för Fysisk Planering  
Blekinge Tekniska Högskola  
371 79, Karlskrona  
Sverige**

Detta examensarbete har arbetats fram vid Institutionen för Fysisk Planering, Blekinge Tekniska Högskola som avslutande kravuppfyllelse för en masterexamen inom masterprogrammet för fysisk planering. Examensarbetet motsvarar 20 veckors heltidsstudier.

**Kontaktinformation:**

Författare: Grahn, Linnea  
E-mail: [grahn3@hotmail.com](mailto:grahn3@hotmail.com)

Handledare:  
Prof. Lars Emmelin, BTH

Institutionen för Fysisk Planering  
Blekinge Tekniska Högskola  
371 79 Karlskrona, Sverige  
Telefon: +46 455 38 50 00  
Fax: + 46 455 38 50 57  
[www.bth.se](http://www.bth.se)

**Nyckelord:** Fysisk planering, Gabna sameby, Laevas sameby, renskötselrätt, rennäring, riksintresse rennäring, Sápmi.

## Förord

Intresset för att närmare studera den fysiska planeringen i Sveriges nordligaste län och vilka anspråk och intressen som ges företräde vid nya exploateringar uppstod efter ett besök i Pajala, en kommun som står inför stora strukturella förändringar efter fastställande om nya gruvetableringar. Omfattande beslut att utnyttja naturens resurser som innebär genomgripande fysiska och samhällsliga omdaningar flera hundra år framåt i tiden handläggs och beslutas på löpande band. Vissa beslut för emellertid med sig effekter av sådan art och omfattning som kan vara svår att överblicka inom det enskilda ärendet, där småskaliga men åtskilliga intrång i renbetesmarker utgör ett exempel. Den pågående gruvetableringen i Pajala är en sådan genomgripande strukturomvandling som förändrar landskapet för en avsevärd tid framöver. Gruvan, vars influensområde sträcker sig över landets nationsgräns i öst, ändrar inte bara förutsättningarna för renskötselns bedrivande inom Sverige utan också Finland. Samtidigt är gruvetableringen en angelägenhet att hantera för fysiska planerare med kunskapsbehov utöver rennäringslagens 102 paragrafer.

Frågor bortom storstadsregioners tillväxtmål och blekingska förorters utveckling är således en del av den svenska fysiska planeringen. Frågor, som inte stannar vid mineralutvinning och rennäring utan vandrar vidare över landskapet där de möter både energiproduktion och turism och så småningom påträffar nytt land i både öst och väst, men alla med den gemensamma likheten att de gäller för trakter som varken kan liknas vid Västeuropas grönområden, Malmös gator eller Gävles landsbygd. Frågor, som kräver kompetenta planerare med insikt och kunskap, men som försumrats och långt ifrån uppmärksammats inom utbildningen *Fysisk planering*, vid Blekinge Tekniska Högskola. Det här examensarbetet är därför mitt bidrag till utbildningen med förhoppning om att det kan väcka intresse att också belysa de komplicerade planeringsfrågor och juridiska förbistringar, som uppstår som konsekvens av att Sverige är rikt på mer än ruttmönster och stadsbor.

*Linnea Grahn, Älvsbyn*

## Sammanfattning

Det ligger ett stort ekonomiskt intresse i de näringar som finns etablerade i Sápmi och de naturresurser som ännu inte exploaterats. Norrländska älvar, skogar och mineraler bringar stora inkomster till Sverige varför det finns ett samhälleligt intresse i att ge goda förutsättningar för att utnyttja landets naturresurser. Mineralbrytning och vindkraftsparker är intressanta etableringar i både fjäll- och skogsland och högaktualiserar frågan om rennäringens fortsatta bedrivande. Det finns även andra ekonomiska intressen i fjällområdena bortom energiproduktion, gruvnäring och skogsbruk som gör anspråk på mark och vatten som omfattas av renskötselrätt. Omfattande intrång i renbetesmarker och hinder för den praktiska renskötseln utgörs nämligen också av turism och friluftaktiviteter. Med detta som bakgrund finns det ett intresse och behov av att studera svenska kommunala, statliga och rättsliga instansers hantering och värdering av rennäringens intresset i frågor som rör den fysiska planeringen på mark med rätt för sameby att utöva renskötsel. Examensarbetet har koncentrerats till två fallstudier och med hjälp av en metod för kvalificerad uppföljning av offentlig förvaltning har resultatet av fallstudierna analyserats. Den ena fallstudien behandlar ett bygglov för en vildmarkscamp i Kuossanjarka i Kiruna kommun medan den andra fallstudien behandlar en detaljplan för ett fritidshusområde i Nedre Laukkuluspa, också det i Kiruna kommun. I analysen och diskussionen utifrån examensarbetets problemställning har det framkommit att svenska myndigheter hanterat och värderat rennäringens intresset på ett olikartat sätt i ärendehandläggningen. Myndigheter har inte tydligt redovisat vilka argument och mot bakgrund av vilka lagbestämmelser eller annat underlag som beslut fattats. En sådan otydlighet kan bland annat skönjas i myndigheters tolkning av bestämmelserna i första och andra stycket i 3 kap. 5 § MB, där det inte tydligt kunnat utläsas om eller på vilket sätt, skillnaderna i de båda styckena vägts in i myndigheternas bedömningar och beslut. Vad beträffar myndigheters hantering av riksintresset för rennäring, har det framkommit att tolkningen av bestämmelsen även där skett på ett disparat sätt. Skillnader återfinns både i myndigheternas bedömning av det underlag som legat till grund för beslut liksom vilka konsekvenser den förändrade markanvändningen kan få och vilka effekter det kan ge på riksintresset. I myndigheternas värdering av risken för påtaglig negativ inverkan på förutsättningarna att utöva renskötsel, har bedömningar generellt gjorts utifrån det enskilda fallet och inte med hänsyn till det samlade intrång i betesmarker som berörd sameby fått utstå eller beräknas kunna få utstå i framtiden. Därutöver kan konstateras att översiktsplanen som varit gällande för de två fallen har brustit i sin funktion som beslutsunderlag då riksintressanta områden för rennäring inte redovisats i laglig ordning.

# Innehållsförteckning

Förord.....	3
Sammanfattning .....	4
Innehållsförteckning .....	5
Figuröversikt.....	7
Förteckning över förkortningar .....	8
<b>1. Inledning</b> .....	9
1.1 Problemformulering .....	9
1.2 Syfte och problemställning.....	10
1.3 Avgränsning .....	11
<b>2. Analytiskt perspektiv</b> .....	12
2.1 Kvalificerad uppföljning .....	12
2.2 Kvalificerad uppföljning i 15 steg.....	13
<b>3. Metodologi</b> .....	14
3.1 Strategi.....	14
3.2 Metod.....	15
<b>4. Ämnets aktualitet</b> .....	17
4.1 Forskningsläge.....	18
<b>5. Resultat</b> .....	20
DEL1	
5.1 Rättsligt ramverk .....	21
5.1.1 Renskötselrätt .....	21
5.1.2 Vem har renskötselrätt? .....	22
5.1.3 Sameby.....	23
5.1.4 Markbefogenheter för renskötande samer .....	24
5.1.5 Sametinget och rollen som central förvaltningsmyndighet för rennärigen .....	25
5.1.6 Riksintresse rennärigen.....	26
5.1.7 Enkelt planförfarande.....	27
5.1.8 Bygglov.....	27
5.2 Folkrättsligt skydd .....	29
5.2.1 Samer som urfolk .....	29
5.2.2 Nordisk samekonvention .....	30
DEL 2	
5.3 Fallstudier.....	32
5.3.1 Fallstudie 1: Bygglov för en vildmarkscamp, Kuossanjarka .....	33
Sammanfattning av ärendet .....	33
Bakgrund .....	33
Från ansökan om bygglov till prövning i regeringsrätten .....	35
Miljö- och byggnämnden, Kiruna kommun .....	35
Länsstyrelsen i Norrbottens län .....	35
Länsrätten i Norrbottens län .....	36
Kammarrätten .....	37

Regeringsrätten .....	38
5.3.2 Fallstudie 2: Detaljplan för ett fritidshusområde, Nedre Laukkuluspa .....	40
Sammanfattning av ärendet .....	40
Bakgrund .....	40
Från önskemål om ny detaljplan, till beslut av regeringen .....	42
Stadsarkitektkontoret, Kiruna kommun .....	42
Miljö- och byggnämnden, Kiruna kommun .....	43
Länsstyrelsen i Norrbottens län .....	43
Regeringen .....	45
<b>6. Analys .....</b>	<b>47</b>
6.1 Kvalificerad uppföljning av fallstudie 1: Bygglov för en vildmarkscamp, Kuossanjarka .....	48
6.1.1 Preciserade delfrågor .....	49
6.2 Kvalificerad uppföljning av fallstudie 2: Detaljplan för ett fritidshusområde, Nedre Laukkuluspa .....	53
6.2.1 Preciserade delfrågor .....	54
<b>7. Diskussion .....</b>	<b>57</b>
Sakägarfrågan .....	57
Lämplig användning och hushållning av marken .....	57
Miljöbalkens skydd för rennäringens bedrivande .....	59
Riksintresse rennäring .....	63
Övriga synpunkter .....	65
<b>8. Slutsatser .....</b>	<b>67</b>
<b>Referenslista .....</b>	<b>68</b>
Lagrum .....	68
Förarbeten .....	68
Konventioner .....	68
Rättsfall .....	69
Litteratur – tryckt material .....	69
Rapporter .....	70
Artiklar .....	70
Elektroniska källor .....	70
Muntliga källor .....	72
Offentliga dokumentations- och beslutshandlingar .....	72
Fallstudie 1: Bygglov för en vildmarkscamp, Kuossanjarka .....	72
Fallstudie 2: Detaljplan för ett fritidshusområde, Nedre Laukkuluspa .....	73
Övriga dokumentations- och beslutshandlingar .....	74
Övriga källor .....	75
Bildkällor .....	75
<b>Bilaga 1</b> ”Detaljplan för Del av Jukkasjärvi kronoöverlopsmark 1:1, Kiruna kommun.” Lagakraftvunnen: 1995-01-13.	
”Detaljplan för Laukkuluspa Nedre, Del av Jukkasjärvi Kronoöverlopsmark 1:1, Bostäder, Kiruna kommun.”	

## Figuröversikt

- Figur 1 Kvalificerad uppföljning i 15 steg, sida 13.  
Figur 2 Sápmi sett från Nordpolen, sida 20.  
Figur 3 Samebyar i Sverige, sida 23.  
Figur 4 Karta över bygglovets lokalisering i Kuossanjarka invid Torne älv, Kiruna kommun, sida 34.  
Figur 5 Karta över detaljplanens lokalisering i Nedre Laukkuluspa invid Kalix älv, Kiruna kommun, sida 41.  
Figur 6 Modell för kvalificerad uppföljning av fallstudie 1: Ett bygglov för en vildmarkscamp, Kuossanjarka, sida 48.  
Figur 7 Modell för kvalificerad uppföljning av fallstudie 2: En detaljplan för ett fritidshusområde, Nedre Laukkuluspa, sida 53.

## Förteckning över förkortningar

DO	Diskrimineringsombudsmannen
FL	Förvaltningslagen
MB	Miljöbalken
MKB	Miljökonsekvensbeskrivning
PBL	Plan- och bygglagen
Prop.	Proposition
RF	Regeringsformen
RNL	Rennäringslagen
SSR	Svenska Samernas Riksförbund



# 1. Inledning

Det pågår omfattande strukturella förändringar i Sameland i Sverige. Energiproduktion, gruvdrift och naturturism är kända konkurrenter om Lappmarkens naturresurser och en intensifierad kamp om landområden har under senare år uppstått i och med utländska företags intresse i gruvetableringar, den svenska regeringens satsning på vindkraft och det svenska fjället som utforskad turistmagnet. Infrastrukturåtgärder såsom vägar, järnvägar och kraftledningar som följer vid nya näringsetableringar lägger ytterligare en grund till konflikt vad beträffar rätten till markutnyttjande mellan samer som historiska brukare och nya intressenter.

I examensarbetet *Fysisk planering i Sápmi* undersöks delar av den planeringsproblematik som råder för de landarealer där rennäring idkas och samers rätt till deltagande och möjlighet till gehör för sina synpunkter i planeringsprocesser och markanvändningsfrågor är ett infekterat tvisteämne. Syftet är att i första hand, genom en granskning av två specifika fall, undersöka myndigheters agerande och ställningstagande i ärenden inom fysisk planering som involverar Sveriges ursprungsbefolkning, samer, för att identifiera beaktandet av renskötande samers rättigheter och intresse att bedriva rennäring. En närmare studie av hur ett bygglovs- och ett detaljplaneärende framskridit ges därför, liksom en presentation av de slutsatser som, utifrån de studerade fallen, kan dras om kommunala, statliga och rättsliga instanser värdering av rennäringens intresset visavi andra motstående intressen i områden som ger rätt för samebyar att utöva renskötsel.

## 1.1 Problemformulering

Rennäring är vad som kanske mest markerar Sveriges urbefolkning<sup>1</sup>, samernas, särart. Framförallt då rätten att bedriva rennäring endast är berättigad samer. I det samiska samhället har därför rennäringen en särställning men har under historien och fram till dags dato i regel fått stå tillbaka för andra samhällsintressen. Eivind Torp, som bland annat forskat om renskötselrätt, hävdar att de 30 procent av Sveriges totala yta, som i officiella sammanhang brukar omnämnas som renbetesmark, är en felaktig angivelse då långt ifrån all mark kan nyttjas för renskötsel.<sup>2</sup> Torp menar att det är ett otvivelaktigt faktum att samebyarna får stå tillbaka för intrång i renbetesmarkerna vilket både resulterar i en begränsning av samebyarnas möjligheter att förfoga över betesmarker och en begränsning av rennäringens utvecklingsmöjligheter. I dagsläget utvecklas bland annat gruvnäringen i Kiruna, Gällivare och Pajala kommuner på ett omfattande sätt vilket kräver strukturella förändringar av historiska samhällsmönster. Det får konsekvenser för rennäringen som direkt påverkas när befintlig bebyggelse och infrastruktur anläggningar dels måste flyttas men också då gruvnäringen i sig kräver markareal och resurser för den egna brytningen och förädlingen av mineral. Från statligt håll har det samtidigt kommit önskemål om ökat samiskt inflytande i frågor som rör samerna.<sup>3</sup> Men vilken hänsyn tas till rennäringens bedrivande i markanvändningsfrågor som rör den fysiska planeringen, närmare bestämt etableringar av näringsverksamhet och privata anläggningar i områden ovan odlingsgränsen<sup>4</sup> där rennäring får bedrivas året runt av samebyar?

<sup>1</sup> Det finns inte någon officiellt antagen definition av begreppet urbefolkning i internationella kretsar. Förenta Nationerna har utvecklat en förståelse för begreppet som baseras på särskilda kriterium. Av dessa utgörs några av: 1. Självidentifiering som urbefolkning på individnivå och accepterad av gruppen som medlem, 2. Historisk kontinuitet med koloniala och/eller nybyggarsamhällen, 3. Stark koppling till landområden och omgivande naturresurser, 4. Tydliga sociala, ekonomiska eller politiska system, 5. Eget språk, kultur och tro. (Källa: "Who are indigenous peoples?", UN Factsheet, [http://www.un.org/esa/socdev/unpfi/documents/5sessions\\_factsheet1.pdf](http://www.un.org/esa/socdev/unpfi/documents/5sessions_factsheet1.pdf) Senast använd: 2011-04-21.)

I Sverige har riksdagen fastställt att samer ska betraktas som urbefolkning i en skrivelse från år 1976. (Källa: Riksdagens skrivelse 1976/77, rskr. 289, se även: KrU 1976:43 och SOU 1989:41 s. 122-124).

Skillnaden mellan en nationell minoritet och ett urfolk ligger i urfolkets behov av rättigheter för att utveckla den egna identiteten och kulturen som härstammar i urfolkets nära relation till land och vatten. Det regelverk som omfattar urfolksrättigheter sträcker sig därför längre än för nationella minoriteter. (Källa: Malin Brännström, "Samerna och naturresurserna," i *Är vi inte alla minoriteter i världen? Rättigheter för urfolk, nationella minoriteter och invandrare*, Lars Elenius red. (Stockholm: Ordfront, 2009), s.200.)

<sup>2</sup> Eivind Torp, "Samerättslig forskning i Sverige – pågående forskning och framtida utmaningar" *Människor i norr: Samisk forskning på nya vägar*, (2008): 96.

<sup>3</sup> Prop. 2005/06:86.

<sup>4</sup> Administrativ gräns mellan fjälltrakter och områden lämpliga för odling i Norrbottens och Västerbottens län som utstakades på 1870- och 1880-talen i samband med uppdelningen av mark mellan kronan och enskilda. Gränsens tillkomst skedde för att skydda samer mot intrång och förhindra nybyggen på ojämlig mark. I rennärlagen (1971:437) har gränsen bland annat betydelse i fråga om betesområdens geografiska utsträckning och användning i tid. (Källa: Nationalencyklopedin).

I *Förvaltningsrättslig tidskrift* och *Svensk Juristtidning* har uppmärksammats att samer många gånger inte hörs i markanvändningsfrågor och bygglovsärenden, trots att följderna av ett beslut inkräktar på rennäringen.<sup>5, 6</sup> I ett pågående rättsfall har diskrimineringsombudsmannen (DO) stämt Krokoms kommun för etnisk diskriminering med anledning av att kommunen regelbundet struntat i samråd med Jovnevaerie sameby i bygglovsärenden som påverkar byns renbetesmarker.<sup>7</sup> DO hävdar att problematiken gäller för ett större antal samebyar och fler kommuner än den sameby och kommun som omfattas av den aktuella rättsprövningen. Problem som direkt relaterar till den svenska lagstiftningen finns också, exempelvis påträffas i den svenska plan- och bygglagen (1987:10; PBL, 2010:900; PBL) oklarheter angående samebyars besvärsmätt, vilket grundar sig i att det inom renskötselrätten finns både same och sameby som rättssubjekt.<sup>8</sup> En otydlig lagstiftning och rättsliga oklarheter konstateras i den statliga utredningen *En ny rennäringsspolitik*, vara resultatet av nuvarande rennäringsslag och i en tryckt publikation från Jordbruksdepartementet, *Samerna- ett ursprungsfolk i Sverige*, framkommer att samernas rätt till markområden och naturtillgångar behöver stärkas.<sup>9, 10</sup>

Trots hänvisningar till en ofullständig och motsägelsefull lagstiftning i statliga utredningar och inom forskningsvärlden finns det ett vetenskapligt intresse av att, utanför juridikens ramar, undersöka hur aktörer inom fysisk planering förhåller sig till rennäringssintresset och den problematik som följer därav. Som fysisk planerare eller medverkande inom planprocessen fordras nämligen ett förhållningssätt till de komplicerade frågor som rör samerna och renskötselrätten. Kunskapsbrist kring rennäringsslagstiftning och folkrättsligt skydd för minoriteter och urfolk kan vara en bakomliggande orsak till att tjänstemän bortser från samer som sakägare i plan- och bygglovsärenden och försummar samrådsförfarandet, vilket bland annat visat sig i Krokofallet men också i planprocessen för vindkraftsetablering i Markbygden.<sup>11, 12</sup> En frånvaro av fullständighet i behandlingen av ett ärende och i beslut som tas, kan också tänkas ligga i ett konsensusglapp, kring vem eller vad som ska tillskrivas ett riksintresse bland svenska myndigheter.

Som en följd av ovanstående beskrivning finns därför ett intresse och ett behov<sup>13</sup> av att studera myndigheters hantering och värdering av rennäringssintresset i ärenden gällande bygglov och detaljplan för etableringar vars ianspråktagande av mark berör områden för renskötsel samt vilken inverkan myndigheters bedömning haft på ärendenas utfall, för att därav kunna dra nya lärdomar.

## 1.2 Syfte och problemställning

Syftet med examensarbetet är att undersöka myndigheters agerande och ställningstagande i ärenden inom kommunal fysisk planering som involverar Sveriges ursprungsbefolkning, samer, för att identifiera beaktandet av renskötande samers rättigheter och intresse att bedriva rennäring.

Med anledning av examensarbetets ovanstående syfte lyder problemställningen:

Vilka slutsatser kan dras, utifrån studiet av två fall, om svenska kommunala, statliga och rättsliga instansers hantering och värdering av rennäringssintresset<sup>14</sup> avseende ett bygglov och en detaljplan på mark med rätt för sameby att utöva renskötsel?

<sup>5</sup> Eivind Torp, "Rennäringen som sakägare i bygglovsärenden." *Förvaltningsrättslig Tidskrift*, 2 (2003):363-372.

<sup>6</sup> Eivind Torp, "Renskötselrätt bör inskrivas i fastighetsregistret." *Svensk Juristtidning*, 5 (2005):514-521.

<sup>7</sup> Dom mål nr T 243-08, Östersunds tingsrätt, 2010-10-11.

<sup>8</sup> Eivind Torp, "Samebyns talerätt i civilrättsliga ärenden." *Förvaltningsrättslig Tidskrift*, 3 (2007):243-252.

<sup>9</sup> SOU 2001:101 s.161.

<sup>10</sup> "Samer – ett ursprungsfolk i Sverige" Jordbruksdepartementet, 2009, s.62-63.

<sup>11</sup> Dom mål nr T 243-08, Östersunds tingsrätt, 2010-10-11.

<sup>12</sup> Johansson, Thomas. "Fullbordat faktum – en studie av förankringsprocesser i samband med vindkraftsetableringar i Piteå kommun", 2010, s.43-73.

<sup>13</sup> Eivind Torp, "Samerättslig forskning i Sverige." *Människor i norr: Samisk forskning på nya vägar* (2008):97.

<sup>14</sup> Med "rennäringssintresset" avses i examensarbetet den lagstadgade rätt samer har till mark och vatten samt till utövande av samisk renskötsel och kultur, som ges av svensk lagstiftning.

### 1.3 Avgränsning

Examensarbetet har avgränsats till en granskning av två specifika ärenden inom kommunal fysisk planering med fallstudier som undersökningsstrategi. Argumentationen för valet av fall följer under kapitel 3 om strategi och metoder för examensarbetets genomförande. Att avgränsa studien till två fall kan leda till minskad trovärdighet för de generella slutsatser som presenteras utifrån den egna undersökningen. För att i viss utsträckning råda bot mot detta har undersökningsenheterna valts utifrån särskilt uppställda kriterier utan hänsyn till aktuella eller avslutade rättsfall. Det finns en förhoppning om att liknelser eller avvikelser från andra fall kan bidra till att styrka eller avfärda om de slutsatser som senare dras också kan betecknas som giltiga utanför den egna studiens avgränsning.

För att en fallstudie inte ska bli oändligt stor är det lämpligt att avgränsa den i tid och rum. I examensarbetet har undersökningsenheterna inskränkts till att omfatta två enskilda ärenden med start vid tidpunkten för ansökan om bygglov respektive planläggning hos kommunens miljö- och byggnämnd och med slut vid dagen för ärendets avgörande i sista beslutande instans. Därmed har fallstudierna avgränsats i tid till perioden från och med ansökningshandlingarnas registrering hos kommun fram till och med offentliggörandet av sista prövningsinstans beslut i ärendet. Den geografiska avgränsningen har gjorts till mark med renskötselrätt ovan odlingsgränsen och mer specifikt till det markområde som behandlas i respektive ärende, det vill säga detaljplanens planområdesgräns samt den mark som arrenderats för ansökt bygglov.

Data som samlats in och granskats i de två studerade fallen är i huvudsak offentliga handlingar som utgör själva ärendet. Därtill har offentliga handlingar inhämtats för de fall, till vilka hänvisning görs för att visa på likartade eller kontradikerande exempel i jämförelse med de två ärenden som står i fokus för undersökningen.

Av problemställningen framgår att kommunala, statliga och rättsliga instansers hantering och värdering av rennäringensintresset ska undersökas på mark med rätt för sameby att utöva renskötsel. Med kommunala, statliga och rättsliga instanser avses endast de instanser som varit involverade i respektive ärende med undantag för Sametinget vars myndighetsroll i sammanhanget kan betecknas som problematisk och därmed av intresse för undersökningen.

Den juridiska aspekten har, som tidigare omnämnts i problemformuleringen, lämnats utanför analysen av resultatet då fokus istället riktats mot svenska myndigheters hantering och värdering av rennäringensintresset i planläggning och ansökan om bygglov, vilket snarare är en fråga om förhållningssätt till lagstiftning. Det är viktigt att poängtera att examensarbetet inte ska ses som en rättsutredning, utan istället som ett nedslag i två fall inom den fysiska planeringen, för att illustrera beaktandet av rennäringensintresset i handläggningen av och i beslut om antagande av en detaljplan och beviljande av ett bygglov. Eftersom examensarbetet skrivs inom masterprogrammet för fysisk planering vid Blekinge Tekniska Högskola föranleder även det att juridiska frågor utelämnas till förmån för ett planeringsperspektiv. Genom att studera en specifik problemställning med hjälp utav ett planeringsperspektiv kan en bild ges av hur ett visst system inom den fysiska planeringen fungerar i praktiken och inte bara utifrån vad lagen föreskriver om hanteringen samt tillämpningen av det tänkta resultatet. Det kan bland annat innebära att ett visst planinstrument undersöks utifrån dess funktion, samspel och möjlighet till avvägning inom en viss fråga i den faktiska planeringen. Utanför avgränsningen lämnas även den kommunikativa processen som föregår fysisk planering i Sverige. Med det menas att det endast är vad myndigheter uttryckt i yttranden och beslut som ingår i analysen och således inte hur förslag och beslut kommunicerats med berörda i ärendet.

## 2. Analytiskt perspektiv

För att på ett systematiskt sätt kunna undersöka och bedöma svenska myndigheters hantering och värdering av rennäringsintresset i de specifika och avslutade fall som belyses i examensarbetet har en modell för kvalificerad uppföljning använts, vilket är en metod för noggrann utvärdering av ett visst förlopp, i detta fall inom offentlig förvaltning. En utvärdering är en framåtriktad process för att grundligt följa upp och systematisera genomförandet eller resultatet av en verksamhet genom att bakåt i tiden se över gångna skeenden.<sup>15</sup> Genom försök att identifiera framgångsfaktorer och synliggöra misstag för att förbättra den offentliga verksamheten fyller utvärdering av offentlig förvaltning en funktion för medborgare, brukare, handläggare, administratörer, beslutsfattare och politiska aktörer. Med uttrycket ”offentlig verksamhet” menas allt som sker inom offentlig sektor, vilket också inbegriper aktiviteter av enskilda på uppdrag av det offentliga samt samarbeten mellan offentliga och privata organ.<sup>16</sup> För att undvika begreppsförbistringar fordras också en mer utsnidad förklaring av vad begreppet ”att utvärdera” står för inom offentlig sektor. En mer precis begreppsdefinition ger Evert Vedung, professor i statskunskap, som beskriver utvärdering inom offentlig sektor med orden:

”Noggrann bedömning i efterhand av utfall, slutprestationer, förvaltning och beslutsinnehåll samt organisering av offentlig verksamhet, vilken tänks spela en roll i praktiska beslutssituationer”.<sup>17</sup>

En noggrann efterhandsbedömning måste ske enligt regler som garanterar kvalitet, vilket i sin tur kräver en omsorgsfull datafångst eller ett antal värderingskriterier som konsekvent tillämpas under den pågående utvärderingen. Eftersom utvärdering syftar till att värdera, vilket begreppet också antyder, förutsätts minst ett värderingskriterium finnas utifrån vilket en bedömning kan göras. Det finns däremot ingen bestämmelse om vilka kriterium det ska innefatta.<sup>18</sup> För den utvärdering som görs av de två studerade fallen i examensarbetet, används en mål-processmodell som värderar utifrån verksamhetens mål. Med verksamhetens mål, avses i detta fall, vad lagen minst stadgar att berörda myndigheter ska leva upp till. Valet att använda en mål-processmodell faller sig naturligt av dess funktion att bedöma de aktiviteter som skett före ett visst utfall och inte effekterna av en viss verksamhet efter utfallet som istället kan utvärderas med hjälp av mål-resultatmodeller.<sup>19</sup> En mål-processmodell bedömer alltså ett visst förlopp inom en verksamhet och dess förenlighet med verksamhetens mål. Även samverkan mellan inblandade myndigheter kan undersökas liksom allmänna procedurmål som legalitet, offentlighet och rättssäkerhet.

### 2.1 Kvalificerad uppföljning

Den mål-processmodell som används i utvärderingen av innehållet i de två studerade fallen utgörs av *kvalificerad uppföljning* som stegvis granskar och bedömer en verksamhetsprocess utifrån processen som sådan och inte om den gett ett gott resultat.<sup>20</sup> En särskild egenhet som den valda modellen har är att den försöker upptäcka och klargöra avvikelser från hur genomförandet var tänkt att fungera utifrån uppsatta mål. Till att börja med fastläggs problem vartefter sökandet efter bakomliggande orsaker tar vid i analysen. I många fall handlar kvalificerad uppföljning om att noggrant granska implementerandet av ett beslut på lägre nivåer än den nivå beslutet fattades på, för att utröna vad som varit bra och mindre bra. För den uppföljning som görs av det bygglovs- och detaljplaneärende som står i fokus för examensarbetet, är ordningen den omvända. I motsats sker granskningen av myndigheters värdering av rennäringsintresset i yttranden men framförallt i beslut, som ger det verkliga utfallet av ett ärende, från lägsta till högsta beslutandeinstans med tillhörande remissinstanser.

---

<sup>15</sup> Evert Vedung. *Utvärdering i politik och förvaltning*. 3:e upplagan. (Lund: Studentlitteratur, 2009), s. 20.

<sup>16</sup> *Ibid.*, (2009) s.25-26.

<sup>17</sup> *Ibid.*, (2009) s.24.

<sup>18</sup> *Ibid.*, (2009) s.32.

<sup>19</sup> *Ibid.*, (2009) s.70-71.

<sup>20</sup> *Ibid.*, (2009) s.75-76.

## 2.2 Kvalificerad uppföljning i 15 steg

Kvalificerad uppföljning brukar genomföras i femton efterföljande steg, enligt figur 1. De femton steg som illustreras utgör den kvalificerade uppföljningens grundläggande genomförandestruktur, utifrån vilken anpassningar kan göras beroende av den verksamhet som ska utvärderas. I det första steget beskrivs ämnet vilket senare leder fram till en övergripande fråga för uppföljningen.<sup>21</sup> I steg två klarläggs syftet med uppföljningen. En så kallad interventionsteori, som beskriver hur det som avses att följas upp var tänkt att fungera, utarbetas i det tredje steget och hjälper till att omsätta den övergripande uppföljningsfrågan i mer specifika delfrågor i steg fyra. I uppföljningen av examensarbetets fallstudier har steg tre inneburit ett framtagande av en särskild modell som anpassats till problemställningen. Modellen utgår från verksamhetens mål och har legat till grund för de preciserade delfrågor som använts i genomförandet av analysen. I kapitel 6.1 och 6.2 redovisas en figur över den modell som använts för analysen av respektive fall. De analysenheter som ingår i granskningen utses i steg fem. Eftersom de två fallstudierna valts utifrån särskilda kriterier för examensarbetets syfte, se kapitel 3.1, finns redan utvalda enheter för analysen. I det sjätte steget sker insamling av data, vilken redovisas för varje fallstudie i resultatdelen. Det sjunde steget inbjuder till en preliminär analys av data för att därefter följas upp i steg åtta, nio och tio av en ny problemformulering, nya analysenheter och ny datainsamling som upptäckts vara relevant för undersökningen. Steg åtta, nio och tio, som innebär ett omtag av tidigare genomförda moment är således en repetition av steg fem, sex och sju. Eftersom det inte har varit tillämpligt att inom examensarbetets avgränsning göra ett omtag och bland annat välja ut nya analysenheter, har steg åtta, nio och tio inte genomförts. Steg elva innebär en slutgiltig analys av insamlad data och i steg tolv värderas resultatet mot bestämda värderingskriterier för undersökningen. Hur analysen genomförts för de studerade fallen och hur resultatet värderats mot uppställda värderingskriterier finns redovisat i kapitel 6. Det trettonde steget, att uppföljningen förmedlas, uppträder självklart i och med examensarbetets rapportering och publicering medan det fjortonde steget, att resultatet kommer till användning, förhoppningsvis kan ske genom att resultatet väcker intresse, inte minst inom utbildningsväsendet. Det femtonde och sista steget, som innebär en uppföljning av resultatet, infrias inte inom den egna undersökningen men kan tänkas uppfyllas i och med att forskning inom ämnet fortgår även i framtiden, för att åstadkomma förbättringar och bringa ny kunskap till ytan.

Steg	Kvalificerad uppföljning i 15 steg
1	Allmänt ämne bearbetas till en överordnad uppföljningsfråga
2	Uppföljningens syfte klarläggs
3	Utarbetande av interventionsteori (modell) för uppföljning av studerad verksamhet
4	Utarbetande av specifika delfrågor till den överordnade uppföljningsfrågan
5	Val av analysenheter
6	Datainsamling
7	Analys av data
8, 9, 10	Ny problemformulering, nya analysenheter, ny datainsamling
11	Slutlig dataanalys
12	Värdering av uppföljningens resultat
13	Uppföljningen rapporteras
14	Uppföljningen används
15	Den kvalificerade uppföljningen följs upp

Figur 1. Kvalificerad uppföljning i 15 steg.

<sup>21</sup> Evert Vedung. *Utvärdering i politik och förvaltning*. 3:e upplagan. (Lund: Studentlitteratur, 2009), s. 77.

### 3. Metodologi

Metodologi är benämningen för läran om metoder men begreppet kan också användas för att beskriva ett planmässigt genomförande eller ett vetenskapligt förfarande. Det tillvägagångssätt som använts i genomförandet av examensarbetet redovisas nedan under rubrikerna strategi och metod. I kapitel 3.1 förs inledningsvis en argumentation angående beslutet att använda fallstudier som strategi för att undersöka examensarbetets problemställning. I kapitel 3.2 förklaras och argumenteras vidare för den metod som därefter har utsetts för fallstudiernas genomförande, vilken bygger på insamling och granskning av dokumentära data.

#### 3.1 Strategi

Inom samhällsforskningen är användandet av fallstudier vanligt och är också en framkomlig forskningsmetod för utvärdering av offentlig verksamhet. Utmärkande för fallstudien är dess inriktning på bara en eller ett fåtal undersökningsenheter med målsättning att belysa det generella genom att studera det enskilda.<sup>22</sup> I examensarbetet har två enheter, ett bygglovs- och ett planärende, avhandlats för att generera en bredare analysgrund för efterkommande slutsatser och för att samtidigt ge möjlighet till en jämförelse mellan enheterna i förhållande till problemställningen. Valet av fallstudie som undersökningsstrategi kommer vidare av att fallstudien tenderar att betona detaljer i relationer och sociala processer framför att rikta uppmärksamhet enbart mot resultatet av just relationer och sociala processer.<sup>23</sup> Ett flertal metoder och källor uppmuntras också, fallstudien begränsar varken antalet datakällor eller metoder för datainsamling. Även här stärks valet av undersökningsstrategi då en djupare granskning av ett bygglovs- eller planärende kräver dels analys av offentliga handlingar för det specifika ärendet men även förståelse för instansers handlande med hjälp av bland annat lagstiftning, förarbeten, utredningar, forskningsrapporter och litterära historieskrivningar.

Fallstudien som strategi är lämplig att använda i verkliga situationer, vilket är gällande för enheterna i undersökningen, om än fallen, med sin då gällande utformning, hade nått ett avslut i rättssammanhang. Eftersom enheterna redan utspelat sig har inblandades vetskap om examensarbetet och dess problemställning inte kunnat påverka omständigheterna kring eller utgången av fallen, utan istället har de fenomen som redan uppträtt under ärendehanteringens gång studerats.

Enheterna för fallstudierna har valts utifrån tre specifika kriterier:

- Ärendets geografiska placering ska omfatta mark med rätt för sameby att utöva renskötsel.
- Minst tre myndigheter ska ha avgett beslut i ärendet.
- Ärendet ska beröras av riksintresse rennärning.

Utifrån ovanstående kriterier utgörs examensarbetets undersökningsenheter av:

- Ett bygglov för en vildmarkscamp i Kuossanjarka, Kiruna kommun.
- En detaljplan för ett fritidshusområde i Nedre Laukkuluspa, Kiruna kommun.

De två fallen har båda relevans för undersökningen då de behandlar etablering av bebyggelse för privat och kommersiellt bruk inom den geografiska gränsdragningen för en sameby med rätt att utöva renskötsel. Utöver fallens grundläggande tillämplighet avseende undersökningens problemställning finns ett antal likheter som är viktiga att notera. En högst relevant och gemensam faktor är det geografiska läget, vilket är av betydelse då ärendena omfattar markområden ovanför odlingsgränsen som i sin tur är avgörande för samebyns rättigheter att året runt nyttja marken för renskötsel. Av betydelse är också att de samebyar som berörs i de två fallstudierna är fjällsamebyar, varför de omfattas av samma regelverk gällande rättigheten att utöva renskötsel, vilket inte varit

<sup>22</sup> Martyn Denscombe. *Forskningshandboken – för småskaliga forskningsprojekt inom samhällsvetenskaperna*. 2:a upplagan. (Lund: Studentlitteratur, 2009), s.59.

<sup>23</sup> *Ibid.*, (2009) s.60.

fallet om det rör sig om exempelvis en jämförelse mellan en fjäll- och en skogssameby. Det finns även olikheter som kan noteras. Till att börja med är de studerade fallen av olika slag, ett bygglov samt en detaljplan, varför det råder skillnad i lagstiftning för deras behandling hos olika myndigheter vid exempelvis handläggning och överklagande. Det råder också en skillnad mellan ärendena då ansökan om bygglovet för vildmarkscampen i Kuossanjarka skedde på initiativ av en enskild näringsidkare medan initiativ till detaljplanen för fritidshusområdet i Nedre Laukkuluspa togs av Kiruna kommuns planerings- och utredningsavdelning, varför också kostnader för att hantera ärendena har fördelats olika.

Resultatet av fallstudierna, då de endast är två till antalet, kan inte anses heltäckande för att ge ett absolut svar på hur verkligheten ser ut inom planeringssektorn i den undersökta frågan. Det kan inte heller anses heltäckande för att ge en samlad bild av hur samer generellt bemöts i handläggningen av ärenden med anknytning till fysisk planering i kommuner i Sverige vars territorium helt eller delvis upptas av mark med rätt för sameby att bedriva rennäring. Däremot kan, precis som svaret av en statistisk undersökning, ett visst resultat av ett särskilt urval ge en fingervisning om det aktuella tillståndet i frågan. Genom hänvisningar till närbesläktade fall framgår det på vilket sätt valda enheter liknar eller kontrasterar mot andra fall.

## 3.2 Metod

Valet av metod är direkt avhängigt den problemställning som avses att undersökas i den aktuella vetenskapliga framställningen. Den metod som valts för examensarbetet bygger på studier av dokumentära data för att ge en beskrivning av det rättsliga ramverk och det folkrättsliga skydd som berör renskötande samer och mark som omfattas av renskötselrätt inom ämnet för fysisk planering, mer bestämt bygglov och detaljplanering. För att kunna genomföra de fallstudier som utgör undersökningens huvudelement, har offentligt material inhämtats från Kiruna kommun och länsstyrelsen i Norrbottens län. Materialet har, innan det sammanställts i examensarbetets resultatdel, genomgått en granskning för att säkerställa att inget av de dokument som ingått som en del i hanteringen av respektive ärende försumrats. Vid analysen av fallstudierna har en anpassad metod för kvalificerad uppföljning använts. En mer ingående beskrivning av motiven till valet av analysmetod ges av kapitel 2 och i kapitlet 6.1 och 6.2 förklaras den särskilda modell som använts i analysen av respektive fallstudie.

Inga regelrätta intervjuer har hållits som komplement till dokumentära data utan resultat och analys bygger på det tidigare nämnda offentliga materialet. Det bidrag eller den informationstillförelse som en intervju förmedlar en undersökning kan vara ett ovärderligt tillskott och en unik källa till användbar data. Å andra sidan finns en osäkerhet i att förlita sig och göra bedömningar utifrån muntliga utsagor eftersom människors attityd, verklighetsuppfattning, motiv och värderingar kan ändras över tid och påverkas av personliga eller utomstående faktorer, vilket kan skapa en snedvriden bild av verkligheten. Då inga kompletterande metoder, såsom intervjuer, använts som en del av examensarbetets resultat och analys, råder en risk för ett informationsbortfall som eventuellt hade kunnat ringa in uppgifter om särskilda faktorer som förklaring till tänkbara brister i myndigheters handläggning av studerade ärenden. Eftersom några intervjuer inte genomförts har samtidigt inte några utomstående element färgat analysen, annat än författarens personliga bedömningar, gjorda utifrån egna erfarenheter och kunskaper. Som ett supplement till undersökningen har emellertid telefonsamtal förts med tjänstemän vid myndigheter och institutioner för att bredda den egna förståelsen för den undersökta problemställningen. Fotnotshänvisningar till kommentarer från samtalstillfällena ges därför i examensarbetet där de har ansetts kunna tillföra intressanta aspekter till det förda resonemanget.

Den metod som använts för undersökningen är av grundläggande karaktär men nödvändig, framförallt för att få tillgång till det icke-publicerade material som fallstudierna baseras på. Metoden kan därför betraktas som ändamålsenlig för att ta itu med det syfte och den problemställning som föranlett undersökningen. För en mer genomgripande och djupgående analys krävs att ytterligare dokumentära data studeras, samtidigt som det också kan vara berikande att intervjua handläggare och

berörda, vilka kan ge nya infallsvinklar till den studerade problematiken och visa på dolda saklägen som inte framgår vid enbart tolkningar av offentliga handlingar. Eftersom studien avgränsats till att inte innefatta den kommunikativa processen i fysisk planering, där det finns ett uppenbart behov av intervjuer för att studera exempelvis härskartekniker vid samråd och sådant som i övrigt inte går att utläsa i offentliga ärendehandlingar, utan endast avgränsats till att fokusera på myndigheters hantering och värdering av rennäringssintresset inom fysisk planering, kan det göras troligt att genomförandet av en sådan studie också kan efterlämna trovärdiga slutsatser trots valet att endast använda en metod med dess efterföljande begränsningar.

Förutom att inskränkningen till endast en metod utgör en begränsning för undersökningens genomförande, föreligger också en risk att dokumentära data som inte omnämns i studerade handlingar kan ha förekommit under ärendegången för de två fallstudierna och spelat en roll i handläggning och beslutsfattande. Att en sådan situation skulle vara aktuell har inte framkommit av undersökningen, men gör den därför inte osannolik. Det har dock funnits handlingar som omnämns men som inte kunnat tillgås, vilka utgörs av:

- *Översiktsplan för Torne älvadal* KF 1981-12-14.\*
- *Översiktsplan för Kalix älvdals övre del* KF 1978-11-23.\*
- Gabna samebys yttrande 2003-02-12 över bygglov på fastigheten Jukkasjärvi 23:2.

Det råder även en misstanke om att diarietförda dokument från samråd mellan Kiruna kommun och Laevas sameby angående detaljplanen för fritidshusbostäder i Nedre Laukkuluspa inte lämnats ut av kommunen. Vid upprepade utfrågningar av handläggare på kommunen har dock svar givits att *alla* handlingar i ärendet förmedlats.<sup>25</sup> Då ovannämnda dokument inte funnits att tillgå, har de uppgifter i övriga dokument med hänvisning till dem, inte kunnat undersökas eller verifieras.

---

\* Planbenämningarna "Översiktsplan för Torne älvadal" samt "Översiktsplan för Kalix älvdals övre del" (som även omnämns "Fördjupad översiktsplan för Kalix älvdals övre del") används genomgående i de offentliga handlingar som studerats inom examensarbetets avgränsning, trots att PBL (1987:10), genom vilken planbegreppen blev kända, instiftades år 1987. I examensarbetet återges handlingarna såsom de namngetts i studerat källmaterial, det vill säga likt ovanstående.

<sup>25</sup> Mail från tjänsteman vid stadsarkitektkontoret, Kiruna kommun, 2011-04-29.



## 4. Ämnets aktualitet

Att planera vidsträckta ytor av lågt bebodda fjäll- och skogslandskap står i stark kontrast mot stadsplaneringen med sitt fokus riktat mot staden och de växande storstadsregionerna. Men då förändringar och motstående intressen gällande markens användning även finns för dessa utbredda markarealer, ska de ack så väl hanteras inom den fysiska planeringen. Att bygga en enstaka byggnad eller anläggning som i sig inte är störande eller påverkar rennäringen i stort kan tillsammans med följdverkningar av andra intressepåtryckningar leda till störningar för rennäringen och en begränsning av samers traditionella bruk av marken som inkluderar både renskötsel, jakt och fiske.

I en rapport av DO från år 2008 konstateras att samebyar upplever att det finns en bristande dialog mellan sameby och kommun och att dialogen inte förs på samers villkor.<sup>26</sup> Möjligheten till reellt inflytande upplevs också inskränkt. Av rapporten framgår att renägare känner en frustration och maktlöshet över att misstros som experter i rennäringens frågor eller frågor som berör områden de levt på i generationer och att ständigt behöva ifrågasättas över sin kunskap och opartiskhet. Som ett exempel skriver Börje Allas i ett yttrande till Kiruna kommun angående renbetesro inom Väkkarejavri- och Piettarasjavriområdet att intrången som påverkar renbetesro har ökat de senaste 10 åren och kan förklara vinterbetesområdena spolie. <sup>27</sup> Allas förklarar läget sådant att det specifika området inte längre kan nyttjas för renbete och därför ökar pressen på andra vintergruppsområden som måste ersätta det förlorade området. ”Sedan början på 90-talet har turismen ökat och ett populärt område för skoter och hundspannutfläkter är just Väkkarejavri- och Piettarasjavriområdet. Det har skett en gradvis utbyggnad av läger inom området utan renskötarnas medgivande eller samråd.”<sup>28</sup>

Allas yttrande om bristande samråd vid planläggning och beviljande av bygglov är inte unikt. Att samer inte ses som samrådspart vid exploateringar på mark med renskötselrätt är en fråga som bland annat uppmärksammats av Eivind Torp i senare års forskning. Även samrådsförfarandet vid MKB har studerats, där svårigheter framkommer av olika slag för samebyar att delta och få sina synpunkter tillgodosedda. Ragnhild Svonni har på uppdrag av Svenska Samernas Riksförbund (SSR) tagit fram en vägledning för MKB-arbetet i renskötselområden med anledning av att samer inte känner igen sig i tekniska beskrivningar i förhållande till deras traditionella markanvändning, samtidigt som det i beskrivningarna inte heller på ett tillfredsställande sätt tagits hänsyn till socioekonomiska och kulturella effekter av planerad verksamhet.<sup>29</sup>

Malin Brännström, som behandlar ämnet i en essä om samer och naturresurser, menar att det inte är tillräckligt att ändra lagstiftningen om tillstånd att använda naturresurser endast till att utöka samrådsförfarandet.<sup>30</sup> Det skulle enligt henne, knappast stärka samernas position. Brännström efterfrågar bättre kunskap om samiska förhållanden och renskötsel hos de tjänstemän som tillämpar regelverken i frågor om användningen och fördelningen av naturresurser och framför att politiker som beslutsfattare har ”mycket låg kunskap” i frågorna. Brännström menar att det finns en nödvändighet att i tillståndsprocesser ha en djupare kunskap om renens vandringar och levnadsmönster för att exploateringsprojekt inte ska ta död på rennäringen.

<sup>26</sup> Brodin, Björn och Pikkarainen, Heidi. ”Diskriminering av samer – samers rättigheter ur ett diskrimineringsperspektiv.” Ombudsmannen mot etnisk diskriminering (DO), DO:s rapportserie 2008:1. Stockholm: Leanders Grafiska. 2008.

<sup>27</sup> ”Angående renbetesro inom Väkkarejavri- och Piettarasjavriområdet”, Yttrande till miljö och byggnämnden, Kiruna kommun, 2002-09-30.

<sup>28</sup> Ibid., (2002-09-30).

<sup>29</sup> Svonni, Ragnhild. ”Samisk markanvändning och MKB.”, Svenska Samernas Riksförbund, 2010, s. 12.

<sup>30</sup> Malin Brännström, ”Samerna och naturresurserna,” i *Är vi inte alla minoriteter i världen? Rättigheter för urfolk, nationella minoriteter och invandrare*, Lars Elenius red. (Stockholm: Ordfront, 2009), s.206-207.

## 4.1 Forskningsläge

Christina Allard, som skrivit en avhandling om renskötsel och mark- och miljölagstiftning, har bland annat tittat närmare på de planinstrument i PBL som används för att reglera mark- och vattenområdets användning och hur de lämpar sig i förhållande till samisk sedvanerätt<sup>31</sup> och miljöskydd.<sup>32</sup> Den begränsning som uppstår av att endast byggnader och andra konstruktioner, vissa verksamheter relaterade till bebyggelse eller enstaka byggnader och anläggningar, regleras i PBL med juridiskt bindande planer och områdesbestämmelser, har enligt Allard stor betydelse i diskussionerna om hur den fysiska planeringen kan skydda renskötselområden från att exploateras. Då översiktsplanen, så långt, begränsas till den egna kommunens territorium blir regionala planeringsfrågor osynliga. För rennäringen är det en nackdel eftersom renskötsel utövas inom omfångsrika landarealer som ofta spänner över två eller flera kommuner.

PBL:s instrument för regionplaner är ett sätt att samordna mark- och vattenanvändningen för flera kommuner. Allards avhandling visar å andra sidan på att det finns en svaghet med övergripande regionala planer utan rättslig bindning.<sup>33</sup> Utformningen av bestämmelser i lagen om regionplaner tycks, enligt Allard, vara inriktad mot att samordna storstadens problemkomplex till gemensamma lösningar och inte användas för att bättre bedöma och förbättra miljöskydd och/eller särskilda intressen såsom renskötselintresset. Då en regionplan varken är juridiskt bindande och saknar plankrav finns inget anpassat verktyg som kan användas i planeringen för regionala samverkansfrågor i sådana områden som inte utgörs av städer och/eller tätbefolkade distrikt. Minskad hänsyn till kumulativa effekter på miljön och renskötseln blir således resultatet av att lagens föreskrifter inte tar detta i tillräckligt beaktande. Allard anser att skyddet i 3 kap. och till viss del 4 kap. miljöbalken (1998:808; MB) är otillräckligt och att vagheten i formuleringarna underminerar vad bestämmelserna är avsedda att skydda, vilket väcker frågan om nuvarande planeringssystem saknar förmågan att bedöma och balansera miljöskyddsintressen och särskilda intressen, på ett mer omfattande sätt. Sådana strategiska frågor bör nämligen lösas på en högre nivå, anser Allard. Eftersom detaljplan och områdesbestämmelser används i anslutning till bebyggelse och aldrig ensamt kan garantera ett skydd för värdefulla naturområden, som i så fall skulle innebära inrättandet av ett naturreservat eller liknande, kan en kommun inte skydda, om den så skulle vilja, renskötselområden inom bestämmelserna för PBL. På så vis kan en kommun inte säkra en fortsatt möjlighet till renskötsel och hindra bebyggelse som kan få stor inverkan på renskötselområdet och rennäringen. Allard menar att det är viktigt att reflektera över att de två planeringsinstrumenten detaljplan och områdesbestämmelser, är utformade för en annan typ av verklighet, där bebyggelse står i främsta fokus. Därmed korresponderar de dåligt till de särskilda förutsättningar som råder för vidsträckta och lågt bebodda renskötselområden. Plantyperna ska ge företräde till sådan vatten- och markanvändning som är mest lämplig, vilket är en kärnpunkt i både PBL och MB, men något skydd för olämpliga åtgärder finns inte för renskötselområden, konstaterar Allard.

Att Allard genom sin forskning funnit 3 kap. MB otydligt och att 4 kap. MB ger ett svagt skydd mot exploateringar har genom ovanstående text framkommit och Allard anmärker på fler ömmande punkter. Det skydd som i 3 kap. 5 § MB ges rennäringen i form av riksintressanta områden för bland annat viktiga renbetes- och kalvningsland samt flyttleder, anser Allard vara ett misslyckande och långtifrån tillfredsställande, vilket motsvaras av tvetydigheten i alla bestämmelser i 3 kap. MB.<sup>34</sup> Paragrafen hänvisar till att åtgärder inte ”påtagligt” får försvåra rennäringens bedrivande genom att vatten- och markområden som har betydelse för rennäringen ”så långt möjligt” ska skyddas. Allard menar att det är ett långsiktigt skydd men uttryckt i vaga ordalag, vilket gör att intrycket av att vara ett starkare skydd försvinner vid insikten om att riksintressebestämmelserna saknar rättsverkan. En knapphändig vägledning för hur bestämmelserna ska tolkas tillsammans med vagheten och

<sup>31</sup> Oskrivna lagregler men som bland annat genom rättspraxis eller sedvana kommit att uppfattas som bindande för myndigheter och enskilda. (Källa: Nationalencyklopedin).

<sup>32</sup> Allard, Christina. “Two sides of the coin: Rights and Duties – The Interface between Environmental Law and Saami Law Based on a Comparison with Aotearoa/New Zealand and Canada”. Luleå: Luleå University of Technology, Department of Business Administration and Social Sciences, 2006, s.391.

<sup>33</sup> Ibid., (2006) s.394-395.

<sup>34</sup> Ibid., (2006) s.407-410.

tvetydigheten hos bestämmelserna i sig, lämnar därför ett stort handlingsutrymme till beslutsmyndigheter, något som enligt Allard inte fungerar, i synnerhet inte för rennäringen, som kämpar mot krympande renskötselområden och kulturell överlevnad.

Eivind Torp som forskat på rättslig reglering av mark- och resursanvändning på svensk renbetesmark, konstaterar att rättsutvecklingen lett till att renskötselrätten fått en allt svagare ställning i svenskt rättssystem och samers rätt till naturresurser har försvagats efter nya bestämmelsers inträde på den miljörättsliga arenan.<sup>35</sup> Enligt Torp bestyrker rättsfall inom det aktuella området att det finns en betydande osäkerhet vid tillämpningen av bestämmelserna om riksintresse för rennäring och att de visat sig svåra att tillämpa för olika förvaltningsmyndigheter.<sup>36</sup> Det gäller inte enbart frågan om vad riksintresset syftar till utan också vem som har rätt att företräda intresset.<sup>37</sup> Torp ser en risk i att den rådande tillämpningen av riksintresse rennäring som ett civilrättsligt avtalsobjekt, kan komma att äventyra bestämmelsens framtid eftersom ett riksintresse, per definition, inte ska utgöra ett enskilt intresse. Torp delar Allards uppfattning att riksintresset för rennäring innebär särskilda problem eftersom det inte är bundet till en viss terräng, plats eller ett objekt utan till funktioner inom renskötelsen.<sup>38</sup> Utslagsgivande för om ett område är att betrakta som riksintressant för rennäringen är således områdets avgörande betydelse för möjligheterna att bedriva renskötsel. Torp har funnit att riksintresset för rennäring verkar tillmätas en svagare skyddsvärde än andra riksintressen vid rättstillämpningar och stödjer sin tes på situationer där myndigheter och domstolar, i den aktuella frågan, tycks godkänna svagare beslutsunderlag för rennäringen än för andra intressen.<sup>39</sup>

Även i MKB-förfarandet konstaterar Torp att rennäringen inte beaktas på ett korrekt sätt och att processen försätter samebyar i en svår situation.<sup>40</sup> Om en sameby inte deltar i samråd uppstår en last för samebyn i den fortsatta processen samtidigt som det finns en risk att rennäringens intressen inte beaktas i tillräcklig utsträckning i den kommande MKB-rapporten. Om en sameby deltagit i samrådsprocessen kan rennäringens synpunkter anses ha beaktats varför skäl att överklaga kan uppfattas som svaga, trots att en viss verksamhet i sin helhet kan ha betydande negativa konsekvenser för rennäringen. Följderna blir att samebyar drar sig från att delta i samrådsprocesser för en MKB, varför deras synpunkter saknas. Ett annat dilemma uppstår då syftet men en MKB dels ligger i att visa på konsekvenser för att förbättra förutsättningar för ett positivt beslut av en viss verksamhet och lindra negativa effekter medan en sameby har intresse av att verksamheter med negativ inverkan på renskötelsen inte ska etableras.

Ett av de huvudsakliga problem som Torp ser det, är att PBL:s bestämmelser ger myndigheter och domstolar limiterade möjligheter att ta hänsyn till tidigare intrång i en samebys betesmark i samband med beslut om tillåtligheten av en åtgärd och nämner 8 kap. 12 § PBL som ett återkommande exempel i sammanhanget.<sup>41</sup> Det finns nämligen, inom det nuvarande planeringssystemet, ingen bortre gräns för det antal eller den omfattning av intrång en sameby kan få acceptera. Torp har också funnit att kommuner tolkar PBL:s bestämmelser på ett sätt som medför att rennäringens rätt till inflytande inte beaktas och att bestämmelserna i sig inte lever upp till de krav samer kan ställa utifrån renskötselrätten. Bland annat gäller det frågan om samer som sakägare i bygglovsärenden, där Torp föreslår att renskötselrätten skrivs in i fastighetsregistret för att undvika överklaganden och kostsamma rättsprocesser.

I kapitel 7, där en diskussion förs angående resultatet av analysen för fallstudierna och närbesläktade fall, återrelateras till de frågor och problem som belysts inom senare års forskning.

---

<sup>35</sup> Torp, Eivind. "Renskötselrätten och rätten till naturresurserna – Om rättslig reglering av mark- och resursanvändningen på renbetesmarken i Sverige", Tromsø: Universitetet i Tromsø, Det juridiske fakultet, 2008, s. 329, 299.

<sup>36</sup> Ibid., (2008) s.283.

<sup>37</sup> Eivind Torp, "Riksintresset rennäring – vad representerar det och vem företräder intresset?" *Förvaltningsrättslig Tidskrift* 5-6, (2000):167-193.

<sup>38</sup> Torp, Eivind. "Renskötselrätten och rätten till naturresurserna – Om rättslig reglering av mark- och resursanvändningen på renbetesmarken i Sverige", Tromsø: Universitetet i Tromsø, Det juridiske fakultet, 2008, s. 303.

<sup>39</sup> Ibid., (2008) s.305-306.

<sup>40</sup> Ibid., (2008) s.299-300.

<sup>41</sup> Ibid., (2008) s.302, 312-314.

## 5. Resultat

Sápmi är namnet för det landområde som geografiskt breder ut sig från Kolahalvön i Ryssland i öster, söderut till Idre i Dalarna och vidare västerut till Norska ishavet ned till Trondheim, se figur 2.<sup>42</sup> Den rennäring som förekommer i Sápmi bedrivs av renskötande samer med hundraårig erfarenhet av att anpassa sitt levnadssätt efter renen, som beroende av årstid och väder naturligt söker sig mellan betesland av olika karaktär i fjäll- och skogstrakter. För att ge en referensram till senare analyser i examensarbetet och för att bättre förstå de villkor som gäller för renskötande samer och nyttjandet av lappmarkens naturresurser, inleds resultatredogörelsen med en beskrivning av renskötselrätten som huvudsakligen styr de renskötande samernas rätt att använda mark och vatten varpå en mer utförlig beskrivning av vem rätten gäller ges. Därefter redogörs kort för Sametingets roll samt för riksintresset rennäring, som indelas i kärnområden, strategiska områden och funktionella samband.

Eftersom det i de studerade fallen görs en närmare fokusering på dels ett bygglov men också en detaljplan, beskrivs kort vad lagen föreskriver om handläggningen av sådana ärenden. Samers särställning som nationell minoritet och ursprungsbefolkning har betydelse för deras rättigheter i möte med offentlig förvaltning men inverkar även på rätten till naturresurser i form av ett folkrättsligt skydd av samisk renskötsel. Därför ges en introduktion till de konventioner Sverige ratificerat, vilka berör just samer som nationell minoritet och ursprungsbefolkning. Sist i resultatdelen presenteras de två fallstudierna, ett bygglov i Kuossanjarka och en detaljplan i Nedre Laukkuluspa, där ärendegången för respektive ärende redovisas från första till sista beslutsinstans. Fallstudierna följs därefter upp i kapitel 6 med hjälp av en metod för kvalificerad uppföljning.



Figur 2. Sápmi sett från Nordpolen.

<sup>42</sup> <http://www.samer.se/1145> Senast använd: 2011-02-16

# DEL 1

## 5.1 Rättsligt ramverk

### 5.1.1 Renskötselrätt

Renskötselrätt är vad som ger renskötande sameer en särställning i svensk lagstiftning i fråga om mark- och vattenanvändning, då rättigheten innebär tillåtelse att utnyttja mark och vatten till underhåll för den som är same och dess renar, vilket innefattar bland annat renbete, jakt, fiske och skogsfång.<sup>43, 44</sup> Renskötselrätten regleras i rennäringslagen (1971:437; RNL)<sup>45</sup> där det av första paragrafen framgår att renskötselrätt tillkommer den samiska befolkningen (same) och grundas på urminnes hävd samt får utövas av medlem av sameby. Den grundläggande betydelsen av begreppet urminnes hävd är att mark och vatten brukats under så lång tid att en rättighet att använda marken uppstått.<sup>46</sup> Att använda begreppet urminnes hävd i modern lagstiftning är inte vanligt och det har inte kunnat fastställas vad rätten exakt innebär. Den svenska lagen innehåller nämligen inte någon definition av begreppet, vilket gör det mer svårtolkat. I rättsprocesser ligger bevisbördan för urminnes hävd på samerna, både att den förekommit och att den varit urminnes.<sup>47</sup> Någon definition av begreppet same ges inte heller i lagen, vilket genererar en större osäkerhet kring tolkningen av lagtexten.<sup>48, 49</sup> Vad gäller innebörden finns i sametingslagen (1992:1433) en definition av begreppet same som, i motiven till RNL, utan vidare anses gälla vid tillämpningen av RNL, se vidare kapitel 5.1.2.<sup>50</sup>

Renskötselrätten är en särskild rätt till fastighet vilket gör att den avviker från andra nyttjanderätter och behandlas speciellt exempelvis vid expropriation och markinlösen.<sup>51</sup> Rätten gäller på obegränsad tid och grundas inte på avtal mellan markägare och nyttjanderättshavare utan som tidigare nämnts på urminnes hävd. Den får dock bara utövas inom ett renskötselområde, vilket utgörs av åretruntmarker och vinterbetesmarker.<sup>52</sup> Av lagen framgår, om än otydligt, hur renskötselrätten ska utövas och den hänsyn sameer ska ta till markägare och andra brukare av marken. Markägaren kan inte kräva någon avgift eller annat vederlag för bruket av marken av enskild same eller sameby så länge en lagbestämmelse inte överskridits av motparten. Renskötselrätten kan inte överlåtas till utomstående och inte heller hävas utan fortsätter att gälla även vid ett upphävande av RNL. De fastigheter som belastas av renskötselrätt framgår inte av fastighetsregistret utan hänvisning sker istället till bestämmelserna i RNL. Fastighetsägare eller brukare av åretruntmarker där renskötsel bedrivs får inte vid användningen av marken vidta åtgärder som medför avsevärd olägenhet för renskötseln, om åtgärderna inte tillåtits av regeringen enligt 26 § RNL.<sup>53</sup> Åtgärder som inte är ”avsevärda” utan endast medför mindre olägenhet är däremot tillåtna.<sup>54</sup> Bortsett från RNL skyddas också renskötselrätten av regeringsformen<sup>55</sup>, speciallagar varav MB är en och även av internationella konventioner. Genom expropriation för att tillgodose ett viktigt allmänt intresse kan rätten med tvång inskränkas, vilket i sådana fall ger berörda sameer rätt till ersättning.<sup>56</sup>

---

<sup>43</sup> RNL (1971:437) 1 §.

<sup>44</sup> Bertil Bengtsson, *Samerätt en översikt* (Stockholm: Nordstedts Juridik, 2004), s.11.

<sup>45</sup> Rennäringslagen (RNL) kompletteras också av rennäringsförordningen (1993:384; RNF), i vilken det bland annat finns bestämmelser om försäljning m.m. av statens mark ovan odlingsgränsen och på renbetesfjället.

<sup>46</sup> Malin Brännström, ”Sameer och naturresurserna,” i *Är vi inte alla minoriteter i världen? Rättigheter för urfolk, nationella minoriteter och invandrare*, Lars Elenius red. (Stockholm: Ordfront, 2009), s.201.

<sup>47</sup> Bertil Bengtsson, *Samerätt en översikt* (Stockholm: Nordstedts Juridik, 2004), s.81.

<sup>48</sup> Prop. 1992/93:32 s.182.

<sup>49</sup> Bertil Bengtsson, *Samerätt en översikt* (Stockholm: Nordstedts Juridik, 2004), s.14, 44.

<sup>50</sup> Prop. 1992/93:32 s.92-93, 181-182.

<sup>51</sup> Bertil Bengtsson, *Samerätt en översikt* (Stockholm: Nordstedts Juridik, 2004), s.45-46.

<sup>52</sup> *Ibid.*, s.46, 54-56.

<sup>53</sup> RNL (1971:437) 30 §.

<sup>54</sup> Bertil Bengtsson, *Samerätt en översikt* (Stockholm: Nordstedts Juridik, 2004), s.59.

<sup>55</sup> RF (1974:152), SFS 2010:1408, 1 kap. 2 § 5, 6 st, 2 kap. 15, 17, 19 §§.

<sup>56</sup> RNL (1971:437) 26-29 §§.

### 5.1.2 Vem har renskötselrätt?

I Sverige finns omkring 20 000 samer, varav cirka 4 500 är renägare, av vilka ett mindre antal är aktiva inom renskötsel.<sup>57</sup> En förutsättning för att ha renskötselrätt är att personen i fråga är same. Enligt sametingslagen avses med same den som anser sig vara same och:

1. gör sannolikt att han eller hon har eller har haft samiska som språk i hemmet, eller
2. gör sannolikt att någon av hans eller hennes föräldrar, far- eller morföräldrar har eller har haft samiska som språk i hemmet, eller
3. har en förälder som är eller har varit upptagen i röstlängd till Sametinget.<sup>58</sup>

Det finns en uppdelning av den samiska befolkningen i fjäll-, skogs- och fiskesamer.<sup>59</sup> Skogssamerna är lokaliserade i norra delen av Norrbottens län och bedriver, till skillnad från fjällsamerna, till största del rennärning nedanför odlingsgränsen. Skogssamernas situation (även rättsligt) skiljer sig från exempelvis fjällsamernas, bland annat eftersom deras rätt till åretruntrenbete inte gäller på enskildas fastigheter utan endast på mark där skogsrenskötsel av ålder bedrivs under vår, sommar eller höst.<sup>60</sup> Nedanför lappmarksgränsen<sup>61</sup> i Kalix- och Torne älvdal bedrivs koncessionsrenskötsel efter tillstånd från länsstyrelsen på högst tio år i taget. Även för dessa samebyar gäller avvikande bestämmelser.<sup>62</sup> Skillnaderna, beroende av samebyarnas lokalisering, indikerar hur renskötselrätten faktiskt varierar i olika delar av landet, bland annat till följd av de historiska förhållandena på platsen, vilket komplicerar rättsläget och gör det mindre förutsägbart. De rättigheter för samer som berör tillgången till naturresurser och som aktualiseras i detta examensarbete är koncentrerade till de renskötande samerna och för fallstudierna berörs enbart fjällsamebyar. För gruppen samer som helhet innehåller rennäringslagen endast undantagsvis några bestämmelser.

### 5.1.3 Sameby

Bestämmelserna om renskötselrätten i rennäringslagen tillkommer endast de samer som är medlemmar av en sameby. För att få tilldelas medlemskap i en sameby krävs att personen är:

1. same som deltar i renskötseln inom byns betesområde,
2. same som har deltagit i renskötsel inom byns betesområde och haft detta som stadigvarande yrke och inte övergått till annat huvudsakligt förvärvsarbete,
3. den som är make eller hemmavarande barn till medlem som avses i första eller andra punkten ovan, eller som är efterlevande make eller underårigt barn till avliden sådan medlem.<sup>63</sup>

Det finns 51<sup>64</sup> samebyar i Sverige från Tre riksröset i norr till Idre i söder, uppdelade i fjäll-, skogs- och koncessionssamebyar, se figur 3.<sup>65</sup> En sameby är både en juridisk person och ett geografiskt område. Som juridisk person kan samebyn förvärva vissa rättigheter men också åta sig skyldigheter.<sup>66</sup> Samebyn företräder sina medlemmar i frågor som rör renskötselrätten eller medlemmarnas gemensamma intressen inom rennäringslagen i övrigt. För varje sameby finns en styrelse som, i enighet med medlemmarnas beslut, bland annat ska leda renskötseln inom byns betesområde, ombesörja gemensamma arbeten som behövs för byn, se till att medlemmarnas gemensamma intressen tillvaratas utan att någon medlem missgynnas och i övrigt handha byns angelägenheter.<sup>67</sup> Med en samebys betesområde menas det byområde och övriga områden som samebyn använder för renskötsel.<sup>68</sup> En sameby får inte driva annan ekonomisk verksamhet än renskötsel. Det är styrelsen som företräder samebyn mot tredje man och för byns talan inför domstol och andra myndigheter.

<sup>57</sup> <http://www.regeringen.se/sb/d/6410/a/58131> Senast använd: 2011-02-22

<sup>58</sup> Sametingslag (1992:1433) 1 kap. 2 §.

<sup>59</sup> Lennart Lundmark, *Så länge vi har marker – samerna och staten under sexhundra år*. (Falun: Rabén Prisma, 1998).

<sup>60</sup> RNL (1971:437) 3 §, Bertil Bengtsson, *Samerätt en översikt*. (Stockholm: Nordstedts Juridik, 2004), s.23.

<sup>61</sup> Den gräns, beslutad under 1700-talet, ovanför vilken ingen kolonisation fick äga rum. (Källa: Mats Widgren, Nationalencyklopedin).

<sup>62</sup> RNL (1971:437) 85-89 §§.

<sup>63</sup> RNL (1971:437) 11 §.

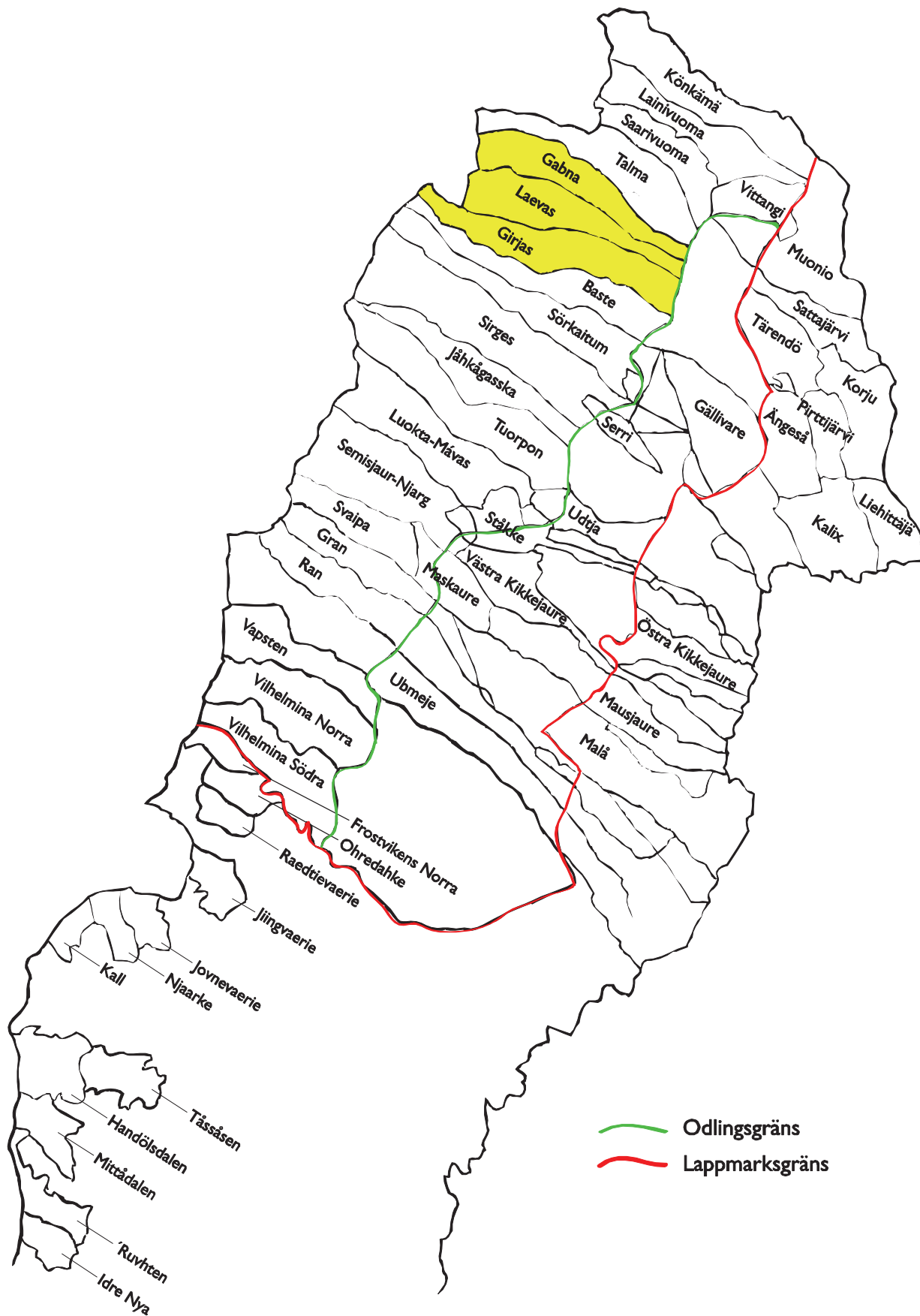
<sup>64</sup> 2005 års siffra.

<sup>65</sup> <http://www.samer.se/1145> Senast använd: 2011-02-16

<sup>66</sup> RNL (1971:437) 10 §.

<sup>67</sup> RNL (1971:437) 48 §.

<sup>68</sup> RNL (1971:437) 8 §.



Figur 3. Samebyar i Sverige. Gulmarkerade samebyar berörs i examensarbetets fallstudier.

### 5.1.4 Markbefogenheter för renskötande sameer

Renskötsel får enligt RNL bedrivas inom särskilda renskötselområden. Den mark som ingår i ett renskötselområde fördelas mellan samebyar i särskilda byområden och utgörs av åretruntmarker, där renskötsel får bedrivas under hela året, men kan också omfatta vinterbetesmark, som endast får användas för renskötsel under en period från första oktober till sista april.<sup>69</sup> Utförligare beskrivning av vilka åretruntmarkerna och vinterbetesmarkerna är ges i 3 § RNL. Paragrafen har dock medfört stora tolkningssvårigheter och ett otal tvister med markägare om vilka markområden som faller in under bestämmelsen. Eftersom det exakta bruket av mark varit olika på olika håll i Sápmi och inte heller alltid kunnat fastställas med bestämdhet, har rätten växlat på olika håll.<sup>70, 71</sup> Någon fördjupning i denna fråga kommer inte att göras i examensarbetet eftersom aktuella markområden i respektive fallstudie ligger inom Norrbottens län ovan odlingsgränsen, vilket det av lagen klart framgår att de därmed utgör åretruntmarker för renskötsel. Som en följd av rätten till renbete är det också tillåtet att flytta renar mellan skilda delar av en samebys betesområde.<sup>72</sup>

Som tidigare konstaterats gäller renskötselrätten på obegränsad tid och kan heller inte upphävas.<sup>73</sup> Hur renskötselområdet får utnyttjas av en sameby och enskilda renskötare bestäms av RNL. De rättigheter som uppkommer i och med renskötselrätten kan inte av enskild same eller sameby upplåtas till någon annan utomstående.<sup>74</sup> För kronomark, det vill säga mark ovan odlingsgränsen som ägs av staten, och på renbetesfjället får regeringen eller förvaltande myndighet upplåta nyttjanderätt om det kan ske utan avsevärd olägenhet för renskötseln.<sup>75</sup> Myndigheten ska då samråda med den sameby som berörs av markförändringen.<sup>76</sup> Ägare av åretruntmark kan också upplåta nyttjanderätt men varken den som äger eller brukar marken får vid användningen vidta åtgärder som medför avsevärd olägenhet för renskötseln.<sup>77</sup> Användning av mark som detaljplanelagts hindras inte av ovanstående bestämmelser, inte heller företag vars tillåtlighet ska prövas i särskild ordning till exempel enligt MB, PBL och minerallagen (1991:45). Även om det skulle uppstå avsevärd olägenhet för renskötseln får en detaljplan eller exempelvis åtgärder enligt ovannämnd lagstiftning liksom väglagen genomföras. Regeringen får upphäva renskötselrätten för ett visst område i de fall området behövs för ändamål som avses i 2 kap. expropriationslagen (1972:719).<sup>78</sup>

Det finns alltså inget absolut självbestämmande för enskilda samebyar över sina områden som brukas för renskötsel. En konsekvens av de bestämmelser som finns i RNL är att det skydd för rennäringen som till viss mån uppkommer tack vare lagstiftningen endast gäller för upplåtelse av mark ovanför odlingsgränsen. I och med detta skyddas inte skogssamerna av dessa regler (32 § RNL) utan kan endast som skydd för sina marker påkalla 30 § RNL. Skogssamernas specifika svårigheter att hävda sina intressen i markanvändningsfrågor berörs inte vidare i examensarbetet. Till sist kan nämnas att det i RNL inte finns några bestämmelser om samråd med samebyar för att kunna påverka markens användning, annat än vad som anges i propositionen för rennärlagslagen, utan beslut om samråd regleras genom annan lagstiftning. Vid samråd för översikts- och detaljplan ska samrådsgruppen bland annat omfatta sakägare samt sammanslutningar och enskilda med väsentligt intresse i planen.<sup>79</sup>

<sup>69</sup> RNL (1971:437) 3, 6-8 §§.

<sup>70</sup> Bertil Bengtsson, *Samerätt en översikt* (Stockholm: Nordstedts Juridik, 2004), s.14.

<sup>71</sup> Se exempelvis "Nordmalingmälet", Beslut, mål nr T155-06, Hovrätten för övre Norrland, 2007-09-19.

<sup>72</sup> RNL (1971:437) 23 §.

<sup>73</sup> Bertil Bengtsson, *Samerätt en översikt* (Stockholm: Nordstedts Juridik, 2004), s.46.

<sup>74</sup> RNL (1971:437) 31 §.

<sup>75</sup> RNL (1971:437) 32-33 §§.

<sup>76</sup> Prop. 1971:51 s.130.

<sup>77</sup> RNL (1971:437) 30 §.

<sup>78</sup> RNL (1971:437) 26 §.

<sup>79</sup> PBL (1987:10) 4 kap. 3 §, 5 kap. 20 §, PBL (2010:900) 3 kap. 9 §, 5 kap. 11 §.



### 5.1.5 Sametinget och rollen som central förvaltningsmyndighet för rennärningen

Sametinget är ett folkvalt organ tillika en myndighet som inrättades år 1994 för att åstadkomma en bättre kontakt mellan det samiska folket och övriga myndigheter.<sup>80</sup> Något statligt verk i traditionell mening kan därför Sametinget inte anses vara men är heller inte ett organ för samiskt självstyre, utan verkar direkt under regeringen. Orsaken bakom beslutet att införa myndigheten som ett folkvalt organ, med ledamöter utsedda av röstberättigade samer i samband med val till Sametinget vart fjärde år och en styrelse med ansvar för fortlöpande arbetsuppgifter, var att öka det samiska engagemanget i myndighetsärenden och förbättra samernas inflytande i frågor beträffande samisk kultur och näring.

Den främsta uppgift som Sametinget har är att bevaka frågor som berör samisk kultur i Sverige.<sup>81</sup> Myndigheten ska dock inte bara bevaka utan också verka för och ta initiativ till en levande samisk kultur. Särskilt anges att Sametinget ska: "[...] medverka i samhällsplaneringen och bevaka att samiska behov beaktas, däribland rennärningens intressen vid utnyttjande av mark och vatten [...]"<sup>82</sup> Här kan observeras att Sametinget inte ska se till att behoven tillgodoses utan endast att de inte försummas. Detta då det kan uppstå knivigheter i att fastställa vad som är ett samiskt intresse för samerna som befolkningsgrupp och vad som är av ett personligt ekonomiskt intresse för en enskild same.<sup>83</sup> Verksamheten regleras i sametingslagen liksom av de allmänna regler som gäller för svenska myndigheter.

Sametinget är central förvaltningsmyndighet för rennärningen i Sápmi,<sup>84</sup> men det finns en viss tveksamhet kring rollen som drivande part för samiska intressen. Sametinget verkar under regeringen och ska därför verkställa de politiska beslut som fattas av riksdag och regering samtidigt som folkvalda ledamöter ska föra fram samernas intressen på ett sätt som inte strider mot svensk lag. Det uppstår därmed frågetecken hur Sametinget som folkvalt organ, fristående från sin myndighetsroll, ska kunna driva politiska frågor och ge sina väljare möjlighet att bli hörda. I propositionen till RNL avses Sametinget få en viktig uppgift som remissinstans för viktiga rennäringsfrågor innan de avgörs på regional eller central nivå.<sup>85</sup> Att någon hänsyn ska tas till Sametingets yttranden från andra myndigheter framgår dock inte av propositionen. Myndigheter har enligt förvaltningslagen (1986:223) en skyldighet att inhämta yttranden från andra myndigheter om det behövs.<sup>86</sup> Länsstyrelsen förväntas därför erhålla Sametingets yttrande i fall då ett rennäringsintresse berörs.<sup>87</sup> På samma sätt som för andra myndigheter följer av Sametingets myndighetsroll också en skyldighet att besvara remisser från myndigheter.<sup>88</sup>

I ett ärende stadgar förvaltningslagen att en sökande, klagande eller annan part har rätt att ta del av det som tillförts ett ärende, om det avser myndighetsutövning mot enskild.<sup>89</sup> I varje ärende med en enskild part ska handläggningen ske så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att säkerheten eftersätts. Med "enskild" avses i förvaltningslagen inte bara fysiska personer, utan också företag, föreningar, organisationer och liknande privaträttsliga subjekt.<sup>90</sup> En "enskild" kan därför vara en sameby men också utgöra en offentlig myndighet tex. om staten eller en kommun äger en fastighet. Vid handläggningen ska myndigheten, om det anses behövligt, inhämta yttranden från andra myndigheter.<sup>91</sup> Ett ärende får inte avgöras utan att den som är sökande, klagande eller annan part har underrättats om en uppgift som tillförts ärendet genom någon annan eller att tillfälle getts att yttra sig över tillförd uppgift.<sup>92</sup> Den kommunikationsskyldighet som gäller för myndigheter undantas av vissa bestämmelser exempelvis om avgörandet inte går parten emot, om uppgiften saknar betydelse, om

<sup>80</sup> <http://www.regeringen.se/sb/d/4366/a/29796> Senast använd: 2011-02-22

<sup>81</sup> Sametingslag (1992:1433) 2 kap. 1 §.

<sup>82</sup> Sametingslag (1992:1433) 2 kap. 1 § 4 p.

<sup>83</sup> Prop. 1992/93:32 s.42-43.

<sup>84</sup> <http://www.regeringen.se/sb/d/6410/a/58131> Senast använd: 2011-02-22

<sup>85</sup> Prop. 1992/93:32 s.42-43.

<sup>86</sup> FL (1986:223) 6-7 §§.

<sup>87</sup> Prop. 2005/06:86. s.57.

<sup>88</sup> FL (1986:223) 6 §.

<sup>89</sup> FL (1986:223) 16 §.

<sup>90</sup> <https://lagen.nu/begrepp/Enskild> Senast använd: 2011-02-15

<sup>91</sup> FL (1986:223) 7 §.

<sup>92</sup> FL (1986:223) 17 §.

åtgärder är uppenbart obehövliga eller om det kan befaras att det annars skulle bli avsevärt svårare att genomföra ett beslut i ärendet. Framför det som förvaltningslagen stadgar gäller de bestämmelser som framgår av andra lagar och förordningar, exempelvis särskilda bestämmelser i PBL.<sup>93</sup> Det är inte bara PBL som står över förvaltningslagens bestämmelser utan det finns ett flertal speciallagar som kompletterar förvaltningslagen såsom minerallagen och skogsvårdslagen (1979:429).

### 5.1.6 Riksintresse rennäring

Områden som är av riksintresse för rennäringen enligt 3 kap. 5 § MB utses av Sametinget<sup>94</sup> i samråd med Boverket, länsstyrelser och andra berörda myndigheter.<sup>95</sup> Syftet med att se ut riksintressanta områden för rennäring är att ge renskötseln fortsatt förutsättning att kunna bedrivas i Sverige, genom att mark inom varje sameby får ett särskilt skydd.<sup>96</sup> Det kan omfatta kärnområden såsom betes- och kalvningsland eller områden med fasta anläggningar och samlingsplatser samt strategiska områden såsom flyttleder, trånga passager eller rastbetesland. Riksintressanta områden för rennäring pekas också ut för funktionella samband.<sup>97</sup> Det innebär särskilda funktionskrav som måste finnas för att rennäringen ska kunna bedrivas sammanhållet under året inom olika säsongsbetesområden. Eftersom det inte alltid är möjligt att redovisa funktionella samband i förväg leder det till att frågan om ett område är av riksintresse för rennäringen kan komma att bedömas av Sametinget först i samband med en tillståndsprövning, om det gäller markområden av mindre storlek.

I MB ges ingen definition av vad ett riksintresse är. Det framgår inte heller hur en värdering av eller avvägning mellan flera oförenliga riksintressen som överlappar varandra ska göras, annat än att försvarsintresset ska ges företräde i fråga om ett område eller en anläggning som behövs för totalförsvaret.<sup>98</sup> I annat fall gäller att det ändamål som på lämpligaste sätt understödjer en långsiktig hushållning med mark, vatten och fysisk miljö i övrigt, ska ges företräde. Det är inte bara områden som är av riksintresse för rennäringen som ska skyddas mot åtgärder som kan påtagligt försvåra bedrivandet av rennäring, detsamma gäller för mark- och vattenområden som har *betydelse* för rennäringen.<sup>99</sup> I översiktsplanen ska varje kommun redogöra för de riksintressen som finns inom kommunen och hur dessa ska tillgodoses sinsemellan och gentemot andra motstående intressen.<sup>100</sup> Vid planering av områden som är av riksintresse har länsstyrelsen till uppgift att arbeta för att intressena tillgodoses.<sup>101</sup> Om länsstyrelsen finner särskilda skäl för att ett riksintresse enligt 3 eller 4 kap. MB inte tillgodoses i ett lovärende eller förhandsbesked, får länsstyrelsen upphäva kommunens beslut i sin helhet eller, vid kommunens medgivande, till viss del.<sup>102</sup>

Ett riksintresse som utsetts för ett visst markområde har ingen juridisk förankring. Enligt Boverkets uppfattning är det först genom ett rättsverkande beslut enligt de lagar som är anknutna till bestämmelserna om riksintressen som ett riksintresse ges någon form av bekräftelse.<sup>103</sup> Vid en prövning som gäller för ett område av riksintresse kan därför ett ifrågasättande av riksintresset uppstå vilket i sin tur kan leda till en rättslig osäkerhet kring dess giltighet. Samma rättsliga osäkerhet finns också, i fråga om vilket intresse som har företräde, för de områden där två eller flera riksintressen utsetts för samma yta. Det är istället vad MB föreskriver om naturens skyddsvärde, människans ansvar att förvalta naturen väl och hushållningen med mark- och vattenområden som ger riktlinjer för bedömningen.<sup>104</sup> Av PBL framgår tydligt att det vid planläggning och i ärenden om bygglov och förhandsbesked ska ske en tillämpning av miljöbalkens 3 och 4 kapitel.<sup>105</sup>

<sup>93</sup> FL (1986:223) 3 §.

<sup>94</sup> Sametinget övertog år 2008 rollen från Jordbruksverket som ansvarig myndighet för områden av riksintresse för rennäringen.

<sup>95</sup> Förordning (1998:896) om hushållning med mark- och vattenområden m.m. 2 §.

<sup>96</sup> Prop. 1985/86:3. s.161.

<sup>97</sup> "Riksintressen för samebyarna i Norrbottens och Västerbottens län", Beslut av Jordbruksverket 2005-12-15 Dnr: 92 5453/02, Länsstyrelsen i Norrbottens samt Västerbottens län, 2006-06-26, s.4.

<sup>98</sup> MB (1998:808) 3 kap 10 §.

<sup>99</sup> MB (1998:808) 3 kap 5 §.

<sup>100</sup> PBL (1987:10) 4 kap. 1 §, PBL (2010:900) 3 kap. 2,5 §§.

<sup>101</sup> Förordning (1998:896) om hushållning med mark- och vattenområden m.m. 1, 3 §§.

<sup>102</sup> PLB (1987:10) 12 kap. 1-4 §§, PBL (2010:900) 11 kap. 12 §.

<sup>103</sup> "Återrapportering om tillämpningen av miljöbalkens bestämmelser för områden av riksintresse", Boverket, 2006-12-20, s.6.

<sup>104</sup> MB (1998:808) 1 kap 1-2 §§, 2 kap. 6 §, 3-4 kap.

<sup>105</sup> PBL (1987:10) 2 kap. 1 §, PBL (2010:900) 2 kap. 4 §.

### 5.1.7 Enkelt planförfarande

Då en av fallstudierna som redovisas i examensarbetet innefattar en detaljplan som handlagts med enkelt planförfarande ges en kort redogörelse av tillvägagångssättet för planförfarandet, som delvis skiljer sig från normalt planförfarande.

Förutsättningarna för att använda sig av enkelt planförfarande är att detaljplanen:

- är av begränsad betydelse. (Planer som är av rutinkaraktär eller har en begränsad samrådskrets är exempel på vad som menas med ”begränsad betydelse”).
- saknar intresse för allmänheten.
- är förenlig med översiktsplanen och länsstyrelsens granskningsyttrande enligt 4 kap. 9 § PBL.<sup>106</sup>

Vid enkelt planförfarande ska kommunen ge kända sakägare, organisationer, hyresgästföreningar och övriga som har ett väsentligt intresse av planen liksom länsstyrelsen, tillfälle att samråda över förslaget. Eftersom kommunen endast ska *bereda* samrådskretsen tillfälle till samråd kan t.ex. länsstyrelsen avböja att yttra sig om planen tidigare diskuterats eller anses sakna större betydelse. När ett planförslag har upprättats krävs att samrådskretsen underrättas om det. Någon utställning av förslaget behöver alltså inte genomföras. Under två veckor ska tidigare nämnda samrådskrets ges tillfälle att lämna in skriftliga yttranden över förslaget till kommunen, vilka sedan ska behandlas och redovisas i ett särskilt utlåtande som bifogas planhandlingarna. Kommunen har ingen skyldighet att, innan planen antas, sända det särskilda utlåtandet till de som lämnat synpunkter men inte fått dem tillgodosedda.<sup>107</sup> Efter antagandet av planen, som vid enkelt planförfarande oftast görs av kommunstyrelse eller byggnadsnämnd, ska beslutet anslås på kommunens anslagstavla.<sup>108</sup> En underrättelse om antagandet av planen, beslutsprotokoll och uppgifter hur man överklagar ska skickas till länsstyrelsen samt till de sakägare som senast under samrådstiden lämnat skriftliga synpunkter över förslaget och som inte blivit tillgodosedda. De som inte fått sina synpunkter tillgodosedda är också de som under tre veckor räknat från planens antagande har rätt att överklaga beslutet. Beslutet vinner laga kraft när överklagandetiden gått ut och ingen har överklagat eller när länsstyrelsen beslutat att inte överpröva detaljplanen. Länsstyrelsen får bland annat överpröva beslutet att anta en detaljplan om ett riksintresse enligt 3 och 4 kap. MB inte tillgodosetts.<sup>109</sup> Länsstyrelsens beslut kan i sin tur överklagas till regeringen, vars beslut vinner laga kraft direkt.<sup>110</sup> Om regeringens beslut strider mot gällande rättsregler kan regeringsrätten, enligt lagen om rättsprövning av vissa regeringsbeslut (2006:304), pröva regeringens beslut och återremittera ärendet för ny prövning.<sup>111</sup> Regeringens beslut gäller under tiden det rättsprövas om inte regeringsrätten bestämmer att det tills vidare inte ska gälla.

### 5.1.8 Bygglov

En av fallstudierna som är aktuella för examensarbetet inbegriper frågan om bygglov. Det är därför relevant att beskriva PBL:s bestämmelser om bygglovsärenden.

Det är byggnadsnämnden i en kommun som prövar ansökningar om bygglov.<sup>112</sup> Kända sakägare som är berörda ska innan lov lämnas ges tillfälle att yttra sig över en ansökan om den åtgärd som är aktuell för ärendet innebär en avvikelse från detaljplan eller ska utföras i ett område som inte omfattas av detaljplan, inte är en kompletteringsåtgärd och inte regleras av områdesbestämmelser.<sup>113</sup> Enligt propositionen 1985/86:1 med förslag till ny plan- och bygglag, framgår att som känd sakägare bör den som har en rättighet inskriven i fastighetsboken normalt räknas.<sup>114</sup> Till kända sakägare räknas också kända bostadsrättsinnehavare, hyresgäster, boende samt kända organisationer eller

<sup>106</sup> PBL (1987:10) 5 kap. 28 §, PBL (2010:900) 5 kap. 7 §. (Bestämmelserna skiljer sig delvis mellan de två lagstiftningarna)

<sup>107</sup> Margareta Gavatin et al. *Boken om detaljplan – 2002 års revidering*. (Kalmar: Leanders Grafiska, 2004), s.36.

<sup>108</sup> PBL (1987:10) 5 kap. 30 §, PBL (2010:900) 5 kap. 27, 29 §§.

<sup>109</sup> PBL (1987:10) 12 kap. 1 §, PBL (2010:900) 11 kap. 10 §.

<sup>110</sup> PBL (1987:10) 13 kap. 4 §, PBL (2010:900) 13 kap. 5 §.

<sup>111</sup> Lagen om rättsprövning av vissa regeringsbeslut (2006:304) 1, 5, 7 §§.

<sup>112</sup> PBL (1987:10) 8 kap. 19 §, PBL (2010:900) 9 kap. 20 §.

<sup>113</sup> PBL (1987:10) 8 kap. 22 §, PBL (2010:900) 9 kap. 25 §.

<sup>114</sup> Prop. 1985/86:1 s.731.

föreningar som berörs av åtgärden.<sup>115</sup> Ett lovärende får inte avgöras utan att en sökande underrättats om det som tillförts ärendet genom andra och tillfälle beretts sökanden att yttra sig över det.<sup>116</sup> Om det är uppenbart onödigt att sökanden yttrar sig får byggnadsnämnden avgöra ett ärende utan att tillfälle till yttrande getts sökanden. De ovan nämnda som berörs av ett ärende och som yttrat sig ska underrättas om beslutet om det inte är uppenbart onödigt.<sup>117</sup> För de personer eller den organisation eller förening som beslutet går emot ska det framgå hur ett överklagande kan göras. Ett bygglov överklagas genom förvaltningsbesvär, varför förvaltningslagens bestämmelser blir aktuella.

---

<sup>115</sup> För organisationer och föreningar gäller bestämmelser enligt PBL (1987:10) 5 kap. 25 § andra stycket.

<sup>116</sup> PBL (1987:10) 8 kap. 19 §, PBL (2010:900) 9 kap. 26 §.

<sup>117</sup> PBL (1987:10) 8 kap. 27 §, PBL (2010:900) 9 kap. 41 §.

## 5.2 Folkrättsligt skydd

### 5.2.1 Samer som urfolk

Den samiska befolkningen har sedan år 1977 status som ursprungsbefolkning i Sverige.<sup>118</sup> Således faller bestämmelser rörande samerna inte bara under inhemsk lag utan också under internationell lagstiftning. Sverige har ratificerat tre konventioner som ramar in samernas rätt till deltagande i frågor som rör dem. Då en konvention ratificerats förbinder sig en stat och dess centrala och lokala myndigheter att förhålla sig till och leva upp till det som konventionerna stadgar.

Sverige har ratificerat följande tre konventioner:

- **ILO konvention 107 (1957)**

ILO Konvention 107 om ursprungsbefolkningar uttrycker i artikel 5 att en regering ska, vid tillämpningen av bestämmelserna i konventionen, eftersträva samarbete med landets ursprungsbefolkning och dess representanter, förse ursprungsbefolkningen med möjligheter till en full utveckling av egna initiativ samt, med alla möjliga medel, stimulera utvecklingen av medborgerliga friheter för landets ursprungsbefolkning och inrättandet av eller delaktighet i valda organ.<sup>119</sup>

- **Internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter (1966)**

Kommittén för mänskliga rättigheter har till uppgift att övervaka och kontrollera att konventionsstaterna genomför de skyldigheter som konventionen medför.<sup>120</sup> Vid övervakning och tillsyn har kommittén ansvar för att ta emot och granska rapporter från konventionsstaterna, utarbeta allmänna synpunkter (General Comments) för att ge mer ingående verkan till konventionens bestämmelser om faktiska och processuella skyldigheter, ta emot och överväga enskilda klagomål av personer som upplever sina rättigheter kränkta av staten och tillsist, pröva vissa klagomål från konventionsstater som hävdar att en annan konventionsstat inte följer de skyldigheter som antagits i och med undertecknandet av konventionen. Sett utifrån de prövningar av klagomål som gjorts för åtgärder som berör ursprungsfolk och minoriteter tycks Kommittén ställa tre krav för ett godkännande av åtgärderna:

- att möjlighet till effektivt deltagande funnits,
- att utövandet av den traditionella näringen inte kullkastats,
- att samrådsprocessen varit omfattande och att aktuella åtgärder givits positivt gehör hos en majoritet av de rådfrågade.<sup>121</sup>

Resultatet av de prövningar Kommittén gjort och de krav som då ställts är inte bindande för efterkommande prövningar men visar ändå på det faktum att formella samråd, som genomförts endast för samrådets skull, inte godtagits av Kommittén med hänvisning till kravet om medborgerliga och politiska rättigheter. I och med Sveriges ratificering av konventionen anses renskötseln ha ett folkrättsligt skydd.<sup>122</sup> I artikel 27 sägs att etiska minoriteter i ett land inte får nekas sin rättighet att åtnjuta sin egen kultur.<sup>123</sup> Med begreppet ”kultur” som där omnämns menas också kulturens materiella förutsättningar.<sup>124</sup> Det innebär att bedrivandet av rennäring inte får riskeras eller utsättas för svåra ingrepp och störningar.

---

<sup>118</sup> Prop. 1976/77:80 s.107.

<sup>119</sup> <http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/convde.pl?C107> Senast använd: 2011-03-08

<sup>120</sup> ”Civil and Political Rights: The Human Rights Committee” 2005, s.15.

<sup>121</sup> Spiliopoulou Åkermark, Sia och Talah, Miriam. ”Samernas rätt till deltagande och samråd Fysisk planering och infrastruktur.” Svenska Avdelningen av Internationella Juristkommissionen. s.47, 2007.

<sup>122</sup> Bertil Bengtsson, *Samerätt en översikt* (Stockholm: Nordstedts Juridik, 2004), s.16.

<sup>123</sup> <http://www2.ohchr.org/english/law/ccpr.htm> Senast använd: 2011-03-14

<sup>124</sup> Bertil Bengtsson, *Samerätt en översikt* (Stockholm: Nordstedts Juridik, 2004), s.16.

- **Ramkonvention om skydd för nationella minoriteter (1998)**

När ramkonventionen om skydd för internationella minoriteter ratificerades i Sverige år 2000 fastställdes att samer är en av landets fem nationella minoriteter.<sup>125</sup> I Artikel 15 föreskrivs att det mellan parterna ska skapas nödvändiga förutsättningar för att de personer som tillhör en nationell minoritet ska kunna delta i det kulturella, sociala och ekonomiska livet samt i offentliga angelägenheter, särskilt de som berör dem.<sup>126</sup> I den efterföljande förklarande rapporten (Explanatory Report) som tillfogats konventionen ges exempel på åtgärder som täcks in av Artikel 15:

- Konsultation av personer med nationell minoritetstillhörighet på ett lämpligt sätt när parterna överväger lagstiftning eller administrativa åtgärder som kan ge direkt påverkan på den nationella minoriteten.
- Involvering av personer med nationell minoritetstillhörighet i förberedelse, genomförande och utvärdering av nationella och regionala utvecklingsplaner och program som kan ge direkt påverkan på den nationella minoriteten.
- Genomförande av studier tillsammans med personer med nationell minoritetstillhörighet för att bedöma eventuell inverkan av beräknad utveckling.
- Effektivt deltagande för personer med nationell minoritetstillhörighet i beslutsprocesser och valda organ på nationell och lokal nivå.

Det finns ytterligare en konvention som ratificerats av Sverige och som förenar miljöskydd med regler om mänskliga rättigheter:

- **Århuskonventionen - Konvention om tillgång till information, allmänhetens deltagande och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor (2001)**

Syftet med Konventionen om tillgång till information, allmänhetens deltagande och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor, den så kallade Århuskonventionen, är att säkerställa rätten till det som namnet också anger.<sup>127</sup> I konventionen åtar sig myndigheter en skyldighet att ge medborgare underrättelse om miljöinformation, ge medborgare möjlighet till påverkan av miljöbeslut samt rätt att också överklaga miljöbeslut. I konventionen föreskrivs att de personer som berörs av en åtgärd ska, på ett tidigt och lämpligt stadium samt på ett effektivt sätt, informeras om beslut som kan komma att fattas men också informeras om förslag till beslut.<sup>128</sup> Det klargörs att allmänhetens deltagande ska ske, som tidigare nämnts, på ett tidigt stadium, men också på ett meningsfullt sätt och när alla alternativ är möjliga.<sup>129</sup>

## 5.2.2 Nordisk samekonvention

Det finns ett pågående förslag till en Nordisk samekonvention för att säkerställa den nordiska samebefolkningens rätt att bestämma om den egna ekonomiska, sociala och kulturella utvecklingen och att, för eget syfte, förfoga över de egna naturtillgångarna. Förslaget presenterades år 2005 och har sedan dess varit på remiss i Finland, Norge och Sverige. I utkastet till en ny samekonvention föreslås att Sametinget ska utgöra förhandlingspart i frågor som rör väsentliga samiska intressen och som ska beslutas av en offentlig myndighet.<sup>130</sup> Förhandlingar ska hållas så tidigt att Sametinget ges chans att påverka handläggning och resultat. Staten får inte vidta åtgärder som avsevärt kan skada grundläggande villkor för samisk kultur, samisk näring eller samiskt samhällsliv, så länge Sametinget inte givit sitt samtycke. Det föreslås även att staten vid behov ska samråda med samebyar, behöriga samiska organisationer eller lokala samiska företrädare.<sup>131</sup> Det svenska

<sup>125</sup> [http://www.humanrights.gov.se/extra/pod/?id=84&module\\_instance=6&action=pod\\_show](http://www.humanrights.gov.se/extra/pod/?id=84&module_instance=6&action=pod_show) Senast använd: 2011-03-08

<sup>126</sup> Prop.1998/99:143 Bilaga 2 – ”Ramkonvention om skydd för internationella minoriteter”, 2005, s.10.

<sup>127</sup> Århuskonventionen, 2005, s. 3.

<sup>128</sup> Århuskonventionen, 2005, Artikel 6 punkt 2.

<sup>129</sup> Århuskonventionen, 2005, Artikel 6 punkt 4.

<sup>130</sup> Nordisk samekonvention, Artikel 16.

<sup>131</sup> Nordisk samekonvention, Artikel 21.

Sametinget har ställt sig positiv till konventionsutkastet. Något beslut om att anta konventionen har ännu inte tagits och i oktober år 2010 lämnades en motion med förslag att anta konventionens ”allmänna” delar och fortsätta med en nordisk utredning för de mer kontroversiella delarna.<sup>132</sup> I slutet av november beslutades att inleda förhandlingar om samekonventionen mellan de tre nordiska ländernas förhandlingsdelegationer fram till och med år 2013.<sup>133</sup>

---

<sup>132</sup> Ann-Kristine Johansson, ”Motion 2010/11:K405 Nordisk samekonvention”, 2010-10-27.

<sup>133</sup> <http://www.sametinget.no/artikkel.aspx?Mid1=993&Aid=3987&Back=1> Senast använd: 2011-03-09

## DEL 2

### 5.3 Fallstudier

För att följa upp examensarbetets syfte att undersöka svenska myndigheters hantering och värdering av rennäringens intresset i markanvändningsfrågor inom fysisk planering, har två fallstudier genomförts. Fallstudierna går ut på att steg för steg undersöka hanteringen av respektive ärende med särskild hänsyn till rennäringens intresset för att därefter analyseras och diskuteras i efterkommande kapitel. Den ena fallstudien behandlar en bygglovsansökan för en vildmarkscamp i Kuossanjarka i Kiruna kommun. Fallet är intressant att studera eftersom ärendet lett till överklaganden från både berörd sameby samt turistföretaget. Det innebär att det, inom berört område, funnits en olikartad värdering av rennäringens intresset, vilket också innebär riksintresse rennäring, mellan kommunala, statliga och rättsliga instanser som varit involverade i bygglovsärendet. Den andra fallstudien koncentreras till en detaljplan i Nedre Laukkuluspa i Kiruna kommun. Även det fallet ledde till överklaganden, dels från berörd sameby men också från kommunens miljö- och byggnämnd, vilket indikerar att det funnits meningsskiljaktigheter om påverkan på rennäringens intresset till följd av detaljplanens genomförande samt innebörden av riksintresset för rennäring.

I de båda fallstudierna har sålunda frågan om riksintresset för rennäring utgjort en källa till motstående uppfattningar om dess innebörd och betydelse. Eftersom platserna för de studerade ärendena ligger i Kiruna kommun gäller en och samma översiktsplan, varför kommunens redovisning av riksintressen för rennäringen kort bör omnämnas. Vid tiden före år 2002 pågick ett arbete med att se ut riksintressanta områden för rennäringen i Kiruna kommun, ett samarbete mellan ett flertal myndigheter och organisationer i en konstellation benämnd ”Renmarksgruppen”.<sup>134</sup> Även samebyar i kommunen fick lämna yttranden över framtagna förslag och ge egna synpunkter över föreslagna och andra lämpliga områden. I kommunens översiktsplan år 2002 redovisades inga riksintressen för rennäringen. Det underlag som arbetats fram fanns däremot hos Kiruna kommun och länsstyrelsen i Norrbottens län.<sup>135</sup> En bedömning av underlaget gjordes år 2005 av Jordbruksverket som vidhöll alla de riksintressanta områden för rennäringen som fanns redovisade i underlaget som lämnats in av länsstyrelsen.<sup>136</sup> Efter Jordbruksverkets godkännande av underlaget skedde ingen förändring i redogörelsen av riksintressen i översiktsplanen och vid dags dato finns ännu inga riksintressen för rennäringen redovisade i kommunens översiktsplan.<sup>137</sup>

---

<sup>134</sup> ”Riksintressen för samebyarna i Norrbottens och Västerbottens län”, Beslut av Jordbruksverket 2005-12-15 Dnr: 92 5453/02, Länsstyrelsen i Norrbottens samt Västerbottens län, 2006-06-26, s.3.

<sup>135</sup> ”Länsstyrelsens förslag till underlag om rennäringens riksintressen.”, Yttrande till länsstyrelsen i Norrbottens län, Utvecklingsavdelningen, Kiruna kommun, 2003-06-02.

<sup>136</sup> ”Rennäringens riksintressen i Norrbottens och del av Västerbottens län.”, Beslut av Jordbruksverket, 2005-12-15.

<sup>137</sup> ”Översiktsplan för Kiruna kommun, Del 1 – Förutsättningar för sektorövergripande utvecklingsplanering”, 2002; ”Översiktsplan för Kiruna kommun, Del 2 – Mark- och vattenanvändning – beskrivning och rekommendationer”, 2002; <http://www.kiruna.se/kartor/oversiktskarta/> Senast använd: 2011-05-06.



### 5.3.1 Fallstudie 1: Bygglov för en vildmarkscamp, Kuossanjarka

#### Sammanfattning av ärendet

Ett turistföretag ansökte i oktober år 2002 om bygglov för fyra kåtor och två uthus till en vildmarkscamp i Kuossanjarka i närheten av Jukkasjärvi inom Kiruna kommun. Gabna sameby avstyrkte bygglovsansökan bland annat med motiveringen att det aktuella området och Torne älv är flyttled och mycket trång passage för rennäringen, varför en förtätning skulle försvåra renarnas flytt mot fjällen. Miljö- och byggnämnden avslag därför ansökan men ändrade senare beslutet efter att turistföretaget angett att uppehåll i verksamheten skulle göras vid renflyttningar. Gabna sameby överklagade beslutet till länsstyrelsen i Norrbottens län som beviljade bygglov med villkoret att anläggningen inte skulle få användas under tiden för samebyns vårflyttningar av renar i området och inte från den 1 april till dess att det var barmark. Turistföretaget villkorades också att meddela samebyn sina kontaktuppgifter och omedelbart förse samebyn med nya uppgifter om ändringar skulle ske. Länsstyrelsens beslut överklagades av Gabna sameby till länsrätten som i sin dom ifrågasatte länsstyrelsens villkor och istället beslutade att upphäva bygglovets. Eftersom beslutet gick turistföretaget emot överklagade företaget länsrättens dom till kammarrätten som upphävde både länsrätten och länsstyrelsens avgöranden med hänvisning till att miljö- och byggnämndens beslut skulle stå fast. I sista överklagandeinstans gjorde regeringsrätten samma bedömning som kammarrätten och avslag Gabna samebys överklagande, vilket innebar att bygglov kunde beviljas för vildmarkscampens nybyggnader i januari år 2010.

#### Bakgrund

Besöksnäringen i Kiruna kommun är successivt växande och har ökat sin betydelse som framstående näringsfång i kommunen men också i länet och kommunen toppar statistiken bland länets kommuner med flest gästnätter per år.<sup>138</sup> Även för samer utgör besöksnäringen ett viktigt inkomstbringande supplement till renskötseln. I Jukkasjärvi finns det specifika turistmålet, *Ishotellet i Jukkasjärvi*, som lockar besökare runt om i världen och Jukkasjärvi är också utgångspunkt för olika typer av vildmarks-, äventyrs- och kulturturism.<sup>139</sup> Torneälven som sträcker sig genom orten utgör renflyttningsled under vintern för Gabna och Talma samebyar och är klassad som riksintresse för rennäring men också för naturvård och friluftsliv. Hela älvsträckan är utpekad som Natura 2000, ett skydd för naturtyper samt djur- och växtarter med särskilda bevarandevärden utifrån ett europeiskt perspektiv.<sup>140</sup> Inom Kiruna kommun är delar av älvsträckan också allmän kommunal skoterled.<sup>141</sup>

I hanteringen av enskilda ärenden invid Torne älv tillåts, enligt översiktsplanen för Kiruna kommun, endast bebyggelse och anläggningar som är nödvändiga för rennäringen, skogsbruket, det rörliga friluftslivet samt turismen.<sup>142</sup> Vid vägning mellan intressen ska rennäringen, naturvärden och det rörliga friluftslivet prioriteras. Av översiktsplanen framgår att rennäringen måste tryggas och att samebyar alltid ska höras vid bebyggelseutveckling och annan exploatering, om förändringen inte är förenlig med vad som sägs i översiktsplanen.<sup>143</sup> Det rekommenderas också att en renflyttningsled bör vara minst ett par hundra meter bred och att byggnationer i flyttningsledens förlängning eller i dess omedelbara närhet ska undvikas. Därtill uttrycks att verksamheter som kan innebära ljud och rörelse invid flyttleden inte kan accepteras, inte heller omfattande trafik som korsar leden. Annan markanvändning i omedelbar närhet av rastbeten bör inte heller förkomma om den medför aktiviteter under pågående renflyttning. Enligt kommunens översiktsplan bör, vid svåra passager, byggnader och aktiviteter inom syn och hörhåll inte accepteras.

<sup>138</sup> "Översiktsplan för Kiruna kommun, Del 1 – Förutsättningar för sektorövergripande utvecklingsplanering", 2002, s.7, 59.

<sup>139</sup> "Översiktsplan för Kiruna kommun, Del 2 – Mark- och vattenanvändning – beskrivning och rekommendationer", 2002, s.22.

<sup>140</sup> [http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/index_en.htm) Senast använd: 2011-04-18.

<sup>141</sup> "Karta över skoterleder i Kiruna kommun" <http://www.kommun.kiruna.se/upload/1138/Nya%20ledkartan%202010.pdf> Senast använd: 2011-05-04.

<sup>142</sup> "Översiktsplan för Kiruna kommun, Del 2 – Mark- och vattenanvändning – beskrivning och rekommendationer", 2002, s.197.

<sup>143</sup> "Översiktsplan för Kiruna kommun, Del 2 – Mark- och vattenanvändning – beskrivning och rekommendationer", 2002, s.13, 163.

Kuossanjarka, platsen för vildmarkscampens önskemål om etablering, ligger cirka tre kilometer nordväst om Laxforsen, som gränsar till Jukkasjärvi, se figur 4. I översiktsplanen för Kiruna kommun framgår av kapitlet beträffande utvecklingen av Jukkasjärvi att all nyetablering för turism ska föregås av detaljplan och att miljökonsekvensbeskrivningar alltid ska upprättas.<sup>144</sup> För Laxforsenområdet finns uttryckt i översiktsplanen att detaljplan eller områdesbestämmelser ska upprättas för att säkerställa riksintressen i området. Området kring Laxforsen är ett känsligt och svårpasserat område för Gabna sameby när renar ska flyttas till fjälls och är därför klassat som riksintresse rennäring - trång passage och uppsamlingsområde.<sup>145, 146</sup> Den aktuella platsen för bygglovsansökan omfattas varken av detaljplan eller områdesbestämmelser, varför förutsättning att lämna bygglov därmed ges av 8 kap. 12 § PBL.

Gabna sameby, som bedriver renskötsel i området för det aktuella bygglovet, är ytmässigt (3666 km<sup>2</sup>)<sup>147</sup> den minsta samebyn i kommunen och samtidigt den mest exploaterade. Omkring 90 procent av all exploatering i kommunen ligger inom samebyns gränser, dvs. alltifrån flygplats, gruvor, tätorter, fritidshusbebyggelse, vägar, vandrings- och skoterleder etc.<sup>148</sup> Samebyn är, på grund av flytten av Kirunas stadskärna som en följd av LKAB:s gruvplaner, hårt pressad.<sup>149</sup> I samebyns yttrande över Kirunas översiktsplan motsätter sig samebyn all förtätning av fritidshus från triangeln mellan broarna i Laxforsen och norrut.<sup>150</sup> För utökning av bebyggelse ser samebyn att detaljplan upprättas. Intill platsen för det sökta bygglovet i Kuossanjarka använder samebyn ett område som betes- och viloplats för sina renar efter att de passerat Laxforsen som både är en svår och trång passage.<sup>151</sup>



Figur 4. Karta över bygglovet lokaliserings i Kuossanjarka invid Torne älv, Kiruna kommun.

<sup>144</sup> "Översiktsplan för Kiruna kommun, Del 2 – Mark- och vattenanvändning – beskrivning och rekommendationer", 2002, s.24, 117.

<sup>145</sup> [ftp://ftp.sametinget.se/webb/sameby/riks/105\\_gabna\\_riks.pdf](ftp://ftp.sametinget.se/webb/sameby/riks/105_gabna_riks.pdf) Senast använd: 2011-02-18.

<sup>146</sup> [ftp://ftp.sametinget.se/webb/sameby/strat/105\\_gabna\\_strat.pdf](ftp://ftp.sametinget.se/webb/sameby/strat/105_gabna_strat.pdf) Senast använd: 2011-02-18.

<sup>147</sup> 2010 års siffra. (<http://www.sametinget.se/8587> Senast använd: 2011-03-15)

<sup>148</sup> "Översiktsplan för Kiruna kommun, Del 1 – Förutsättningar för sektorövergripande utvecklingsplanering", 2002, s.139.

<sup>149</sup> Spiliopoulou Åkermark, Sia och Talah, Miriam. "Samernas rätt till deltagande och samråd Fysisk planering och infrastruktur." Svenska Avdelningen av Internationella Juristkommissionen. s.54, 2007.

<sup>150</sup> "Yttrande över Kiruna kommuns förslag till reviderad översiktsplan av Gabna sameby", Översiktsplan för Kiruna kommun 2002 bilaga 4, 2001-12-14.

<sup>151</sup> "Överklagandet av beslut avseende byggnadslov på Jukkasjärvi 23:2, Kuossanjarka, nybyggnad av vildmarkscamp", Överklagande till Länsstyrelsen i Norrbottens län, Gabna sameby, 2002-12-30.

## Från ansökan om bygglov, till prövning i regeringsrätten

I det följande kommer involverade myndigheters hantering och värdering av rennäringsintresset i bygglovsärendet att redogöras för genom en summerad redovisning av ansökt bygglov, yttranden från inblandade parter, inlämnade överklaganden samt formella beslut. Redovisningen avslutas med ärendets avgörande i sista beslutande instans, i detta fall, regeringsrätten. Under kapitlet 6.1 analyseras fallet närmare med hjälp av utvalda uppföljningsfrågor för en noggrannare bedömning av de kommunala, statliga och rättsliga instansernas hantering och värdering av rennäringsintresset i det specifika fallet. En bredare diskussion angående resultatet av de två fallstudierna återfinns i kapitel 7.

### Miljö- och byggnämnden, Kiruna kommun

I den första bygglovsansökan som lämnades in av turistföretaget om tillåtelse att uppföra tre träkåtor, en tältkåta och två uthus för nybyggnad av en vildmarkscamp bedömde miljö- och byggnämnden att ansökan inte kunde tillstyrkas.<sup>152</sup> Beslutet motiverades med att Gabna sameby framfört att den föreslagna platsen inte ansågs lämplig med hänsyn till renskötseln, bland annat eftersom ytterligare verksamheter, i synnerhet skotertrafik, skulle försvåra renarnas flyttning mot fjälls. Kuossanjarka angavs också som den första och enda riktiga vilo- och betesplassen efter Laxforsen, som är en trång och svår passage. Eftersom samebyn kunde tänka sig en etablering i området om valet av plats var möjligt att slå fast i samråd mellan företaget och samebyn, beslutade miljö- och byggnämnden att turistföretaget, enligt 17 § FL, skulle ges möjlighet att motivera sin ansökan på nytt innan den slutligen prövades.

I den kompletterade bygglovsansökan biföll miljö- och byggnämnden ansökan med hänvisning till att markägaren godkände etableringen i form av ett arrendeavtal för campingen men också eftersom företaget uppgivit att uppehåll i verksamheten kunde tänkas under tiden för renflyttningar.<sup>153</sup> Det samråd som samebyn tidigare efterfrågat hade, under tiden mellan ansökningarna, genomförts, dock utan att någon överenskommelse fastslagits om lämplig placering eller andra alternativa lösningar.

### Länsstyrelsen i Norrbottens län

Miljö- och byggnämndens beslut överklagades av Gabna sameby till länsstyrelsen i Norrbottens län som i sitt överklagade bland annat anförde att all etablering efter Torne älv i områden för rastbete skulle äventyra samebyns framtida renskötsel och flyttledens existens.<sup>154</sup> Flyttleden förklarades som Gabna samebys enda flyttled till fjälls och inom ett område som innefattades av Kuossanjarka beskrevs att samebyn hade det enda område som kunde användas för rastbete efter den trånga passagen förbi Laxforsen. Länsstyrelsen beslutade att villkorsbelägga bygglovets formuleringen att anläggningen inte skulle få användas "[...] då samebyn genomför vårflyttningar av renar i området och inte heller från 1 april till dess att det är barmark."<sup>155</sup> Turistföretaget villkorades att meddela samebyn sina kontaktuppgifter och omedelbart underrätta samebyn om uppgifterna, i något avseende, ändrades.

Länsstyrelsen utgick i sitt beslut från frågan om det var möjligt att förena intresset att utveckla turismen i området utan att för den sakens skull medföra påtaglig skada för bedrivandet av rennäring. Bedömningen som gjordes klarlade länsstyrelsens ställningstagande att de två intressena kunde förenas. Samebyns yttranden, som innehöll beskrivningar av bland annat hur det efter vårflyttningen inträffar så kallad fri renströvning, då mindre hjordar, dräktiga vajor eller strörenar med större behov av viloplats rör sig förbi området mot fjället under växlande tidsperioder från år till år, bemöttes av länsstyrelsen med bestämmelsen att "[...] tidpunkten då anläggningen inte får användas på grund av den fria renströvningen kan skäligen bestämmas till perioden från den 1 april till dess att det är barmark."<sup>156</sup> Turistföretagets planerade bebyggelse ansågs i sig, av länsstyrelsen, inte utgöra ett

<sup>152</sup> Sammanträdesprotokoll, Miljö- och byggnämnden, Kiruna kommun, 2002-10-17.

<sup>153</sup> Sammanträdesprotokoll, Miljö- och byggnämnden, Kiruna kommun, 2002-12-05.

<sup>154</sup> "Överklagandet av beslut avseende byggnadslov på Jukkasjärvi 23:2, Kuossanjarka, nybyggnad av vildmarkscamp", Överklagande till Länsstyrelsen i Norrbottens län, Gabna sameby, 2002-12-30.

<sup>155</sup> "Ert överklagande av miljö- och byggnämndens i Kirunas kommun beslut den 5 december 2002, B § 227-02", Beslut av Länsstyrelsen i Norrbottens län, 2003-11-28.

<sup>156</sup> "Ert överklagande av miljö- och byggnämndens i Kirunas kommun beslut den 5 december 2002, B § 227-02", Beslut av Länsstyrelsen i Norrbottens län, 2003-11-28, s. 4.

hinder för renskötseln, vilket samebyn inte heller hade anfört någon annan åsikt om. Istället ansågs den verksamhet turistföretaget hade för avsikt att bedriva, nämligen skotersafaris med rastuppehåll på platsen, av länsstyrelsen som grund till ett försvårat användande av flyttningsleden. Eftersom turistföretaget uppgett att verksamheten på platsen skulle kunna upphöra under tiden för renflyttningar för att tillgodose samebyns behov, fann länsstyrelsen att konflikten mellan rennäringens bedrivande och turismens utveckling i området kunde lösas i enlighet med 2 kap. 1 § PBL<sup>157</sup>, i och med att bygglovet försetts med villkor för verksamhetens utnyttjande av området under särskilda tidsperioder under året.

### Länsrätten i Norrbottens län

Länsstyrelsens beslut överklagades av Gabna sameby till länsrätten i Norrbottens län. I överklagandet redogjorde samebyn, utöver vad som i tidigare yttranden och överklagande angetts för renskötselns markanvändning och negativa konsekvenser av bygglovet, för flyttningsledens skydd i 94 § 1 stycket RNL.<sup>158</sup> I nämnda stycke stadgas att den som med uppsåt eller av oaktsamhet stänger av fastställd eller gällande flyttningsväg för renar eller vidtar åtgärder på eller invid vägen så att framkomligheten väsentligt förändras, ska dömas till böter. Samebyn markerade vidare att flyttleden klassats som riksintresse enligt 3 kap. 5 § MB och några avvägningar mot andra motstående intressen borde därför inte vara nödvändigt eftersom riksintresset ska skyddas så långt möjligt. Bygglovet gällde, enligt samebyn, ett enskilt kommersiellt intresse medan renskötseln var att betrakta som ett allmänt intresse som även det så långt möjligt ska skyddas. Samebyn ifrågasatte också om de villkor som länsstyrelsen beslutat kunde anses förenliga med lagen och konstaterade att oavsett därav tillgodosåg villkoren inte det skydd som behövdes för att säkerställa huvudflyttleden med tillhörande rastbeten. För att kunna se över en långsiktig ändamålsenlig markanvändning i området menade samebyn att prövningen av bygglovet skulle ha föregåtts av detaljplanering för hela det älvområde som berör flyttleden.

I sitt remissyttrande valde miljö- och byggnämnden att stå fast vid det beslut som fattades av nämnden 2002-12-05.<sup>159</sup>

Länsrättens domslut innebar ett upphävande av länsstyrelsens och miljö- och byggnämndens beslut.<sup>160</sup> I domskälet inledde länsrätten med att ställa frågan om det aktuella bygglovet kunde villkoras på det sätt länsstyrelsen beslutat. Till skillnad från samebyn som i sitt överklagande hänvisat till att länsstyrelsens villkor grundats på 8 kap. 26 § PBL, antog länsrätten istället att villkoren grundats på innehållet i 8 kap. 14 § PBL. Det skulle i så fall innebära att det ansökta bygglovet måste ha stöd i en detaljplanebestämmelse om tillfällig användning av byggnad eller mark. Eftersom det varken fanns upprättat detaljplan eller områdesbestämmelser för den avsedda platsen uppstod därmed för länsrätten att pröva om detaljplan skulle ha erfordrats innan bygglov meddelats. I förarbetena till PBL sägs att detaljplan kan användas som planeringsinstrument vid förekomsten av motstridiga markanvändningsintressen.<sup>161</sup> Länsrätten konstaterade att samernas intresse av att utöva rennäring skulle ställas mot turistföretagets intresse av att utveckla turismen i området.<sup>162</sup> Gällande riksintresset rennäring framförde länsrätten att det inte skulle ses inkom för Gabna sameby utan som ett allmänt intresse till gagn för samerna som grupp. Det borde därför, enligt länsrätten, ligga en grund för samebyns anmärkning om att bygglovet borde ha föregåtts av detaljpaneläggning. Länsrätten ställde sig dock undrande till om det var nödvändigt att ta ställning i frågan eftersom samebyn överklagat länsstyrelsens villkor. Då byggnaderna inte kunde bedömas ha en sådan konstruktion att det var fråga om en tillfällig ”åtgärd”, ansåg länsrätten att länsstyrelsen inte heller kunde förbinda sitt beslut med de angivna villkoren, undantaget tältkåtan.

<sup>157</sup> 2 kap. 1 § PBL stadgar att marken ska användas för de ändamål som området är mest lämpat för med hänsyn till beskaffenhet, läge, föreliggande behov och en från allmän synpunkt medför en god hushållning.

<sup>158</sup> ”Överklagande av beslut av Länsstyrelsen Norrbottens län avseende överklagande av beslut av miljö- och byggnadsnämnden i Kiruna kommun att lämna bygglov för vildmarkscamp på fastigheten Jukkasjärvi 23:2”, Överklagande till Länsrätten i Norrbottens län, Gabna sameby, 2003-12-16.

<sup>159</sup> Sammanträdesprotokoll, Miljö- och byggnämnden, Kiruna kommun, 2005-03-17.

<sup>160</sup> Dom mål nr 2455-03, Länsrätten i Norrbottens län, 2005-08-11.

<sup>161</sup> Prop. 1985/86:1, s.150.

<sup>162</sup> Dom mål nr 2455-03, Länsrätten i Norrbottens län, 2005-08-11.

Den fortsatta bedömningen om bygglovs giltighet, bortsett från tältkåtan, grundades vidare på miljö- och byggnämndens beslut. För avgörandet om en detaljplan skulle erfordras tog länsrätten i sin bedömning stöd av 8 kap. 12 § PBL, vilket innebär att också 2 kap. PBL ska tillämpas liksom 3 och 4 kap. MB. Avgörandet blev, mot bakgrund av vad PBL och MB säger om hushållning med mark och vatten samt skyddet av riksintressen, att ett bygglovsbeviljande påtagligt skulle kunna försvåra det allmänna intresset för bedrivandet av rennärning. De planerade anordningarna för turistverksamheten i Kuossanjarka ansågs inte av länsrätten främja något riksintresse, även om de kunde tänkas nyttjas i ett sådant syfte. Länsrätten gjorde därför avvägningen, som det uttrycks i domen, mellan ett riksintresse och turistföretagets intresse av ett bygglov för sin anläggning och hänvisade till översiktsplanen av vilken det framgick att rennärning, naturvård och rörligt friluftsliv skulle prioriteras. Länsstyrelsen gavs av länsrätten medhåll i sin bedömning att det snarare var den planerade verksamheten och inte byggnaderna i sig som kunde försvåra användningen av flyttleden. Länsrätten ställde därför frågan vidare vad effekten skulle kunna bli för rennärningen oberoende av vem som nyttjar byggnaderna. Enligt länsrättens bedömning stod det klart att byggnaderna främst var avsedda att användas inom turistnäringen, vilket vidhöll frågan om rennäringens bedrivande kunde försvåras. Av områdets karaktär som riksintresse för rennärningen gavs, enligt länsrätten, inte någon närmare ledning för bedömningen, men mot bakgrund av den påverkan på rennärningen som byggnaderna skulle kunna förväntas generera, bedömdes de motstridiga markanvändningsintressena ha föranlett att bygglovprövningen borde ha föregåtts av detaljpaneläggning. Därmed hävde länsrätten både länsstyrelsens och miljö- och byggnämndens beslut.

### **Kammarrätten**

Länsrättens beslut överklagades av turistföretaget till kammarrätten i Sundsvall. Turistföretaget yrkade i sitt överklagande på att området inte skulle anses vara av riksintresse för rennärningen och att det i området fanns alternativa flyttleder, varför den flyttled där bolaget ansökt om bygglov inte var av avgörande betydelse för samebyns möjligheter att bedriva rennärning.<sup>163</sup>

I sitt remissyttrande valde miljö- och byggnämnden att stå fast vid det beslut som fattades av nämnden 2002-12-05.<sup>164</sup>

Kammarrättens domskäl inleddes med ett klagande vad det föreliggande ärendet åsyftade att pröva, nämligen om de åtgärder som bygglovsansökan avsåg uppfyllde kraven i 2 kap. PBL och om detaljplan skulle ha upprättats innan bygglov meddelats.<sup>165</sup> Kammarrätten deklarerade att ställning därmed var tvungen tas till om Kuossanjarka låg inom område av riksintresse för rennärningen eller i ett område som hade betydelse för rennärningen och vidare att prövning om åtgärderna kunde försvåra näringens bedrivande måste ske. Om kammarrätten därefter fann att detaljplan inte var nödvändigt, skulle kammarrätten i så fall pröva om övriga förutsättningar för bygglov förelåg.

På begäran av kammarrätten avlämnade Jordbruksverket ett yttrande huruvida platsen för ärendet var av riksintresse för rennärningen.<sup>166</sup> Enligt Jordbruksverkets uppfattning låg den angivna platsen för bygglovsansökan i Kuossanjarka inom område av riksintresse för rennärningen. Jordbruksverkets bedömning skulle, enligt kammarrätten, inte ges någon bindande verkan för prövningen men ändå tillmätas stor betydelse.<sup>167</sup>

I frågan om åtgärderna skulle kunna försvåra rennäringens bedrivande redogjorde kammarrätten för delar av samebyns yttrande hur renflyttningen kunde försvåras och fördröjas. Att situationen skulle kunna komma att förhålla sig på det sätt samebyn påstod hade inte getts något utökat stöd av samebyn, annat än åberopandet till en norsk forskningsrapport avseende vildrenar. Kammarrätten

<sup>163</sup> Dom mål nr 2319-2320-05, Kammarrätten i Sundsvall, 2007-04-05, s.5-6.

<sup>164</sup> "Adventure Lapland Aktiebolag./. Gabna sameby m fl angående bygglov mål nr 2319-2320-05 Rotel 026", Yttrande till kammarrätten, Miljö- och byggnämnden, Kiruna kommun, 2007-01-10.

<sup>165</sup> Dom mål nr 2319-2320-05, Kammarrätten i Sundsvall, 2007-04-05.

<sup>166</sup> "Adventure Lapland Aktiebolag./. Gabna sameby m.fl. mål nr 2319-2320-05", Yttrande till kammarrätten, Jordbruksverket, 2006-11-01.

<sup>167</sup> Dom mål nr 2319-2320-05, Kammarrätten i Sundsvall, 2007-04-05.

menade att några slutsatser i målet inte var möjliga att dra av rapporten och att det måste ankomma på samebyn att förebbringa utredning till stöd för sin ståndpunkt om konsekvenserna. ”Även om det skulle godtas att renar kan bli störda av skotertrafik och andra mänskliga aktiviteter återstår att visa att det finns ett samband mellan byggnaderna och en sådan störning.”<sup>168</sup> Kammarrätten ansåg att det inte framgick att byggnaderna vare sig direkt eller indirekt skulle komma att försvåra rennäringens bedrivande och menade att det, vid bedömningen av om de åtgärder som bygglovets avsåg påtagligt försvårar rennäringens bedrivande, var rimligt att utgå ifrån att 94 § RNL skulle tillämpas.

Nästa fråga för kammarrätten att bedöma var om bygglovets skulle ha föregåtts av en detaljplan för området. I yttrandet till kammarrätten påpekade länsstyrelsen att de villkor länsstyrelsen fogat till sitt beslut fattats med stöd av 8 kap. 26 § PBL och inte av 8 kap. 14 § PBL, som länsrätten tolkat i sin dom.<sup>169</sup> Enligt länsstyrelsens uppfattning, i fall kammarrätten inte skulle finna det möjligt att förena bygglov med villkor på det sätt länsstyrelsen gjort, utgjorde bygglovsansökningen inte skäl att ställa krav på att detaljplan skulle ha upprättats med stöd av 5 kap. 1 § 2 punkten PBL. Bedömningen av bygglovets omgivningspåverkan skulle, ansåg länsstyrelsen, istället kunna göras i bygglovsprövningen. Att upprätta en detaljplan kunde inte annat än leda till att ställningstagandet om hur marken lämpligast borde användas ytterligare förlängdes.

Kammarrätten menade att de byggnader som bygglovsansökningen avsåg var småskaliga och inte att betrakta som ”ny enstaka byggnad vars användning får betydande inverkan på omgivningen” i jämförelse med de exempel<sup>170</sup> som ges i propositionen till PBL.<sup>171</sup> Eftersom området klassats som riksintresse för rennäringen och att turistverksamheten skulle antas öka framöver, kunde det röra sig om byggnader med betydande inverkan på omgivningen. Kammarrätten bedömde att turistnäringen kunde antas medföra allt större inverkan på rennäringen i området vilket skulle kunna leda till: ”[...] ökad samverkan eller ökade motsättningar [...]”<sup>172</sup> mellan turistnäringen och rennäringen. Den ökade inverkan kunde, enligt kammarrätten, inte härledas till byggnaderna för den aktuella bygglovsprövningen och därför kunde inte byggnadernas användning antas ge betydande inverkan på omgivningen. Eftersom det heller inte framkommit att stor efterfrågan funnits på mark i området bedömde kammarrätten att något detaljplanekrav enligt 5 kap. 1 § 2 punkten PBL inte skulle föreligga och biföll turistföretagets överklagan. Kammarrätten gav dock medhåll till samebyns uppfattning om att det inte funnits någon laglig grund för de villkor som länsstyrelsen förenat bygglovets med, därför upphävdes både länsrättens och länsstyrelsens dom och därmed stod miljö- och byggnämndens beslut om bygglov fast.

### **Regeringsrätten**

Kammarrättens beslut överklagades av Gabna sameby till regeringsrätten.<sup>173</sup> Samebyn anförde med bestämd uppfattning att det behövdes en mer ingående utredning för den typen av ärende som bygglovets utgjorde. Eftersom frågan rörde uppförande av nya byggnader inom ett i huvudsak obebyggt område och skulle komma att medföra en förändring av pågående markanvändning, borde det innebära krav på upprättande av en detaljplan.<sup>174</sup> Samebyn förtydligade i ett yttrande till regeringsrätten att bygglovets överklagats enligt 13 kap. 4 § 3 stycket PBL och inte enligt vad Boverket tycktes mena om att överklagandet gällde en fråga enligt 12 kap. 2 eller 4 §§ PBL.

Miljö- och byggnämnden ansåg att kammarrättens dom skulle fastställas.<sup>175</sup>

Regeringsrätten begärde särskilt in yttrande från Boverket som uppmanades att specifikt belysa om bygglovsprövningen borde ha föregåtts av detaljplan. Boverket framförde i sitt yttrande att detaljplan

<sup>168</sup> Dom mål nr 2319-2320-05, Kammarrätten i Sundsvall, 2007-04-05 s.10.

<sup>169</sup> ”Mål nr 2319-2320-05, rotel 026”, Yttrande till kammarrätten, Länsstyrelsen i Norrbottens län, 2006-12-04.

<sup>170</sup> Kammarrätten hänvisade här till vad som går att finna i prop. 1985/86:1 s.150-151, 553.

<sup>171</sup> Dom mål nr 2319-2320-05, Kammarrätten i Sundsvall, 2007-04-05.

<sup>172</sup> Dom mål nr 2319-2320-05, Kammarrätten i Sundsvall, 2007-04-05 s.13.

<sup>173</sup> ”Meddelat prövningsställstånd – bilaga till protokoll”, Protokoll mål nr 2860-07, Regeringsrätten, 2008-10-01.

<sup>174</sup> ”Yttrande från Gabna sameby i mål nr 2860-07 och 2863-07”, Yttrande till regeringsrätten, Gabna sameby, 2009-04-01, s.2-4.

<sup>175</sup> ”Yttrande avseende överklagande avgöranden meddelande av Kammarrätten i Sundsvall, mål nr 2319-05 och 2320-05, Gabna sameby/Adventure Lapland Kiruna-Gällivare AB m fl”, Yttrande till regeringsrätten, Miljö- och byggnämnden, Kiruna kommun, 2009-02-19.

inte behövde upprättas innan bygglov meddelats och menade att frågan om en åtgärds direkta påverkan på ett riksintresse prövas i särskild ordning av länsstyrelsen och därför inte i ett överklagande på talan av enskild.<sup>176</sup> Regeringsrätten redogjorde i sin dom för Boverkets yttrande och gav samma skäl till sin bedömning som kammarrätten, vilket innebar att miljö- och byggnämndens beslut stod fast.<sup>177</sup> Boverket angav i huvudsak som argumentation för sitt ställningstagande att det inte kunde anses råda någon konkurrens om att bebygga marken, snarare handlade det om att välja att använda marken för viss bebyggelse eller inte tillåta bebyggelse överhuvudtaget.<sup>178</sup> Boverket instämde i att intresset av att utveckla turistnäringen i området skulle kunna ses som ett uttryck för ett visst bebyggelsetryck men ansåg inte att det stod som hinder för att pröva de aktuella åtgärderna enbart som ett bygglovsärende. Den planerade bebyggelsen ansågs därtill vara i så liten omfattning att någon reglering av gemensamma lösningar i en detaljplan för exempelvis vägar, vatten och avlopp inte skulle kunna lösa de konkurrerande markanspråken. Byggnadernas omfattning och enklare utformning gjorde, enligt Boverket, att dess användning inte kunde anses få betydande inverkan på omgivningen i den mening som avses i 5 kap. 1 § 2 punkten PBL. Överklagandet avslogs därmed och miljö- och byggnämndens beslut att bevilja bygglov för vildmarkscampen slogs fast.

---

<sup>176</sup> "Gabna sameby ./. Adventure Lapland Kiruna-Gällivare AB", Yttrande till regeringsrätten, Boverket, 2009-01-28.

<sup>177</sup> Dom mål nr 2860-07, Regeringsrätt, 2010-01-27.

<sup>178</sup> "Gabna sameby ./. Adventure Lapland Kiruna-Gällivare AB", Yttrande till regeringsrätten, Boverket, 2009-01-28.

## 5.3.2 Fallstudie 2: Detaljplan för ett fritidshusområde, Nedre Laukkuluspa

### Sammanfattning av ärendet

I maj år 2007 antogs en ny detaljplan för Nedre Laukkuluspa av miljö- och byggnämnden i Kiruna kommun. Detaljplanen som processades med enkelt planförfarande innebar en förtätning av ett tiotal fritidshustomter inom ett planområde omfattande riksintresse för friluftsliv, naturvård och rennäring samt riksintresse enligt 4 kap. 1 och 6 §§ MB. Området hade sedan tidigare detaljplanelagts för fritidsbostäder men inte byggts ut. Under samrådtiden inkom yttranden från både länsstyrelsen i Norrbottens län och Laevas sameby. Länsstyrelsen betonade i sitt yttrande att planerad bebyggelse inte skulle få påverka bedrivandet av rennäring på ett otillbörligt sätt. Samebyn avstyrkte i sitt yttrande etableringen med hänvisning till negativa konsekvenser för renskötseln, så även ekonomiska, och föreslog en utredning av ny fritidshusbebyggelse för två andra platser i kringliggande trakt. Miljö- och byggnämnden beslutade efter samråd tidens slut att, utan ändringar med avseende på inkomna yttranden, anta detaljplanen. Beslutet överklagades av bland annat samebyn till länsstyrelsen som biföll överklagandet med anledning av att riksintresset för rennäring inte tillgodosattes i tillräcklig utsträckning. Miljö- och byggnämnden överklagade länsstyrelsens beslut till regeringen som vidhöll länsstyrelsens uppfattning, vilket också innebar att regeringen inte ansåg enkelt planförfarande som tillämpligt för ärendet.

### Bakgrund

I Nedre Laukkuluspa, som ligger omkring 36 km väst om Kiruna tätort mellan Kalixälven och Nikkaluoktavägen, upprättades år 1994 en detaljplan för cirka åtta fritidshustomter, varav det på en av tomterna redan fanns ett befintligt fritidshus, se figur 5 samt bilaga 1.<sup>179</sup> I planen fanns också planlagt för en ny lokalgata, parkering och båtplatser invid Kalix älv. Det var efter en skrivelse från kommunens planerings- och utredningsavdelning till miljö- och byggnämnden som beslut fattades att godkänna upprättandet av en ny detaljplan för området, se bilaga 1.<sup>180</sup> I översiktsplanen för Kiruna kommun ska områden som byggs i Laukkuluspa föregås av detaljplan.<sup>181</sup> Enligt den gällande fördjupade översiktsplanen för Kalix älvdal, antagen år 1978, bedöms cirka 15 fritidstomter kunna tillåtas i Nedre Laukkuluspa och ansvaret för framtagandet av detaljplaner rekommenderas att ligga hos kommunen. I skrivelsen framfördes att efterfrågan på fritidshustomter under senare tid ökat<sup>182</sup> och att den befintliga detaljplanen inte längre var ekonomiskt genomförbar om inte kostnaden för utbyggnaden kunde fördelas på fler tomter.<sup>183</sup> På initiativ från Kiruna kommun upprättades, till följd av skrivelsen, i januari år 2007 samrådshandlingar för en utökning av antalet fritidshustomter inom samma planområde. Planprocessen skedde med enkelt planförfarande.

Planområdet, som ligger alldeles intill Kalixälven och är utpekad riksintresse enligt 4 kap. 1 och 6 §§ MB samt ingår i det europeiska nätverket för värdefull natur, Natura 2000, tangerar också ett område klassat som riksintresse för rennäring enligt 3 kap. 5 § MB, vilket brukas av Laevas sameby. Området av riksintresse för rennäringen, Buollanorda, är ett så kallat kärnområde, vilket fastställdes av Jordbruksverket år 2005 och genomkorsas av flyttleder mellan sommar- och vinterland.<sup>184</sup> Även Kalixälven utgör en flyttled (ej riksintresse) och vid ön Isosaari finns ett vadställe samt en svår passage som klassats som riksintresse för rennäringen. Mellan Aitiniemi och Laukkuluspa, norr om Nikkaluoktavägen har Laevas sameby sin största anläggning i form av en beteshage i direkt anslutning till samebyns enda slaktanläggning. Beteshagen används vid nödutfooding som reservbeteshage. Det område som detaljplanen avser avsattes av samebyn på 30-talet och används fortfarande som övernattningsområde för renar vid flytt längs Kalix älvdal. Området är en naturlig samlingsplats med vår- och höstbete och också ett naturligt genomfartsområde för strövrener.

<sup>179</sup> "Detaljplan för Del av Jukkasjärvi kronoöverloppsmark 1:1, Kiruna kommun", Lagakraftvunnen: 1995-01-13.

<sup>180</sup> Sammanträdesprotokoll, Miljö- och byggnämnden, Kiruna kommun, 2005-01-27.

<sup>181</sup> "Översiktsplan för Kiruna kommun, Del 2 – Mark- och vattenanvändning – beskrivning och rekommendationer", 2002. s.68, 130-131.

<sup>182</sup> Cirka 300 personer stod vid tiden för skrivelsen i tomtkö för fritidshusbebyggelse inom kommunen.

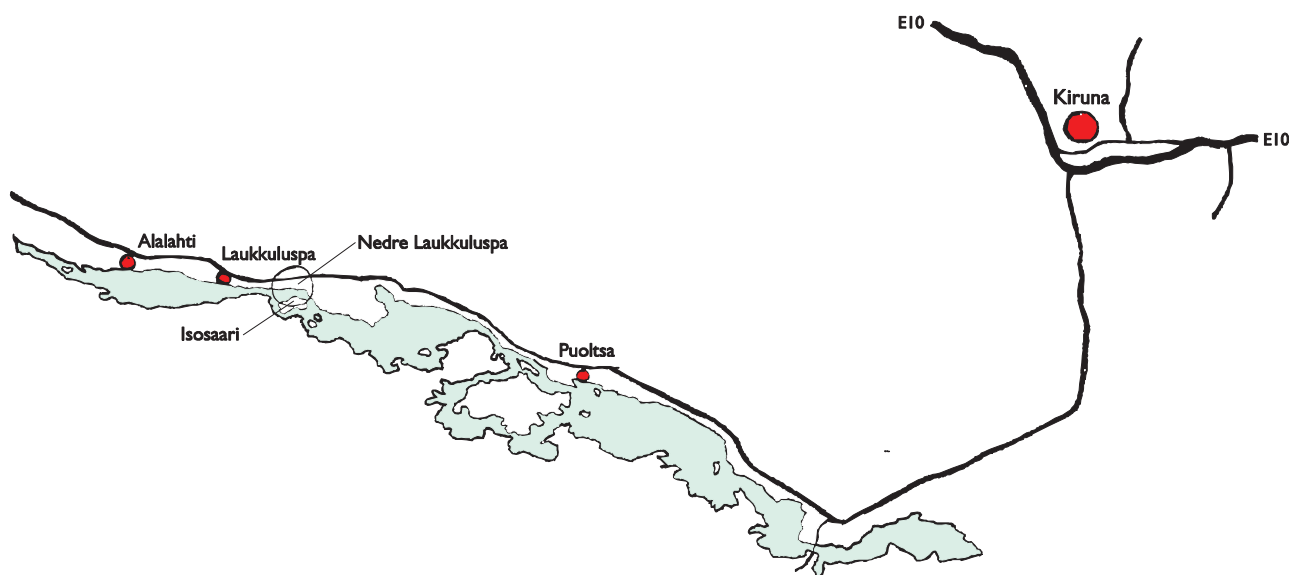
<sup>183</sup> "Angående detaljplan i Laukkuluspa Nedre, fritidsbebyggelse", Skrivelse till Miljö- och byggnämnden, Kommunkontoret, 2004-11-11.

<sup>184</sup> "Prövning enligt 12 kap. 1 § plan- och bygglagen samt överklagan Miljö- och byggnämndens i Kiruna kommun beslut om antagande av detaljplan för fastigheten Jukkasjärvi kronoöverloppsmark 1:1, Nedre Laukkuluspa i Kiruna kommun", Beslut, Länsstyrelsen i Norrbottens län, 2009-03-09.



Tillsammans med Gabna sameby berörs Laevas sameby särskilt av den stadsomvandling som planeras för och redan pågår i Kiruna. I yttrande över Kirunas översiktsplan påpekade Laevas sameby att flyttleder, rastbeten och svåra passager bör finnas beskrivna och skyddade i översiktsplanen.<sup>185</sup> I och med gruvutvidgningar, flygfält, Kiruna centralorts utbredning, järnväg, fritidshusbebyggelse, skotertrafik etc. har samebyns markområden minskat. Området runt Kiruna tätort är enligt samebyn på en miniminivå för att rationell och hållbar renskötsel ska kunna existera. Om förtätning av fritidshusbebyggelse uttrycker samebyn, i synnerhet om planerade fritidshusområden längs Kalix äldal, att sådan inte är önskvärd ur renskötselsynpunkt av flertalet anledningar som framförs i samrådsyttrandet till översiktsplanen.<sup>186</sup>

I samband med ett förslag till en byggnadsplan för ett fritidshusområde i Pirttivuopio år 1979, cirka 18 km väst om Laukkuluspa, uttalade Laevas sameby att renskötseln fick utstå betydande störningar till följd av turism och rekreation, bland annat med anledning av fjällturism till Kebnekaise, inom samebyns område.<sup>187</sup> Det ökade trycket från turismen upplevdes av samebyn vara av sådan omfattning att samebyn tvingades inta en restriktiv hållning till exploateringar för turism- och fritidsändamål inom samebyns område. Samebyn uttryckte därför att en samlad plan för, inte minst fritidshusbebyggelse, borde tas fram över större arealer för att kunna göra en samlad bedömning av lämpliga exploateringar. Samebyn önskade också se att ett tak sattes för utbyggnader av turistanläggningar. Under framtagandet av den nya detaljplanen i Nedre Laukkuluspa beskrev samebyn att den i dagsläget är trängd av fritidsbebyggelse längs Kalix älv. Ytterligare bebyggelse befarades kunna störa renarnas vandringsstråk längs älven och samebyn menade att byggfria områden också är viktiga för att inte hamna i konflikt med fritidsboenden under renflyttningar.



Figur 5. Karta över detaljplanens lokalisering i Nedre Laukkuluspa invid Kalix älv, Kiruna kommun.

<sup>185</sup> "Synpunkter på kommunens översiktsplan", Samrådsyttrande, Laevas sameby, 2002-01-02.

<sup>186</sup> "Ang. revidering av översiktsplan för Kiruna Kommun", Samrådsyttrande, Laevas sameby, 2002-01-10.

<sup>187</sup> "Yttrande angående detaljplan, Del av Laukkuluspa, Del av Jukkasjärvi kronoöverlopsmark 1:1", Yttrande bilaga, Laevas sameby, 2006-08-23.

## Från önskemål om ny detaljplan, till beslut av regeringen

I det följande kommer involverade myndigheters hantering och värdering av rennäringens intresset i detaljplaneärendet att redogöras för genom en summerad redovisning av detaljplanens framtagande med fokus på de uppgifter som framkommit i yttranden från inblandade parter, överklaganden samt formella beslut. Redovisningen tar sin början vid ärendets handläggning hos kommunens stadsarkitektkontor och avslutas med regeringens avgörande i frågan. I kapitel 6.2 analyseras fallet närmare med hjälp av utvalda uppföljningsfrågor för en noggrannare bedömning av de kommunala, statliga och rättsliga instansernas hantering och värdering av rennäringens intresset i det specifika fallet. En bredare diskussion om resultatet av de två fallstudierna återfinns i kapitel 7.

### Stadsarkitektkontoret, Kiruna kommun

I oktober år 2006 hölls ett möte mellan Laevas sameby och en representant från stadsarkitektkontoret i Kiruna kommun med anledning av utvidgningen av ett fritidshusområde i Nedre Laukkuluspa.<sup>188</sup> Kommunen hade som önskemål att förtäta det befintliga, dock till största delen obebyggda, fritidshusområdet för att tillgodose efterfrågan på tomter för fritidsboende invid älvsträckorna i kommunen.<sup>189</sup> Tidigare under året hade inledande samtal hållits med samebyn om en ny detaljplan för området som skulle ersätta gällande detaljplan, vars genomförandetid löpt ut i januari år 2005. Samebyn avstyrkte då planläggningen och hänvisade till att en förminskning av området snarare, utifrån samebyns synvinkel, vore att föredra.<sup>190</sup> Samebyn hade tidigare lämnat ett skriftligt yttrande över detaljplanen där man bland annat framförde olämpligheten i att anlägga fritidsbebyggelse i anslutning till slaktanläggningens beteshage och menade att även Girjas sameby skulle komma att påverkas märkbart av utbyggnaden varför deras åsikter också borde införskaffas.<sup>191</sup> Samebyn såg även en risk, bortsett från oron över lösspringande hundar som kan orsaka panik bland renarna, att grindar öppnas och glöms att stängas av fritidsfolk, vilket omvandlas till en störning. Vid mötet i oktober önskade samebyn göra ett tillägg till det som tidigare framförts i ärendet. Samebyn konstaterade då att den gällande detaljplanen kunde accepteras men att en ny planläggning fortfarande ogillades, varför samebyn presenterade förslag på nya områden för fritidsbostäder i Övre Laukkuluspa och Puoltsa.<sup>192</sup> Samebyn befarade att en ökning av antalet fritidshusgäster också skulle innebära fler hundar i området, vilket kunde medföra oro hos de 6000-8000 renar som periodvis under året vistas där, då hundar kan driva ut, skada och skapa kaos bland renarna. Samebyn önskade att hela området för älvdalen skulle inventeras av kommunen för att generera ett helhetsperspektiv på utbyggnader och att kommunen även skulle ta kontakt med privata markägare. Dessutom ifrågasatte samebyn de båthus som planerats invid älvstranden.

I januari år 2007 upprättades samrådshandlingar för detaljplanen vars syfte var att förbättra möjligheten att bygga fritidshus i ett av kommunens fjällområden<sup>193</sup> genom att utöka antalet fritidstomter i en tidigare plan och på så vis sänka kostnaderna för utbyggnaden av vägen genom det planerade området. I planbeskrivningen som innehöll en redogörelse av inverkan på miljön, bedömdes störningar kunna uppkomma för rennäringen på grund av skotertrafik och lösspringande hundar.<sup>194</sup> Miljö- och byggnämnden bedömde att omgivningspåverkan var av sådan grad att genomförandet av planen inte skulle medföra betydande miljöpåverkan och därför skulle någon miljökonsekvensbeskrivning inte behöva upprättas. I planbeskrivningen uttrycktes att: ”Möjligheter finns att reglera skotertrafiken med fasta leder och förbudsområden om problem uppkommer.”<sup>195</sup>

<sup>188</sup> Nedre Laukkuluspa, minnesanteckningar från möte med Laevas sameby den 2 oktober 2006”, Minnesanteckningar, Stadsarkitektkontoret, Kiruna kommun, 2006-10-02.

<sup>189</sup> ”Detaljplan Laukkuluspa nedre, Del av Jukkasjärvi kronoöverloppsmark 1:1 Bostäder - Planbeskrivning”, Samrådshandling, Miljö- och byggnämnden, Kiruna kommun, 2007-01.

<sup>190</sup> Nedre Laukkuluspa, minnesanteckningar från möte med Laevas sameby den 2 oktober 2006”, Minnesanteckningar, Stadsarkitektkontoret, Kiruna kommun, 2006-10-02.

<sup>191</sup> ”Yttrande angående detaljplan, Del av Laukkuluspa, Del av Jukkasjärvi kronoöverloppsmark 1:1”, Yttrande, Laevas sameby, 2006-08-23.

<sup>192</sup> Nedre Laukkuluspa, minnesanteckningar från möte med Laevas sameby den 2 oktober 2006”, Minnesanteckningar, Stadsarkitektkontoret, Kiruna kommun, 2006-10-02.

<sup>193</sup> Marken inom planområdet ägs av staten och förvaltas av Statens Fastighetsverk.

<sup>194</sup> ”Detaljplan Laukkuluspa nedre, Del av Jukkasjärvi kronoöverloppsmark 1:1 Bostäder - Planbeskrivning”, Samrådshandling, Miljö- och byggnämnden, Kiruna kommun, 2007-01.

<sup>195</sup> ”Detaljplan för del av Laukkuluspa, Del av Jukkasjärvi Kronoöverloppsmark 1:1, Bostäder - Planbeskrivning”, Samrådshandling, Miljö- och byggnämnden, Kiruna kommun, 2007-01, s.2.

Av samrådsyttrandet från länsstyrelsen i Norrbottens län framkom att ändringarna av den befintliga planen uppfattades som tämligen små.<sup>196</sup> Länsstyrelsen förmedlade en positiv inställning till att samla större fritidshussatsningar på färre platser i kommunen istället för mindre och mer utspridda satsningar och hade inga invändningar mot planförslaget under förutsättning att det inte skulle innebära påtaglig skada för rennäringen inom området. Länsstyrelsen bedömde att risken för störningar för rennäringen skulle öka med fler boenden och hänvisade kommunen till att samråda med berörd sameby om på vilket sätt planförslaget kunde anpassas för att minimera eventuella störningar.

I yttrandet till miljö- och byggnämnden inför antagandet av detaljplanen redogjorde stadsarkitektkontoret för ej tillgodosedda sakägare, vilket bland annat utgjordes av Laevas sameby.<sup>197</sup> Det särskilda utlåtande, där samebyns (och övrigas) synpunkter fanns redovisade, bifogades till yttrandet men också i själva yttrandet gavs en kort bakgrundsbeskrivning av samebyns synpunkter. Där beskrevs bland annat att möten hållits med Laevas sameby som avstyrkt planen eftersom området låg i Aittijokk, i direkt anslutning till en hage för slakt och renskiljning. Oron över nya hundägare och lösspringande hundar, liksom oron för att ny bebyggelse skulle komma att stänga av vandringsstråket längs älven från betesmarkerna norr om Nikkaluoktavägen uppgavs. Det framkom även att samebyn föreslagit alternativa områden i Övre Laukkuluspa mot Alalahti samt österut i anslutning till befintlig bebyggelse i Puoltsa.

Skäl för att anta planen angavs av stadsarkitektkontoret som tillräckligt starka för miljö- och byggnämnden att anta planen. De förslag om andra bättre lämpade områden för fritidshusbebyggelse som samebyn lämnat, föreslogs i beslutsmotivering att vidareförmedlas till arbetet med en ny fördjupad översiktsplan för områdena längs Nikkaluoktavägen.

Länsstyrelsen valde i sitt samrådsyttrande över planen inför antagandet att hänvisa till det samrådsyttrade som länsstyrelsen tidigare gett i samband med förhandsversionen av planförslaget eftersom de två planförslagen i princip var identiska med varandra.<sup>198</sup>

### **Miljö- och byggnämnden, Kiruna kommun**

I det beslut som fattades av miljö- och byggnämnden att godkänna och anta detaljplanen för Nedre Laukkuluspa fanns en viss oenighet att bevilja planen. En nämndsledamot menade att en miljökonsekvensbeskrivning i allra högsta grad borde genomföras med anledning av den påtagliga skada för rennäringen som den föreliggande planen riskerade medföra. Yrkandet avslogs och i en protokollanteckning redogjorde ledamoten utförligare för sin avvikande åsikt, där det bland annat angavs att området omfattades av funktionella samband mellan olika betesområden. Den fria passagen som tidigare varit 250 meter mellan älven och renstängslet i norr, skulle efter planförslagets genomförande minskas till två smala korridorer, vardera cirka 100 och 50 meter, varav 20-30 meter av den senare utgjordes av Nikkaluoktavägen. Ledamoten menade att det fanns starka skäl att göra en behovsbedömning av planen enligt MB och PBL samt att detaljplaneområdet ingick i ett område som i sig självt kunde betraktas som riksintresse för rennäringen.

<sup>196</sup> "Detaljplan för del av Laukkuluspa, Del av Jukkasjärvi Kronoöverloppsmark 1:1, Bostäder, Kiruna kommun", Samrådsyttrande, Länsstyrelsen i Norrbottens län, 2006-08-18.

<sup>197</sup> "Detaljplan del av Jukkasjärvi Kronoöverloppsmark 1:1, Laukkuluspa nedre Bostäder", Yttrande till miljö- och byggnämnden, Stadsarkitektkontoret, Kiruna kommun, 2007-05-02.

<sup>198</sup> "Detaljplan för del av Laukkuluspa, Del av Jukkasjärvi Kronoöverloppsmark 1:1, Bostäder, Kiruna kommun", Samrådsyttrande, Länsstyrelsen i Norrbottens län, 2007-03-21.

## Länsstyrelsen i Norrbottens län

Efter att detaljplanen hade antagits av miljö- och byggnämnden, beslutade länsstyrelsen att med stöd av 12 kap. 1-2 §§ PBL överpröva nämndens beslut att anta detaljplanen. Då det av antagandehandlingarna framgick att företrädare för rennäringsgruppen ställt sig negativa till planens utformning och menat att ett genomförande av planen skulle påverka rennäringsgruppen negativt, befarade länsstyrelsen att detaljplanen inte tillgodosåg riksintresset rennäringsgruppen.<sup>199</sup> Länsstyrelsen hade dessförinnan, i ett första samrådsyttrande över planförslaget, påtalat till kommunen om nödvändigheten av samråd med berörd sameby för att säkerställa att rennäringsgruppen intressen inte påtagligt skulle skadas av planens genomförande.<sup>200</sup>

Miljö- och byggnämndens beslut överklagades också av två fastighetsägare samt Laevas sameby till länsstyrelsen i Norrbottens län. Bakgrunden till fastighetsägarnas överklagande byggde bland annat på att en miljökonsekvensbeskrivning inte hade upprättats med en utredning av effekter för vattenmiljö, djur, rennäringsgruppen, tallskog och våtmark.<sup>201</sup> Vad fastighetsägarna mer anförde kommer inte ytterligare behandlas i examensarbetet då fokus istället riktas mot rennäringsgruppen intresset och dess väsentlighet ur myndighetssynpunkt. Laevas sameby ansåg i sitt överklagande att miljö- och byggnämnden inte prövat planens påverkan på riksintresset för rennäringsgruppen i tillräcklig utsträckning.<sup>202</sup> Därmed kunde det inte sägas om rennäringsgruppen i området påtagligt skulle försvåras. I samrådshandlingen hade kommunen endast konstaterat att detaljplanen låg inom ett område av riksintresse för friluftsliv, rennäringsgruppen och naturvård samt inom ett område av riksintresse enligt 4 kap. 1 och 6 §§ MB, men inte gjort någon avvägning av negativa konsekvenser för rennäringsgruppen. Samebyn menade därför att kommunen överhuvudtaget inte prövat frågan om planens påverkan på dels riksintresset rennäringsgruppen men också påverkan på flyttleden förbi området eller samebyns användning av markerna. Eftersom området inte byggts ut enligt den tidigare detaljplanen betraktade samebyn området som oexploaterat och framförde att samebyns godkännande av den tidigare planen inte per automatik kunde räknas som ett accepterat av planerad förändring. Med planens ändrade förutsättningar med fler tomter och fördubblade byggrätter ansåg samebyn att förflyttningen av renar förbi området skulle omöjliggöras då endast en smal remsa mellan väg och befintlig bebyggelse och stängsel skulle återstå. Samtidigt skulle, enligt samebyn, områdets kvalitet som naturligt samlingsställe försvinna. Samebyn menade att området även var av ett funktionellt riksintresse för rennäringsgruppen med anledning av möjligheten för flyttning mellan samebyarna Girjas och Laevas, vilket kommunen, enligt samebyn, inte tagit hänsyn till i sitt beslut. Vid renskiljning används ön Isoaari för renflyttningar av både Girjas och Laevas sameby, och just den passagen är den enda möjligheten för Laevas sameby att få renarna över till samebyn. Slutligen uppmanade samebyn i sitt överklagande staten att vara särskilt restriktiv mot tillåtelsen av exploateringar eller verksamheter som medför olägenhet för samebyn på åretruntmarker ovan odlingsgränsen och hänvisade till att det i Nedre Laukkuluspa sedan tidigare fanns en husvagnsparkering samt en rastplats som försvårar renflyttningen.

I länsstyrelsens överprövning av ärendet, som en första del av beslutsmotiveringen, angavs att planområdet berörde ett område av riksintresse för rennäringsgruppen som i sin tur utgjorde ett så kallat kärnområde, Buollanorda, med sameviste, renskötselplaner och korsande flyttleder med gräns till brunst- och kalvningsland samt ett naturligt uppsamlingsområde.<sup>203</sup> Länsstyrelsen framförde att det, trots att större delen av planområdet inte ingick i riksintresse för rennäringsgruppen, var av vikt att den

<sup>199</sup> "Prövning, enligt 12 kap. 1 § plan- och bygglagen, av miljö- och byggnämndens beslut den 24 maj 2007 att anta detaljplan för fritidsbebyggelse inom Jukkasjärvi kronoöverloppsmark 1:1, Laukkuluspa nedre, Kiruna kommun", Beslut om överprövning av miljö- och byggnämndens beslut i Kiruna kommun, Länsstyrelsen i Norrbottens län, 2007-06-15.

<sup>200</sup> "Detaljplan för del av Laukkuluspa, Del av Jukkasjärvi Kronoöverloppsmark 1:1, Bostäder, Kiruna kommun", Samrådsyttrande, Länsstyrelsen i Norrbottens län, 2006-08-18.

<sup>201</sup> "Prövning enligt 12 kap. 1 § plan- och bygglagen samt överklagan av Miljö- och byggnämndens i Kiruna kommun beslut om antagande av detaljplan för fastigheten Jukkasjärvi Kronoöverloppsmark 1:1, Nedre Laukkuluspa i Kiruna kommun", Överklagan till Länsstyrelsen i Norrbottens län samt överprövning av miljö- och byggnämndens beslut i Kiruna kommun, Länsstyrelsen i Norrbottens län, 2009-03-09.

<sup>202</sup> "Överklagan av Miljö- och Byggnämnden i Kiruna kommuns beslut 2007-05-24 § 142", Överklagande till Länsstyrelsen i Norrbottens län, 2007-06-24.

<sup>203</sup> "Prövning enligt 12 kap. 1 § plan- och bygglagen samt överklagan av Miljö- och byggnämndens i Kiruna kommun beslut om antagande av detaljplan för fastigheten Jukkasjärvi Kronoöverloppsmark 1:1, Nedre Laukkuluspa i Kiruna kommun", Överklagan till Länsstyrelsen i Norrbottens län samt överprövning av miljö- och byggnämndens beslut i Kiruna kommun, Länsstyrelsen i Norrbottens län, 2009-03-09.

del av befintlig detaljplan från år 1995 som utgjordes av allmän plats, natur, inte skulle bebyggas eftersom den fungerade som fri passage för renarna mellan älven och vägen och även längs vägen. När den gällande detaljplanen upprättades hölls nämligen som en förutsättning att planen skulle utformas med en gles bebyggelsestruktur och sammanhängande naturmarksområden, så att renar lätt skulle kunna ströva genom området, vilket är särskilt viktigt under perioder av året när isarna är svaga.

I överprövatet bedömde länsstyrelsen att kommunen inte tagit hänsyn till rennäringens intressen i tillräcklig grad. Av planens antagandehandlingar framgick att samebyn motsatt sig förslaget bland annat då ny bebyggelse skulle riskera att stänga av vandringsstråket längs älven och att störningarna inom riksintresseområdet kunde komma att öka. Kommunen hade inte, på ett övertygande sätt, kunnat visa att riksintresset för rennäringen inte skulle påverkas negativt på ett påtaligt sätt. Därav fann länsstyrelsen att detaljplanen inte tillgodosåg riksintresset för rennäring och upphävde miljö- och byggnämndens beslut att anta planen.

Vad beträffar överklagandet från fastighetsägare och Laevas sameby inriktade länsstyrelsen sin bedömning på om ärendet handlagts på ett formellt riktigt sätt och om miljö- och byggnämndens antagandebeslut innebar sådana konsekvenser för de parter som överklagat ärendet samt för allmänheten att besluten skulle upphävas. Eftersom planområdet delvis berördes av fyra olika riksintressen och skyddsbestämmelsen Natura 2000 samt att mark som i tidigare detaljplan utmärktes som allmän plats men som i den nya planen tagits i anspråk, ansåg länsstyrelsen att den antagna detaljplanen inte kunde anses vara av begränsad betydelse och inte heller vara en plan som saknade intresse för allmänheten. Av den anledningen fanns inte förutsättning att tillämpa enkelt planförfarande enligt 5 kap. 28 § PBL, varför länsstyrelsen också upphävde det överklagade beslutet.

### **Regeringen**

Länsstyrelsens beslut överklagades av miljö- och byggnämnden i Kiruna kommun till regeringen.<sup>204</sup> Miljö- och byggnämnden gav, i överklagandet, visst medhåll till att planområdet tangerade ett område av riksintresse för rennäring men att de flyttleder, både de av riksintresse och övriga flyttleder, låg utanför planområdet. Det innebar att en utökning av bebyggelsen inte skulle påverka renens rörelser till och från kärnområdena med dess anläggningar intill befintliga flyttleder i både östlig och västlig riktning längs älven.

Miljö- och byggnämnden menade att planförslaget med 18 nya fritidshustomter var i linje med den fördjupade översiktsplanen för Kalix älvdales övre del där området pekats ut som lämpligt för samlad fritidshusbebyggelse. Med den nya planen skulle, enligt miljö- och byggnämnden, den totala tillåtna byggytan utökas med 4 hektar (0,2 hektar/fritidshus) inom planområdet som omfattade totalt 17 hektar. Den utökade byggrätt som planen innebar ansåg nämnden inte skulle påverka bebyggelsens spridning. ”Planen innebär en sammanhållen kvartersstruktur som gör att renarna fortfarande kan passera i eller genom området.”<sup>205</sup> Eftersom bebyggelsen gjorts mer sammanhållen borde det, ur rennäringssynpunkt, vara mindre störande, ansåg nämnden som också hänvisade till kommunens tomtkö för fritidshus och att det därför var bra att fritidshussatsningar genomfördes på vissa platser istället för enstaka satsningar med större spridning.<sup>206</sup>

Angående länsstyrelsens påtalande om att samråd borde hållas med berörd sameby, som framgick av länsstyrelsens samrådsyttrande, förklarade miljö- och byggnämnden att samråd hållits, dels ett formellt samråd men också informella samråd med Laevas sameby innan planens antagande. Miljö- och byggnämnden menade i sin överklagan att samebyns huvudsakliga oro vid samrådstillfällena hade rört lösspringande hundar intill deras anläggningar och inte, som länsstyrelsen skrivit i sitt

<sup>204</sup> ”Överklagan av länsstyrelsens beslut att upphäva miljö- och byggnämndens beslut om antagande av detaljplan för Jukkasjärvi kronoöverloppsmark 1:1, Nedre Laukkuluspa”, Överklagan till regeringen, Miljö- och byggnämnden, Kiruna kommun, 2009-03-26.

<sup>205</sup> Ibid., s.2.

<sup>206</sup> ”Överklagan av länsstyrelsens beslut att upphäva miljö- och byggnämndens beslut om antagande av detaljplan för Jukkasjärvi kronoöverloppsmark 1:1, Nedre Laukkuluspa”, Överklagan till regeringen, Miljö- och byggnämnden, Kiruna kommun, 2009-03-26.

beslut, att ny bebyggelse inom området skulle riskera att stänga av vandringsstråk i och genom planområdet.

Samebyns hänvisning till att en utökning av antalet fritidshustomter skulle leda till att risken för lösspringande hundar skulle komma renar till skada, ansåg miljö- och byggnämnden, tillsammans med övriga motiv som samebyn framhöll, som svaga och delvis otydliga på vilket sätt planen med en förtätning av fritidshus kunde komma att bli störande för rennäringen. Risken för lösspringande hundar bedömde miljö- och byggnämnden som en följd av den enskilde hundägaren och inte som orsak av antalet tomter. Samebyn hade, enligt miljö- och byggnämnden, i sitt överklagande: "[...] utan belägg för detta antagande [...]", förutsatt att de framtida fritidshusägarna skulle komma att vara hundägare. Miljö- och byggnämnden menade att det inte var möjligt att med PBL reglerade förekomsten av hundar i området, då detaljplanen styr hur marken får användas. I planen tilläts inte "djurhållning" som verksamhet och skulle ett scenario inträffa med flertalet lösspringande hundar skulle hanteringen av den frågan i så fall komma att ske med hjälp av annan lagstiftning. Därav ansåg miljö- och byggnämnden att länsstyrelsens ställningstagande i frågan om påverkan på rennäringen, inte skulle leda till ett upphävande av hela detaljplanen.

I frågan om tillämpningen av enkelt planförfarande, vilket länsstyrelsen bedömt som ytterligare ett skäl till att upphäva planen, menade miljö- och byggnämnden att frågan redan varit uppe till diskussion hos en bred allmänhet i och med beslutet om de fördjupade översiktsplanen för Kalix älvdals övre del. Frågan hade då, år 1978, inte föranlett några mer omfattande erinringar när området pekades ut som lämpligt för fritidshusbebyggelse, varför det därmed, enligt miljö- och byggnämndens motivering i överklagandet, kunde tolkas att frågan saknade intresse för allmänheten. Miljö- och byggnämnden ansåg att planen var av begränsad betydelse genom att avvägningen mellan olika intressen i området genomförts i den fördjupade översiktsplanen för Kalix älvdals övre del, kommunens översiktsplan från år 2002 samt lagakraftvunnen detaljplan som handlagts med normalt planförfarande år 1994. Att minska allmän platsmark med 15 %, kunde inte anses vara av ett brett allmänt intresse, enligt miljö- och byggnämnden. Nämnden menade också att en bred samrådsrets beretts tillfälle att yttra sig över planförslaget då samrådet pågått under fyra veckor och kungjorts i en lokaltidning innan samrådstiden påbörjats. Efter att en plankonsult och kommunens planhandläggare besökt området och inte kunnat konstatera några särskilda värden som skulle inbjuda till allmänhetens intresse att besöka det aktuella området samt då de utökade tomterna inte hindrade allmänhetens tillgång till stranden och älven, vidhöll miljö- och byggnämnden att planen var av liten betydelse för allmänheten, varför tillämpningen av enkelt planförfarande skulle anses korrekt. Miljö- och byggnämnden medgav att ett litet område i planens nordöstra del låg inom ett område av riksintresse för rennäring men menade att endast en av de nytillkomna tomtförslagen låg öster om gällande kvartersmark, vilket skulle kunna innebära en inskränkning av passagen på allmän platsmark mellan älv och väg med cirka en tomtbredd. Miljö- och byggnämnden ansåg också det anmärkningsvärt att länsstyrelsen inte påtalat sina invändningar mot enkelt planförfarande i sitt samrådsyttrande över planförslaget, trots att det framgått av planhandlingarna vid samrådet.

Regeringen, som inte behöver argumentera för sitt beslut, konstaterade, i likhet med länsstyrelsen, att detaljplanen inte tillgodosåg riksintresset för rennäring och inte heller kunde anses vara av begränsad betydelse eller sakna intresse för allmänheten, varför enkelt planförfarande inte kunde tillämpas.<sup>207</sup> Regeringen avsåg därmed miljö- och byggnämndens överklagande vilket innebar att planen inte vann laga kraft. Som parantes kan tilläggas att regeringen utöver avgörandet ifrågasatte om det i ärendet funnits tillräckligt underlag att anta planen beträffande detaljplanens eventuella påverkan på Natura-2000 området Torne- och Kalix älvsystem.

---

<sup>207</sup> Beslut, mål nr M2009/1529/F/P, Regeringen, 2010-03-04.

## 6. Analys

I den följande framställningen kommer de två fall som studerats närmare i examensarbetet, ett bygglov för en vildmarkscamp i Kuossanjarka och en detaljplan för ett fritidshusområde i Nedre Laukkuluspa, att analyseras med hjälp av en anpassad metod för kvalificerad uppföljning. Metoden har korrigerats med anledning av att utvärderingen har gjorts inom ramen för ett examensarbete, vilket gör att steg i den kvalificerade uppföljningen (se figur 1 s.13) sammanfaller naturligt med examensarbetets avsnitt. En separat redovisning av steg i den kvalificerade uppföljningen som överensstämmer med obligatoriska avsnitt för examensarbetet, har därför inte gjorts. Istället hänvisas i efterföljande text till de steg som ingått i den kvalificerade uppföljningen av de två studerade fallen.

Bakgrunden till det ämne som föranlett den kvalificerade uppföljningen finns att läsa i problemformuleringen som belyser ämnets aktualitet i sammanhanget och ger motiv till studien (steg ett). En förutsättning för att överhuvudtaget kunna undersöka vilken hänsyn som tagits till renskötselintresset inom fysisk planering med fokus på detaljplan och bygglov är att ärenden funnits som behandlar de två ärendetyperna på mark med renskötselrätt, dels att ärendena processats rättsligt i fler än tre prövningsinstanser. Då rätta omständigheter förelegat för att göra en kvalificerad uppföljning utifrån ovanstående förutsättningar, se kapitel 3.1, utgörs således den överordnade uppföljningsfrågan av examensarbetets problemställning enligt följande:

Vilka slutsatser kan dras, utifrån studiet av två fall, om svenska kommunala, statliga och rättsliga instansers hantering och värdering av rennäringens intresset avseende ett bygglov och en detaljplan på mark med rätt för sameby att utöva renskötsel?

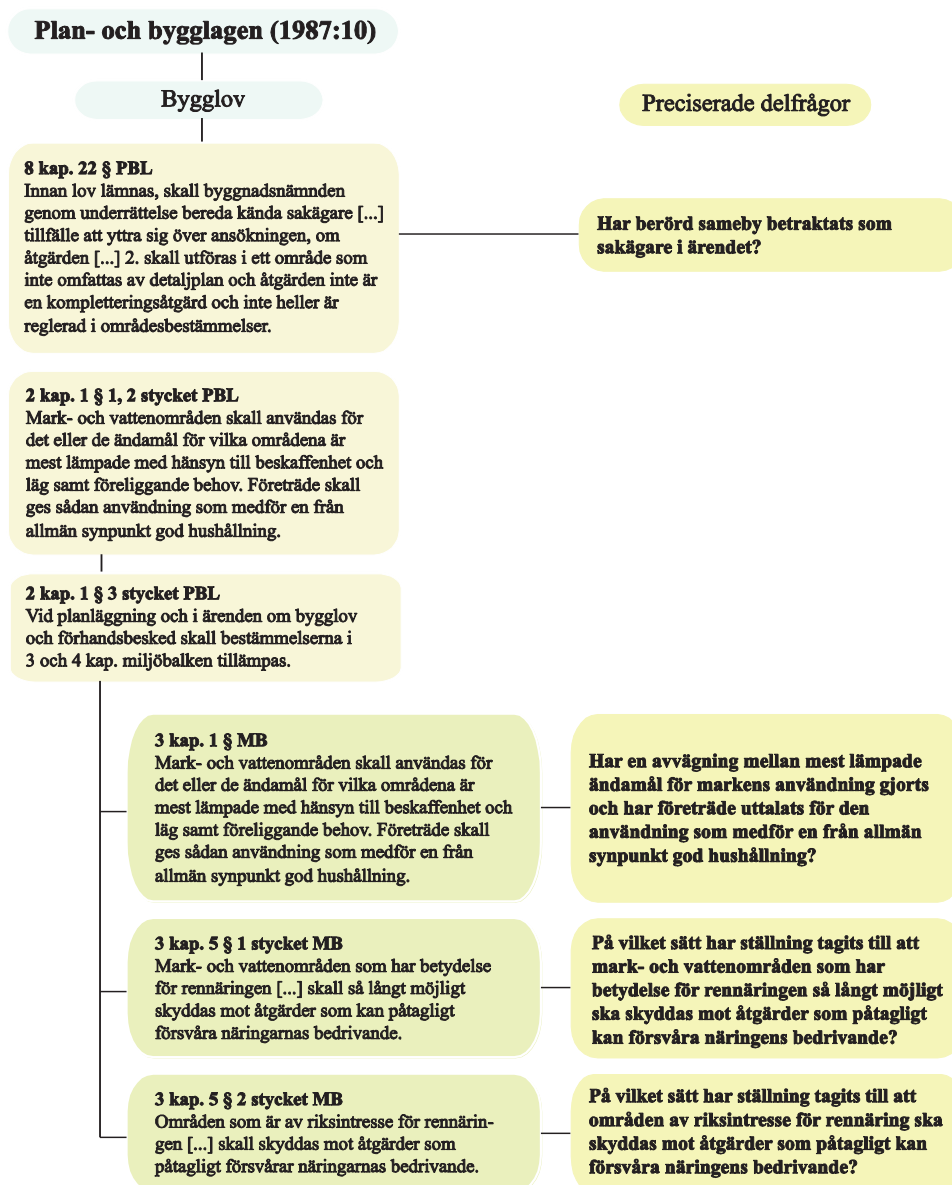
Syftet med uppföljningen (steg två) löper samman med syftet för examensarbetet, det vill säga att undersöka myndigheters agerande och ställningstaganden i ärenden inom kommunal fysisk planering som involverar Sveriges ursprungsbefolkning, sameer, för att identifiera beaktandet av renskötande samers rättigheter och intresse att utöva rennäring.

Hur analysenheterna valts ut och avgränsats (steg fem) samt vilken metod som använts för datainsamling framgår av kapitel 1.3 och kapitel 3. Analysen tar sin utgångspunkt i verksamhetens mål, det vill säga vad lagen minst stadgar att berörda myndigheter ska leva upp till. De lagbestämmelser som valts ut för analysen utgör uppföljningens värderingskriterium (steg tolv) och har omsatts till frågor vilka samtidigt bildar uppföljningens preciserade delfrågor (steg fyra). Eftersom syfte och problemställning anknyter till rätten att bedriva rennäring fokuserar analysen på de paragrafer i PBL som berör bygglov och detaljplan, vilket innebär att bestämmelser i MB också ska tillämpas, bland annat de som specifikt rör skyddet av rennäring. Utvärderingen bygger alltså på att PBL står som bärare för den avgränsade verksamhet, det vill säga myndighetsförfarandet för det bygglov och den detaljplan som ska följas upp. Under kapitel 6.1 och 6.2 för den kvalificerade uppföljningen av respektive fallstudie, redovisas en modell (steg tre) som anger de lagbestämmelser och de delfrågor som använts i analysen (steg elva).

## 6.1 Kvalificerad uppföljning av fallstudie 1: Bygglov för en vildmarkscamp, Kuossanjarka

Nedan görs en uppföljning av innehållet i fallstudien för en vildmarkscamp i Kuossanjarka i Kiruna kommun. Fokus har riktats mot särskilt utvalda frågor, enligt modellen i figur 6 för att nå fram till examensarbetets problemställning. I efterkommande kapitel följs analysen upp av en diskussion och slutsatser för undersökningen.

Med hjälp av metoden för kvalificerad uppföljning analyseras om avvägningar gjorts för lämpligaste användning av mark och vilket företräde som getts markens användning. De olika ställningstaganden som myndigheter skriftligen kommunicerat i frågan om skydd av rennäringens bedrivande samt av områden i form av riksintresse för rennäringen, analyseras också. Uppföljningen inleds emellertid av frågan om berörd sameby betraktats som sakägare i ärendet.



Figur 6. Modell för kvalificerad uppföljning av fallstudie 1: Bygglov för en vildmarkscamp i Kuossanjarka.



### 6.1.1 Preciserade delfrågor

*Har berörd sameby betraktats som sakägare i ärendet?*

Gabna sameby betraktades i ärendet som sakägare då samebyn hade renskötselrätt och bedrev rennäring på de platser, dels i Kuossanjarka men också längs Torne älv, som kunde påverkas av det ansökta bygglov.

*Har en avvägning mellan mest lämpade ändamål för markens användning gjorts och har företräde uttalats för den användning som medför en från allmän synpunkt god hushållning?*

I beslutsmotiveringen till miljö- och byggnämndens i Kiruna kommun avgörande i bygglovsärendet, uttalade nämnden att då samebyn uttryckt att platsen inte var lämplig med hänsyn till renskötseln, kunde nämnden inte bevilja bygglov. Istället uppmanades turistföretaget att söka alternativa etableringsplatser där störningar för andra näringsidkare kunde tänkas vara mindre. Nämnden motiverade inte sitt beslut med hänvisning till vad PBL och MB säger om mest lämpade ändamål för markens användning. Efter att turistföretaget kompletterat sin ansökan med uppgifter om att uppehåll i verksamheten skulle göras under tiden för renflyttningar, ändrade nämnden sitt beslut till att bygglov kunde beviljas för den sökta anläggningen. Skäl för bedömningen byggde nämnden på att det i översiktsplanen angetts att platsen var avsedd "[...] endast för bebyggelse och anläggningar som är nödvändiga för det rörliga friluftslivet och turismen samt för skogsbruk och rennäring."<sup>208</sup> Nämnden menade att det rörliga friluftslivet inte skulle komma att påverkas negativt och förklarade att intressena skulle kunna samsas i och med verksamhetens uppehåll vid tidpunkter för renflyttning. Avvägningen mellan mest lämpade ändamål för markens användning gjordes sålunda utifrån vad som i översiktsplanen angetts för platsens avsedda användning. Då både turism och rennäring fanns angivet i översiktsplanen för det aktuella området och de två näringarna bedömdes kunna förenas och tillsammans innebära en allmän god hushållning av marken, gavs båda verksamheterna företräde.

Länsstyrelsen argumenterade, till skillnad från miljö- och byggnämnden, för sitt beslut utifrån att bestämmelserna i 2 och 3 kap. 1-2 §§ PBL skulle vara uppfyllda och att 3 och 4 kap. MB skulle tillämpas. Eftersom länsstyrelsen ansåg att det med villkor gick att förena de två intressena, då det inte var byggnaderna som utgjorde störningen utan själva verksamheten, gjordes en indirekt avvägning att mest lämpade ändamål för markens användning utgjordes av såväl rennäring som turistverksamhet, så länge angivna villkor efterlevdes. Länsrätten som hänvisade till PBL och MB:s bestämmelser, bedömde att avvägningen skulle ske mellan ett riksintresse och turistföretagets intresse att få uppföra byggnaderna. Trots att riksintresset enligt länsrätten inte kunde ge någon ledning i bedömningen stödde det, genom den negativa påverkan byggnaderna kunde orsaka rennäringen, att bygglov inte skulle medges utan istället ha föregåtts av detaljplan. Länsrätten gick därmed längre än länsstyrelsen genom att bedöma inte bara byggnadernas användning inom ramen för ansökan, utan också deras möjliga framtida användning och påverkan. Kammarrätten klarade att den sökta åtgärden skulle prövas enligt kraven i 2 kap. PBL och gjorde därefter en annan bedömning att byggnaderna vare sig direkt eller indirekt skulle komma att försvåra bedrivandet av rennäring. Skulle åtgärder som bygglov medgav påtagligt försvåra rennäringens bedrivande fanns andra lagrum, menade kammarrätten som ställde sig bakom miljö- och byggnämndens beslut. Fastän behovet av att tillämpa 94 § RNL, vilket var den paragraf kammarrätten åsyftade, i så fall faktiskt skulle visa på att de åtgärder bygglov medförde inverkar negativt på utövandet av renskötsel, ansåg kammarrätten att verksamheterna, utan villkorsbeläggande, skulle ges gemensamt företräde. Regeringsrätten uttalade sig inte i frågan.

<sup>208</sup> Sammanträdesprotokoll, Miljö- och byggnämnden, Kiruna kommun, 2002-12-05, s.40.

*På vilket sätt har ställning tagits till att mark- och vattenområden som har betydelse för rennäringen så långt möjligt ska skyddas mot åtgärder som påtagligt kan försvåra näringens bedrivande?*

Vid den första prövningen av bygglovet för vildmarkscampen avstyrkte miljö- och byggnämnden ansökan med hänvisning till att ytterligare verksamheter i området, särskilt skotertrafik, inte var lämpligt med hänsyn till rennäringen, efter vad samebyn yttrat i ärendet. Nämnden tog på så vis tydlig ställning till att skydda mark- och vattenområden för renskötsel. I den avgörande prövningen, efter att turistföretaget getts tid att komplettera sin ansökan, godtog nämnden ansökan. Beslutsmotiveringen byggde på markägarens godkännande av arrendeavtal och att verksamheten inte skulle pågå under tiden för renflyttningar. Samebyn hade i yttranden över ansökan påtalat att flyttleden utgjorde riksintresse för rennäringen och att dess existens hotades av ytterligare förtätning av bebyggelse. Skotertrafik skulle inte bara försvåra för renarna och dess ägare under flyttning utan också för strörenar som passerar efter renflytten. Någon argumentation eller diskussion kring påtaglig negativ påverkan på rennäringen som det ändrade förslaget att istället bevilja bygglovet kunde innebära, utifrån vad samebyn yttrat om försvårade förhållanden för bedrivande av renskötsel, framfördes aldrig i miljö- och byggnämndens beslutsprotokoll. Det tidigare tydliga ställningstagandet ersattes av ett nytt ställningstagande att bedrivandet av rennäring följaktligen inte längre ansågs utsatt för en risk att påtagligt försvåras.

Länsstyrelsen bedömde att användningen av flyttleden, sammantaget med annan exploatering i området (Laxforsen), kunde försvåras. Genom att villkorsbelägga bygglovet med tidsbestämmelser för anläggningens användning och krav på uppdaterad kontaktinformation mellan sameby och turistföretaget, ansåg länsstyrelsen att det gick att förena de motstående intressena så att 2 kap. 1 § PBL samt 3 och 4 kap. MB kunde uppfyllas. Med detta gjordes bedömningen utifrån 3 kap. 5 § 1 stycket MB att inga åtgärder återstod som påtagligt kunde försvåra rennäringens bedrivande.

Länsrätten prövade ärendet utifrån samebyns överklagan om länsstyrelsens villkor samt om bygglovet borde ha föregåtts av detaljplan. Utöver frågan om detaljplan konstaterade länsrätten att om lovet skulle bestå erfordrades stöd av 8 kap. 12 § PBL, vilket i sin tur innebär att 2 kap. 1 § PBL ska iaktas liksom innehållet i 3 och 4 kap. MB. Av kartor som funnits tillgängliga menade länsrätten att det stod klart att rennäringen var hårt trängd vid Laxforsen och vid tätorten i Kiruna och gav medhåll till länsstyrelsens bedömning att den verksamhet som turistföretaget avsåg att bedriva kunde försvåra samebyns användning av flyttleden. Trots att länsrätten menade att bestämmelserna om riksintresse för rennäringen inte gav någon närmare ledning i frågan innebar domslutet ändå att riksintresset bedömdes ge stöd åt att de motstridiga markanvändningsintressena skulle ha lett till upprättandet av en detaljplan innan bygglov meddelats. Därmed gjorde länsrätten inte någon uttalad avvägning mot vad som sägs i första stycket 3 kap. 5 § MB utan mot vad som sägs i andra stycket om riksintresse.

Kammarrätten klargjorde att med begreppet ”påtagligt” i 3 kap. 5 § MB krävs att de störningar som hänvisas till ska ha en viss konkretion, ett relativt nära samband med den aktuella åtgärden och en omfattning av viss betydelse.<sup>209</sup> Även om kammarrätten skulle kunna godta att renar störs av skotertrafik och mänskliga aktiviteter, menade kammarrätten att det inte fanns något i samebyns yttranden som visade att det fanns ett samband mellan de tilltänkta byggnaderna och den störning som samebyn hävdade. Av det kan tolkas att kammarrätten inte såg ett behov av att så långt möjligt skydda bedrivandet av rennäring eftersom samebyn, enligt kammarrättens uppfattning, inte hade lämnat tillräckliga bevis för att rennäringen påtagligt kunde försvåras av åtgärder härledda ur ett bygglovsmedgivande.

---

<sup>209</sup> Dom mål nr 2319-2320-05, Kammarrätten i Sundsvall, 2007-04-05.

*På vilket sätt har ställning tagits till att områden av riksintresse för rennäring ska skyddas mot åtgärder som påtagligt kan försvåra näringens bedrivande?*

Vid tidpunkten för bygglovsansökan fanns inte riksintressen utpekade för rennäringen i kommunens översiktsplan, annat än en flyttled förbi Kiruna centralort. Av översiktsplanen framgick å andra sidan att området endast var avsett för bebyggelse och anläggningar som är nödvändiga för det rörliga friluftslivet, rennäring, skogsbruk samt turism. I sitt yttrande över bygglovsansökan upplyste Gabna sameby nämnden om att flyttleden längs Torne älv klassats som riksintresse. Miljö- och byggnämnden utelämnade vid första prövningen av ansökan, i både beslutsmotivering och beslut, områdets status som riksintresse och lämnade inga kommentarer angående flyttleden trots samebyns anmärkning om riksintresset. I miljö- och byggnämndens beslutsprotokoll gavs inte vid något av ansökningstillfällena hänvisning till vilka bestämmelser i PBL beslutet grundats på. Det kan emellertid förutsättas att det avgörande beslutet togs i enlighet med 8 kap. 12 § PBL, vilket innebär att 2 kap. PBL och således även 3 och 4 kap. MB ska beaktas. Med det som bakgrund kan tolkas att miljö- och byggnämnden tog ställning till att riksintresset för rennäringen tillgodosetts. Det kan utslutas att miljö- och byggnämnden inte informerats om områdets status som riksintresse enligt vad samebyn hävdade, eftersom samebyns yttrande angående riksintresset fanns bifogat miljö- och byggnämndens beslutsunderlag.

Länsstyrelsen i Norrbottens län utelämnade helt och hållet diskussionen om flyttledens status som riksintresse. Det kan, precis som för miljö- och byggnämnden, tolkas att länsstyrelsen indirekt ansåg riksintresset tillgodosett eftersom länsstyrelsen uttryckte att: ”Av intresse i detta ärende är främst att kraven i 2 kap. och 3 kap. 1 och 2 §§ PBL ska vara uppfyllda. Även bestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken, MB ska tillämpas.”<sup>210</sup> Om det funnits en tvekan hos länsstyrelsen angående områdets status som riksintresse är det myndighetens skyldighet att inhämta yttranden från andra myndigheter, om det anses behövligt. I det aktuella fallet hade underlaget till riksintressen för rennäringen inte kommenterats av Jordbruksverket, dåvarande förvaltningsmyndighet för rennäringen, men fanns såväl hos länsstyrelsen.<sup>211</sup> Att Jordbruksverket inte bedömt området som ett riksintresse för rennäringen, är dock inte ett hinder för länsstyrelsen att lämna en egen utsaga i frågan.

I överklagandet till länsrätten i Norrbottens län angav samebyn att flyttleden utpekats som riksintresse och att länsstyrelsen inte tillämpat lagstiftningen på ett korrekt sätt. Bygglovets gällde, enligt samebyn, ett enskilt kommersiellt intresse medan renskötseln var att betrakta som ett allmänt intresse som så långt möjligt ska skyddas, vilket därför borde innebära att någon avvägning inte skulle behöva göras mot motstående intresse. Att Jordbruksverket inte formellt hade tagit ställning till områdena av riksintresse för rennäringen i Norrbottens län menade samebyn inte skulle kunna frita länsstyrelsen från att ange detta som grund för sitt avgörande. Länsrätten gjorde inledningsvis i sin bedömning antagandet att Jordbruksverket skulle dela länsstyrelsens bedömning i frågan om vilka områden som utgjorde riksintresse för rennäringen. Länsrätten gjorde också klart att flyttleden skulle ses som ett riksintresse till gagn för samerna som helhet och inte bara till fördel för den enskilt berörda samebyn. Den bedömning länsrätten gjorde utgick således från att länsstyrelsen ansett området vara av riksintresse för rennäringen och att Jordbruksverket skulle ge medhåll till en sådan uppfattning, varför antagandet kan göras att länsrätten inte ansåg att ett remissyttrande behövde inhämtas i frågan. Turistföretagets intresse av att få till stånd en viss bebyggelse skulle därför, enligt länsrätten, prövas mot ett riksintresse. I frågan om bygglovets påtagligt kunde tänkas försvåra rennäringens bedrivande ansåg länsrätten att områdets karaktär som riksintresse inte gav någon närmare ledning för bedömningen. Att området pekats ut som ett riksintresse bedömdes emellertid kunna ge stöd åt att de två motstridiga markanvändningsintressena skulle ha inneburit detaljplanering innan bygglovgivning för vildmarkscampen. Länsrätten uttalade att riksintresset inte skulle ses utifrån den berörda samebyns situation utan som ett allmänt intresse till gagn för samer som grupp men ansåg att områdets status som riksintresse för rennäring inte ensamt kunde ge svar på en åtgärds påtagliga påverkan, däremot bedömdes riksintresset kunna ligga till grund för beslut om detaljplan.

<sup>210</sup> ”Ert överklagande av miljö- och byggnämndens i Kirunas kommun beslut den 5 december 2002, B § 227-02”, Beslut av Länsstyrelsen i Norrbottens län, 2003-11-28, s.1.

<sup>211</sup> ”Länsstyrelsens förslag till underlag om rennäringens riksintressen.”, Yttrande till länsstyrelsen i Norrbottens län, Utvecklingsavdelningen, Kiruna kommun, 2003-06-02.

I kammarrättens prövning av ärendet var en av frågorna i målet bland annat om åtgärden uppfyllde kraven i 2 kap. PBL, vilket också innebär att 3 och 4 kap. MB ska uppfyllas. Eftersom samebyn hade framfört att de krav som framgår av 3 kap. 5 § MB inte hade uppfyllts valde kammarrätten att inledningsvis ta ställning till om Kuossanjarka låg inom ett område av riksintresse för rennärigen genom att konsultera Jordbruksverket som förkunnade området av riksintresse. Kammarrätten menade att det inte fanns någon anledning att frånga Jordbruksverkets uppfattning som skulle tillskrivas stor betydelse men inte ha någon bindande verkan för prövningen. De störningar som åtgärden kunde tänkas åstadkomma och därmed påtagligt försvåra rennäringens bedrivande skulle, enligt kammarrättens tolkning av lagen, också gälla relativt begränsade åtgärder såsom exempelvis små och få byggnader. Störningarna skulle ha en omfattning av viss betydelse och ha ett relativt nära samband med den aktuella åtgärden. Eftersom samebyn inte hade visat på att de förhållanden som samebyn beskrivit kunde uppstå som ett resultat av vildmarkscampens anläggande i Kuossanjarka, faktiskt var en konsekvens av det aktuella bygglovet, bedömde kammarrätten att byggnaderna vare sig direkt eller indirekt skulle komma att försvåra rennäringens bedrivande.

I frågan om detaljplan borde ha upprättats ansåg kammarrätten att det ansökta bygglovet inte gick att jämföra med bestämmelsen i lag om ”ny enstaka byggnad vars användning får betydande inverkan på omgivningen” som kräver att detaljplan då ska upprättas. Kammarrätten uttalade ändock: ”Vid bedömningen av om det ändå skall anses vara fråga om byggnader som får betydande inverkan på omgivningen bör beaktas att områdena är av riksintresse för rennärigen och att turistverksamheten i områdena får antas öka framöver.”<sup>212</sup> Därefter konstaterade kammarrätten att turistnäringen kunde antas medföra allt större inverkan på rennärigen i området, men att den ökade inverkan inte kunde härledas till: ”[...] de nu aktuella byggnaderna i den utsträckningen att byggnadernas användning därför kan sägas få betydande inverkan på omgivningen.”<sup>213</sup> Eftersom kammarrätten bedömde att det ansökta bygglovet inte försvårade rennäringens bedrivande på ett påtagligt negativt sätt, tog kammarrätten ställning till att områdets skydd inom bestämmelserna gällande riksintresse för rennärigen tillgodosetts.

Regeringsrätten bad inför ärendeavgörandet Boverket om ett särskilt yttrande i frågan om bygglovprövningen borde ha föregåtts av detaljplaneläggning. I yttrandet uttalade sig Boverket särskilt om riksintressefrågan eftersom tidigare överväganden i ärendet hade gällt riksintresset för rennärigen och påverkan på just det riksintresset. Boverket menade att frågan hur omfattande en riksintesseprövning skulle göras som aktualiserats av enskilda, var viktig att ta upp. Med hänvisning till 12 kap. PBL klarlade Boverket att länsstyrelsens uppgift låg i att bevaka statliga riksintressen men också att länsstyrelsen ägde en skyldighet att ingripa om ett riksintresse inte kunde anses ha tillgodosetts i tillräcklig utsträckning. Boverket menade att gällande lov måste länsstyrelsen, om det funnits särskilda skäl, först ha lämnat ett förordnande om att ett riksintresse enligt 3 eller 4 kap. MB inte tillgodosetts på ett beslut att lämna bygglov, för att ett beslut ska kunna upphävas. Eftersom länsstyrelsen inte hade lämnat ett sådant förordnande hade länsstyrelsen inte utnyttjat möjligheten att ingripa mot påverkan på riksintresset, ansåg Boverket. Därför skulle frågan om åtgärdernas direkta påverkan på riksintresset anses avslutad i ärendet och efterföljande avvägningar skulle göras mellan två enskilda intressen.<sup>214</sup> Vid avvägningar skulle områdets status som riksintresse kunna ge en viss tyngd åt ett enskilt intresse men frågan skulle inte handla om att direkt överväga påverkan på riksintresset. I domslutet sammanfattades Boverkets yttrande med: ”Frågan om en åtgärds direkta påverkan på ett riksintresse prövas i särskild ordning av länsstyrelsen och bör inte prövas i ett överklagande på talan av en enskild.”<sup>215</sup>

<sup>212</sup> Dom mål nr 2319-2320-05, Kammarrätten i Sundsvall, 2007-04-05, s.13.

<sup>213</sup> Dom mål nr 2319-2320-05, Kammarrätten i Sundsvall, 2007-04-05, s.13.

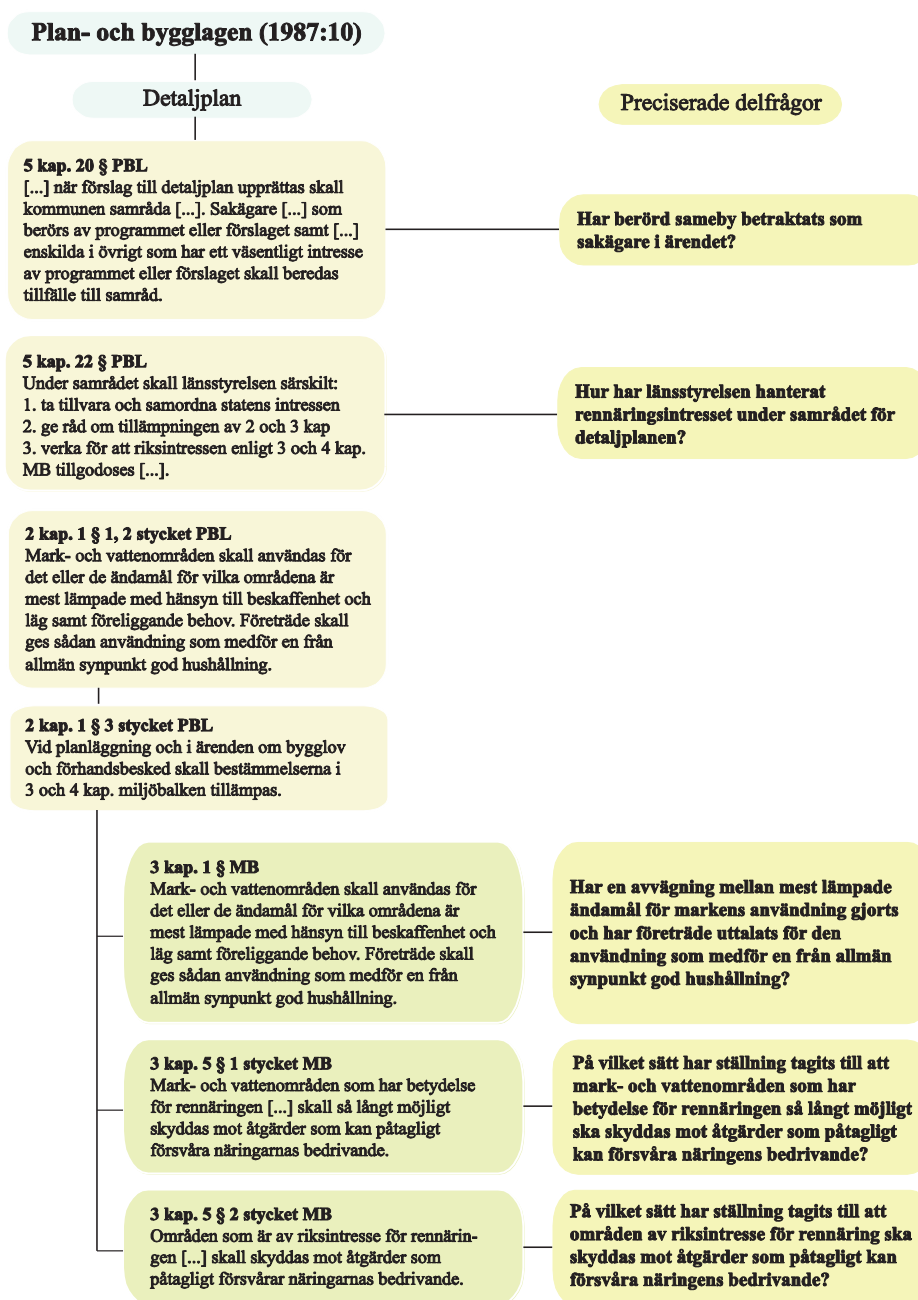
<sup>214</sup> Vid samtal med inblandad tjänsteman i ärendet vid Boverket förklarades att Boverket med sitt yttrande avsiktligt markerade en ståndpunkt i frågan om enskilda kan hävda ett riksintresse, med förhoppning om att få ett prejudicerande rättsfall från regeringsrätten. Då regeringsrätten inte gjorde någon bedömning eller fällde ett avgörande i frågan fortsätter Boverket hävda att riksintressen ska vara en fråga mellan stat och kommun, och inte föras på talan av enskilda.

<sup>215</sup> Dom mål nr 2860-07, Regeringsrätt, 2010-01-27.

## 6.2 Kvalificerad uppföljning av fallstudie 2: Detaljplan för ett fritidshusområde, Nedre Laukkuluspa

Nedan görs en uppföljning av innehållet i fallstudien av en detaljplan för ett fritidshusområde i Nedre Laukkuluspa i Kiruna kommun. Fokus har riktats mot särskilt utvalda frågor, enligt modellen i figur 7, för att nå fram till examensarbetets problemställning. I efterkommande kapitel följs analysen upp av en diskussion och slutsatser för undersökningen.

Med hjälp av metoden för kvalificerad uppföljning analyseras hur länsstyrelsen hanterat rennäringsintresset under samrådet för detaljplanen. Därefter flyttas fokus till om avvägningar gjorts för lämpligaste användning av mark och vilket företräde som getts markens användning. De olika ställningstaganden som myndigheter skriftligen kommunicerat i frågan om skydd av rennäringsens bedrivande samt av områden i form av riksintresse för rennäringsen analyseras också. Uppföljningen inleds emellertid av frågan om berörd sameby betraktats som sakägare i ärendet.



Figur 7. Modell för kvalificerad uppföljning av fallstudie 2: Detaljplan för ett fritidshusområde, Nedre Laukkuluspa.

## 6.2.1 Preciserade delfrågor

*Har berörd sameby betraktats som sakägare i ärendet?*

Laevas sameby ansågs som sakägare i ärendet då planområdet tangerade ett område av riksintresse för rennäring inom samebyns geografiska avgränsning. Laevas sameby uppmanade i ett av samrådsyttrandena över planförslaget att synpunkter från Girjas sameby också borde införskaffas då även de skulle komma att påverkas märkbart av planförslaget. Av det offentliga materialet som studerats i det aktuella fallet har inte några tecken påträffats att åsikter från Girjas sameby inhämtats. Av det kan tolkas att kommunen uppfattade gränsdragningen mellan samebyarna som avgörande för vem som bör betraktas som sakägare och inte sett utifrån hur förslaget till detaljplan kunde ge effekter på samebyarnas gemensamma nyttjande av flyttleden längs Kalix älv.

*Hur har länsstyrelsen hanterat rennäringens intresset under samrådet för detaljplanen?*

Länsstyrelsen anmärkte i samrådsyttrandet över förslaget till den aktuella detaljplanen att planområdet låg i närheten av men också delvis tangerade ett område av riksintresse för rennäringen, varför satsningen inte skulle få påverka förutsättningarna för renskötseln negativt. Länsstyrelsen uppmanade också kommunen att samråda med berörd sameby så att förslaget kunde anpassas och störningar minimeras för rennäringen. Länsstyrelsen anmärkte inte på processen med enkelt planförfarande, vilket är anmärkningsvärt då det senare låg som ett skäl till planens upphävande.<sup>216</sup> Ett sådant uppmärksammande av bristerna att tillämpa enkelt planförfarande, hade under samrådsskedet besparat inblandade parter tid och kostnader av en rättslig prövning, då just tillämpningen av enkelt planförfarande låg som en av grunderna till miljö- och byggnämndens överklagande till regeringen.

*Har en avvägning mellan mest lämpade ändamål för markens användning gjorts och har företräde uttalats för den användning som medför en från allmän synpunkt god hushållning?*

Beslutet att upprätta en ny detaljplan för fritidshusbostäder i Nedre Laukkuluspa grundades på att det i den fördjupade översiktsplanen för Kalix älvdal övre del bedömdes kunna finnas utrymme att fördubbla antalet fritidshustomter utifrån vad den gällande planen stadgade. Planområdet fanns också redovisat i den kommuntäckande översiktsplanen som varit ute på bred remiss. Avvägningen mellan mest lämpade ändamål för markens användning gjordes utifrån den tidigare avvägning som gjorts under framtagandet av kommunens översiktsplan och en fördjupad översiktsplan för området, vilken den senare var en plan från år 1978.

Länsstyrelsen ansåg att det var bra av kommunen att samla fritidshusbebyggelse till bestämda platser istället för enstaka satsningar med större spridning samt att mark som redan tagits i anspråk utnyttjades. På så vis kan tolkas att länsstyrelsen fann att planen bidrog till en från allmän synpunkt god hushållning av markens användning. Länsstyrelsen poängterade dock att eventuella störningar för rennäringen borde samrådas med berörd sameby för att kunna undvikas. Det ställdes också som krav att planen inte skulle åsamka negativ påverkan på förutsättningarna för renskötseln inom området, då det delvis tangerades av ett riksintresse för rennäringen. Avvägningen av markens mest lämpade användning byggde på att renskötseln inte skulle utsättas för negativ påverkan innan annan markanvändning kunde ges företräde.

I överprövningen av beslutet att anta planen gjorde länsstyrelsen, mot bakgrund av vad samebyn yttrat i ärendet och vad kommunen redovisat i planhandlingarna, avvägningen att riksintresset för rennäringen inte kunde anses tillgodosett. Företrädare för rennäringens intresset gavs därför förtur till användningen av marken framför kommunens ändrade förslag om fritidsbostäder. Med det sagt gjorde länsstyrelsen en uppenbar avvägning mellan de motstående intressena och hanterade samt värderade rennäringens intresset i frågan. I prövningen av samebyns överklagande utgick länsstyrelsen från om miljö- och byggnämnden hanterat ärendet på ett formellt riktigt sätt. Någon direkt avvägning

<sup>216</sup> Vid samtal med inblandad tjänsteman i ärendet vid länsstyrelsen i Norrbotten förklarades att länsstyrelsen tog förgivet och ansåg det självklart att normalt planförfarande skulle tillämpas, varför länsstyrelsen förbisåg kommunens beslut om enkelt planförfarande.

mellan mest lämpade ändamål för markens användning gjordes därför inte. Länsstyrelsen hävdade dock att områdets status som riksintresse för rennäringen tillsammans med andra riksintressen inom planområdet, låg till grund för att detaljplanen inte kunde anses vara av begränsad betydelse, varför enkelt planförfarande inte kunde tillämpas.

*På vilket sätt har ställning tagits till att mark- och vattenområden som har betydelse för rennäringen så långt möjligt ska skyddas mot åtgärder som påtagligt kan försvåra näringens bedrivande?*

I samrådshandlingarna till planförslaget för den nya detaljplanen konstaterades att störningar för rennäringen kunde uppstå på grund av skotertrafik och lösspringande hundar, men att de frågorna kunde regleras genom annan lagstiftning om problem skulle uppstå. I särskilt utlåtande till förslaget besvarades länsstyrelsens anmärkning om att samråd borde hållas med berörd sameby att så redan skett vid flera tillfällen. Vad Laevas sameby framförde om områdets användning och det sätt användningen skulle kunna komma att försvåras för renskötseln, bemöttes inte. Angående samebyns förslag om andra lämpliga områden besvarades att det skulle lämnas över till arbetet med en ny fördjupad översiktsplan för områden längs Nikkaluoktavägen.

Av ovanstående kan tolkas att åtgärder som påtagligt skulle kunna försvåra rennäringens bedrivande i området inte ansågs förekomma i det aktuella förslaget. I sammanträdesprotokollet gällande beslut om att anta detaljplanen av miljö- och byggnämnden, framträder å andra sidan en annan bild. Där speglas en viss oenighet vad gäller uppfattningen om nödvändigheten av att göra en miljökonsekvensbeskrivning för detaljplanen. En nämndsledamot menade att påtaglig skada för rennäringen förelåg och att en miljökonsekvensbeskrivning därmed borde föregå beslutet att anta planen. Då yrkandet inte röstades igenom gjordes en protokollanteckning av samme nämndsrepresentant där en mer detaljerad beskrivning gavs varför synnerligen starka skäl fanns att utreda konsekvenserna av beslutet. Det fanns med andra ord delade uppfattningar om att marken inte så långt möjligt hade skyddats mot åtgärder som påtagligt kunde försvåra rennäringens bedrivande.

I den följande prövningen som gjordes av länsstyrelsen och regeringen yttrades inget ställningstagande i frågan av någon av parterna. Istället prövades enbart frågan om områdets status som riksintresse för rennäringen och följdverkningar av det. Eftersom både länsstyrelsen och regeringen bedömde att betydelsen av området som riksintresse för rennäringen medförde att detaljplanen inte kunde antas, skedde till följd därav aldrig någon avvägning angående PBL:s bestämmelse om att mark- och vattenområden som har betydelse för rennäringen så långt möjligt ska skyddas mot åtgärder som påtagligt kan försvåra näringens bedrivande.

*På vilket sätt har ställning tagits till att områden av riksintresse för rennäring ska skyddas mot åtgärder som påtagligt kan försvåra näringens bedrivande?*

I samrådshandlingen för planbeskrivningen angavs att planområdet bland annat låg inom riksintresse för rennäringen. Det angavs också att miljö- och byggnämnden inte bedömde att genomförandet av planen skulle medföra betydande miljöpåverkan och att någon miljökonsekvensbeskrivning inte behövde upprättas. Under nämndens möte att anta planen framförde en nämndsledamot att planens utformning utgjorde betydande skada för rennäringen och att planområdet ingick i ett område av funktionella samband mellan olika betesland. Ledamoten ansåg därför att en grund för bedömningen skulle utgöras av en miljökonsekvensbeskrivning där rennäringens markanvändning i området skulle redovisas. Ledamotens förslag avslogs och beslutet som röstades igenom innebar att miljö- och byggnämnden officiellt inte bedömde att åtgärder till följd av planens genomförande påtagligt skulle försvåra rennäringens bedrivande. Det kan i analysen noteras att det underlag som beslutet vilade på visserligen överensstämde med det område som detaljplanen upprättades för och således följde de översiktliga planernas intentioner, men det var den plats som sedermera valdes och den detaljutformning som den nya planen gavs, som var orsak till samebyns överklagande. Gällande detaljplan hade accepterats av samebyn då det fanns utrymme att flytta renarna genom området. Med den nya planen inskränktes den möjligheten samtidigt som ett ökat antal människor förväntades befinna sig i området till följd av fler tomtplatser. Att utfallet av ärendet endast gjordes utifrån de

översiktliga planernas anvisningar, varav den ena vann lagakraft år 1978, och inte med beaktande av planens detaljutformning och konsekvenser, kan tyckas besynnerligt.

Länsstyrelsen meddelade efter miljö- och byggnämndens antagande av detaljplanen att beslutet skulle komma att överprövas eftersom företrädare för rennäringen uttryckt att ett genomförande kunde påverka förutsättningarna för rennäringen negativt och att länsstyrelsen därmed befarade att riksintresset för rennäring inte tillgodosetts. Länsstyrelsen gjorde i och med det ett tydligt ställningstagande i frågan att skydda områden av riksintresse för rennäring mot åtgärder som kan försvåra för renskötseln. I den efterföljande prövningen som utgick från 12 kap. 1 § PBL konstaterade länsstyrelsen att det, trots att större delen av planområdet inte ingick i riksintresset för rennäring, var av stor vikt att mark som i den tidigare planen utsetts till allmän platsmark (natur) skulle fortsätta fungera som en fri passage för renarna mellan älven och vägen samt längs vägen och därför inte bebyggas. Det framgick, enligt länsstyrelsen, av planhandlingarna att samebyn motsatt sig planen bland annat eftersom vandringsstråket längs älven riskerades att stängas av på grund av planerad bebyggelse och att störningar inom riksintresseområdet kunde befaras öka. Mot den bakgrunden ansåg länsstyrelsen att kommunen inte tagit hänsyn till rennäringens intressen. Kommunen hade inte heller visat att riksintresset för rennäringen inte skulle påverkas påtagligt negativt av ett genomförande av planen, varför länsstyrelsen fann att detaljplanen inte tillgodosåg riksintresset för rennäring.

I prövningen av överklagandet som gjordes av samebyn med anledning av att riksintresset för rennäring inte ansågs tillgodosett, inledde länsstyrelsen bedömningen med om planärendet handlagts på ett formellt riktigt sätt. Eftersom länsstyrelsen inte ansåg att planen var av begränsad betydelse med anledning av områdets status som Natura 2000-område och riksintressant för flertalet ändamål samt inte heller var av liten betydelse för allmänheten, varför enkelt planförfarande inte kunde tillämpas, bifölls överklagandet utan att någon prövning mot samebyns hänvisning till riksintresset gjordes.

Regeringen gjorde sin bedömning utifrån 3 kap. 5 § 2 stycket MB om skydd av riksintressanta områden för rennäring mot påtagliga negativa åtgärder och menade att riksintresset för rennäringen inte kunde anses tillgodosett. Planen ansågs också vara av ett sådant allmänt intresse att enkelt planförfarande inte var tillämpligt i ärendet. Då regeringen inte framförde någon argumentation för sitt beslut kan det inte avgöras mot vilken bakgrund ställningstagandet gjordes.



## 7. Diskussion

Diskussionen är en förlängning av analysen som tar upp också andra frågeställningar som berörts i examensarbetet men som inte getts utrymme i analysen. I kapitlet förs bland annat en diskussion om avsaknaden av aktuella fördjupade översiktsplaner i planeringen för nya etableringar som berör områden för rennäring, myndigheters tendens att skjuta problem som relaterar till det aktuella ärendet på framtiden, behovet av kunskap om praktisk renskötsel hos beslutsfattande politiker och involverade myndigheter, betydelsen av ett ärendes ekonomiska och politiska art i beslutsavgörandet samt samernas folkrättsliga skydd i frågor rörande fysisk planering. Diskussionen tar dock vid, precis som för analysen, med en reflektion över sakägarbegreppet i de studerade fallen.

### Sakägarfrågan

I analysen för de två fallstudierna inleddes frågan om berörd sameby betraktas som sakägare i ärendet. Det kan av svaret i frågan konstateras att sakägarbegreppet, som av problemformuleringen och beskrivningen av Eivind Torps forskning framstår som diffust och en fråga om tolkning, inte vållade några komplikationer i form av överklaganden angående berörd samebys status som sakägare, i de studerade fallen. Det föreföll inte finnas några tveksamheter kring vad Rennäringspolitiska kommittén också konstaterat, nämligen att en sameby är att betrakta som sakägare om en plan rör fastigheter som belastas av renskötselrätt eller om ett bygglov angår ett renskötselområde där renskötselrätten berörs.<sup>217</sup> Av tidigare rättsfall, bland annat ett från år 2000 gällande ett bygglov för en byastuga där en sameby inte hade beretts tillfälle att yttra sig över bygglovsansökan, befäste regeringsrätten i sin dom att renskötselrätten är en särskild rätt till fastighet grundad på urminnes hävd, varför samebyn som företrädare för sina medlemmar, är att betrakta som sakägare.<sup>218</sup> I ett annat domslut från år 2010 fastställde tingsrätten, i frågan om en sameby borde ha ansetts som sakägare i tre ärenden om bygglov, att samebyn skulle anses vara sakägare i alla tre bygglovsärendena som omfattade samebys vinterbetesområde.<sup>219</sup> De två domstolsbesluten styrker uppfattningen att samebyar ska betraktas som sakägare då planer eller lov berör vatten och mark med rätt för sameby att utöva renskötsel. Att det i Kiruna kommun inte verkade råda någon oklarhet angående samebyarnas ställning som sakägare kan bland annat botten i kommunens förtroenhet med rennäringen då renskötsel utövas på hela kommunens yta, som i sin tur ligger ovanför lappmarksgränsen och till största del ovanför odlingsgränsen. För detaljplanen i Nedre Laukkuluspa påpekade Laevas sameby att också Girjas sameby borde höras i ärendet, då de skulle komma att påverkas märkbart av den planerade förändringen. Någon kontakt med Girjas sameby verkar inte ha tagits av kommunen enligt vad som framgår av handlingar i ärendet. Bakomliggande anledning till att så inte gjordes kan bero av planområdets lokalisering inom Laevas sameby, varför kommunen inte ansåg att synpunkter behövde inhämtas av annan sameby, trots att de två samebyarna utnyttjar flyttlederna gemensamt innan renskiljning. Om det är en korrekt tolkning att kommunen aldrig inhämtade synpunkter från Girjas sameby kan det ifrågasättas som en brist i kommunens handläggning av ärendet, då det, i det aktuella sammanhanget, inte är gränsdragningen mellan två samebyar som bör vara avgörande för vilken sameby som ska betraktas som sakägare, utan istället på vilket sätt och av vilka samebyar rennäring utövas inom planens influensområde. Fallet visar på det så kallade ”territoriella problemet”, att förutsättningar för bedrivandet av rennäring beror av funktionella samband som inte alltid kan förklaras med linjer och markeringar på en karta och att villkoren för att kunna bedriva rennäring kan bero av just två samebyars möjlighet att gemensamt använda ett område vid en särskild tidpunkt under året. Synen på en sameby som sakägare i ett visst ärende kan därför inte jämföras med fall där fastighetsregistret och fastighetsgränser ger stöd åt bedömningen av sakägare, då renskötselrätten inte finns angiven för de fastigheter den gäller för, annat än vad som framgår av RNL.

<sup>217</sup> SOU 2001:101 s.285-286. Se även Regeringsrätten mål nr 8252-1999.

<sup>218</sup> M1999/3872/Na

<sup>219</sup> Dom mål nr T 243-08, Östersunds tingsrätt, 2010-10-11.

### Lämplig användning och hushållning av marken

Den första iakttagelsen som kan göras angående den bestämmelse som återfinns gemensamt i 2 kap. 1 § PBL samt 3 kap. 1 § MB om avvägningar mellan lämpligt ändamål för markens användning och allmän god hushållning, är att det från både kommun och länsstyrelse, i båda fallen, funnits en välvilja att lösa de aktuella frågorna för att undslippa inblandade parter att göra avkall på sin verksamhet. Även mellan sameby och exploatör har det funnits tecken som tytt på en strävan efter gemensamma lösningar. Turistföretaget i Kuossanjarka och Gabna sameby önskade lösa ärendet genom att samråda inbördes om lämplig plats för etableringen. Samebyn lämnade också förslag på andra lämpliga platser samtidigt som turistföretaget angav att uppehåll i verksamheten kunde göras vid tiden för renflyttningar. I Nedre Laukkuluspa följdes intentionerna i kommunala översiktliga planer och samebyn hade tidigare godkänt en detaljplan i området under förutsättning att det fanns möjlighet för renar att röra sig genom planområdet. Den nya detaljplanen kunde dock inte accepteras, varpå samebyn inte avfärdade kommunens förslag och önskemål om att etablera ett område för fritidshusbebyggelse för att stilla en stark efterfrågan på tomtmark för fritidshus. Istället föreslog Laevas sameby andra lämpliga områden där störningarna på renskötseln väntades bli mindre. Den grundläggande intentionen från alla inblandade var alltså att de båda näringarna skulle kunna bedrivas utan att störningar skulle uppstå och påverka samebyns utövande av renskötsel negativt i de två områdena.

Några av de lösningar och motiv till beslut som presenterades av inblandade myndigheter verkar emellertid vara av sådant kompromissande slag som istället innebär att problem skjuts upp till framtiden. I de studerade fallen hänvisade två myndigheter till annan lagstiftning i fall störningar på utövandet av renskötsel skulle uppstå till följd av planerade åtgärder. Om annan lagstiftning måste ”rycka in” kan det dels ses som ett planeringsmisslyckande, då inblandade tjänstemän inte lyckats förutse det aktuella problemet eller inte tagit det i tillräckligt beaktande i planeringen, dels vara ett bevis för att planerade åtgärder faktiskt innebär ”påtaglig” inverkan på omgivningen, då störningar måste hävas med hjälp av andra lagrum. För bygglovets i Kuossanjarka söktes samförståndslösningar av miljö- och byggnämnden och av länsstyrelsen för att undkomma störningar på rennäringen. Dock gavs inga uttryck för hur lösningarna senare skulle kunna fungera i praktiken och verka tillfredsställande över en längre tidsperiod. Genom länsstyrelsens villkorsbeläggande av bygglovets gavs samebyn ansvaret att meddela turistföretaget tidpunkter för renflyttningar. I och med en sådan ansvarsfördelning blev samebyn ålagd ytterligare en uppgift utöver vad som ingår i normal verksamhet inför en renflytt, trots att det var turistföretaget som låg bakom bygglovsansökan och även stod som exploatör. I lagen uttrycks sällan ett spelrum för kompromissande, exempelvis stadgar PBL och MB att företräde ska ges den användning som är *mest* lämpad för den aktuella marken eller vattenområdet,<sup>220</sup> men i studerade fall har myndigheter i tolkningen av lagtexten gett utrymme för försök till konsensuslösningar.

En väsentlig faktor inom fysisk planering för att avväga och åstadkomma en lämplig användning av mark och vatten är att beslut bygger på långsiktighet, då vi gemensamt ska klara av att hushålla med begränsade resurser. Det långsiktiga planeringsperspektivet är också ett huvudsakligt motiv till fördjupad översiktsplanering. Den fördjupade översiktsplanen för Kalix älv dal övre del som utgjorde beslutsunderlag i ärendet om detaljplanen i Nedre Laukkuluspa, vann laga kraft år 1978. Under de trettio år som hunnit förflyta fram till detaljplanens aktualisering, hinner förändringar ske vilka rubbar förutsättningar för beslutfattande. Även då lappmarken inte befolkas likt storstadsregioner där beslut om genomgripande förändringar dagligen klubbas igenom, finns en utbredd konkurrens om naturens resurser. Ett skäl till att tillämpa enkelt planförfarande för detaljplanens upprättande var, enligt miljö- och byggnämnden i Kiruna kommun, att den fördjupade översiktsplanen vid antagandet år 1978 inte föranledde omfattande invändningar, varför detaljplanen i den aktuella prövningen kunde antas sakna intresse för allmänheten. Miljö- och byggnämndens uttalande kan anses stelbent och utan iakttagande av den samhällsförändring som pågått under 30 år och som inneburit att bebyggelse tillkommit längs Kalix älv, vilket också påverkat och förändrat förutsättningarna för bedrivandet av rennäring för berörd sameby.

<sup>220</sup> 2 kap. 1 § PBL (1987:10), 2 kap. 2 § PBL (2010:900) samt 3 kap. 1 § MB (1998:808).

Det kan ändå ses som positivt att kommunen valde att följa anvisningarna i den fördjupade översiktsplanen, då det faktiskt indikerar att planeringen bygger på långsiktighet, fastän förändringar sker över tid, vilket kan kräva anpassningar av tidigare rekommendationer. Det är å andra sidan viktigt att inte bortse från en plans detaljutformning, trots att det övergripande syftet med planen följer den fördjupade översiktsplanens rekommendationer. Vad som i en fördjupad översiktsplan bedömts vara lämplig användning av mark- och vattenområden, kan bli direkt olämpligt om inte noggranna avvägningar görs även på detaljnivå. För detaljplanen i Nedre Laukkuluspa var det inte planen i sig som utgjorde den främsta störningen för rennäringen. Det var istället den nya utformningen av planområdet som vid ett genomförande bland annat kunde få negativ inverkan på renarnas vandringsstråk. Genom att hörsamma samebyns synpunkter och anpassa planförslaget i Nedre Laukkuluspa fanns möjlighet för nya lösningar att nås. Från samebyn men också från politiskt håll höjdes röster om upprättandet av en miljökonsekvensbeskrivning för den tänkta planen. En grundläggande poäng med att göra miljökonsekvensbeskrivningar är att visa på alternativ och dess olika konsekvenser av planerad åtgärd. En miljökonsekvensbeskrivning hade således kunna bidra med ett mer utrett underlag till beslut.

Hur en avvägning görs mellan mest lämpade ändamål för ett områdes användning och vilket företräde som ska ges det som utifrån allmän synpunkt bedöms vara god hushållning, är en fråga för varje prövningsinstans att fälla ett avgörande om, inom ramen för den aktuella rättsliga prövningen. En av skillnaderna mellan de två studerade fallen ligger just i prövningsinstansernas hantering och värdering av betydelsen av riksintresset rennäring, som en del i avvägningen om lämplig användning av marken. För detaljplanen i Nedre Laukkuluspa gav länsstyrelsen tydliga uppmaningar att beslutet om att anta planen skulle komma att överprövas om inte kommunen beaktade riksintresset rennäring samt presenterade lösningar för att minimera störningar på utövandet av renskötsel. För bygglovets i Kuossanjarka, där det ansökta bygglovets låg inom område av riksintresse för rennäringen enligt Jordbruksverket, meddelades inget förordnande om att kommunens beslut att bevilja bygglov skulle komma att prövas då det fanns risk för att ett riksintresse inte tillgodosetts. I överprövandet av detaljplanen i Nedre Laukkuluspa hänvisade länsstyrelsen till att samebyns synpunkter inte tagits tillräcklig hänsyn och poängterade att *kommunen* inte visat att riksintresset för rennäringen skulle påverkas påtagligt negativt. Det kan jämföras med fallet i Kuossanjarka där länsstyrelsen inte alls anmärkte på riksintresset eller samebyns hänvisningar till riksintresset och påverkan på rennäringen. Det kan också jämföras med kammarrättens uttalande om att *samebyn* inte kunnat styrka att bedrivandet av rennäring påtagligt skulle skadas av de åtgärder som bygglovets kunde medföra. Av ovanstående kan dras slutsatsen att länsstyrelsen, i avvägningen mellan mest lämpade ändamål för markens användning, värderat betydelsen av riksintresset för rennäring på ett olikartat sätt och att det skett en olikartad hantering av frågan, trots att det i båda fallen funnits indikationer på att ett riksintresse inte tillgodosetts. Ovanstående visar också att den part som ansågs skulle bevisa att rennäringen inte påtagligt påverkades av planerad åtgärd, växlade i bedömningen hos olika myndigheter.

### **Miljöbalkens skydd för rennäringens bedrivande**

Bestämmelsen i 3 kap. 5 § MB som innebär att mark- och vattenområden så långt möjligt ska skyddas mot åtgärder som påtagligt kan försvåra bedrivandet av rennäring har, i de studerade fallen, otydligt framgått hur bestämmelsen vägts in i det avgörande beslutet. Bestämmelsen om skydd för riksintresse rennäring har på ett påtagligare sätt berörts och kommenterats, om än också det otydligt, vilket förs upp till diskussion i nästa avsnitt.

Ett sätt att leva upp till bestämmelsen i 3 kap. 5 § 1 stycket MB är att lägga ett välgenomarbetat underlag till grund för beslut, vilket bland annat kan bestå i, dels noggranna planer och program men också av tydliga och uppdaterade beskrivningar från berörd sameby om hur konsekvenser av ett beslut kan drabba rennäringen. I de båda studerade fallen, kan från inblandade samebyar skönjas en efterfrågan på ett sådant välgenomarbetat beslutsunderlag. Båda samebyarna hänvisade till att en större utredning om lämpliga områden för etableringar borde göras för att få en samlad bild över samebyarnas situation i ett mer övergripande perspektiv. Det kan här konstateras att kommunen,

vilken är densamma i båda fallen, inte valde att dröja med handläggningen av vare sig detaljplanen eller bygglovets och därför inte hörsammande uppmaningen att en fördjupad översiktsplan för respektive område borde ligga till grund för det aktuella ärendet och framtida beslut, fastän fler etableringar och expansion av turismen är att vänta. I ärendet om förslag till detaljplan i Nedre Laukkuluspa för fritidshus, påtalade samebyn redan i samrådsskedet vikten av att inventera hela Kalix älvdal. Samtidigt gav samebyn förslag på bättre lämpade områden för fritidshusbebyggelse som inte skulle skada rennäringens bedrivande. Kommunen gjorde ställningstagandet att de föreslagna områdena invid Kalixälven lämpligen kunde överlämnas till arbetet med en ny fördjupad översiktsplan för områden längs Nikkaluoktavägen, medan beslut om den aktuella planen, som befarades kunna inverka negativt på ett riksintresse och störa bedrivandet av rennäring, inte skulle hänskjutas till vidare utredning i en fördjupad översiktsplan.

För bygglovets i Kuossanjarka påtalade samebyn i överklagandet till länsrätten att bygglovets borde förgåtts av detaljplanering för hela det älvområde som berörde flyttleden. Att PBL:s detaljplaneinstrument skulle vara lämpligt för en sådan typ av planering av ett större landområde är högst tveksamt, bland annat då detaljplan är nära sammanbundet med reglering av just bebyggelse för mindre utsnitt i den kommunala översiktsplanen, vilket återknyter till Christina Allards slutsatser att PBL:s planinstrument är föga anpassade att garantera ett skydd för värdefulla naturområden som är viktiga för utövandet av renskötsel. Samebyns förslag om detaljplanering indikerar dock att en fördjupad översiktsplan med sin avsaknad av rättsverkan kanske inte ansågs tillräcklig som underlag för att tillgodose rennäringens intresset, varför samebyn istället åberopade detaljplanering med rättslig bindning. Även här kan en återanknytning ske till Christina Allards forskning som inledningsvis omnämndes i examensarbetet. Allard har bland annat påtalat att det, ur ett regionalt perspektiv, saknas ett juridiskt bindande planinstrument i PBL för att hantera just sådana frågor som utövandet av renskötsel innebär. Att översiktsplanen fungerar som ett verktyg för att på ett tillräckligt sätt skydda den samiska rätten att bedriva rennäring, ges en tvivelaktig bild i de studerade fallen. Bilden förstärks av att översiktsplanen inte utgjorde ett komplett beslutsunderlag för den kommunala planeringen då riksintresset för rennäring inte fanns redovisat och inte heller några tydliga avvägningar mellan riksintressen, vilket genererar betänkligheter kring brister i kommunens planering. I översiktsplanen fanns också rekommendationer för hanteringen av ärenden invid renflyttningsleder. Av översiktsplanen framgick att: ”Vidare kan verksamheter som förorsakar ljud och rörelser vid flyttleden, eller omfattande trafik som korsar leden, inte accepteras.”<sup>221</sup> Vid bygglovsärendets behandling hos alla involverade myndigheter beaktades inte översiktsplanens anvisning, även då den planerade verksamheten vid vildmarkscampen i Kuossanjarka under vintertid huvudsakligen skulle utgöras av skoterturism, vilket inbegriper både rörelse och ljud invid en flyttled, som också är av riksintresse.

Ett grundläggande motiv till att göra regionala och översiktliga planer för mark- och vattenområden är att samordna intressen och frambringa en sammanhållen tillika långsiktig bedömning av samhällsutvecklingen med avseende på bebyggelse och landområdets karaktär och användning för att åstadkomma lämpliga lösningar och alternativ. Då det inte finns juridiskt bindande planer, annat än detaljplan och områdesbestämmelser, för den fysiska planeringen i renskötselområden uppstår en svårighet för samebyar att veta vilken typ av eller i vilka områden bebyggelse kan komma att aktualiseras, varför intagandet av en restriktiv hållning kan kännas framtvingat. Eivind Torp har uppmärksammat problemet, som han ser det, att bestämmelser i PBL inte ger tillräcklig möjlighet för myndigheter och domstolar att ta hänsyn till tidigare intrång i en samebys betesmark. Det innebär att beslut om planläggning och bygglov kan fattas på ett korrekt sätt i enlighet lagen medan det samlade intrånget för en sameby som följd av lagakraftvunna beslut, kan skapa allvarliga svårigheter för samebyn att bedriva rennäring på ett hållbart och ekonomiskt bärkraftigt sätt. Ett exempel på pågående planering som ger konsekvenser för börda samebyar i examensarbetet är stadsomvandlingen i Kiruna som inbegriper renskötselområden och påverkar områden av riksintresse för rennäring, i synnerhet en huvudflyttled av dignitet.<sup>222</sup> En sådan, av nationellt intresse, stor

<sup>221</sup> ”Översiktsplan för Kiruna kommun, Del 2 – Mark- och vattenanvändning – beskrivning och rekommendationer”, 2002, s.163.

<sup>222</sup> ”Översiktsplan för Kiruna kommun, Del 1 – Mark- och vattenanvändning – beskrivning och rekommendationer”, 2002, s.48.

strukturell förändring som åter av renbetesmark och flyttleder gör förstås att återstående mark inom en sameby tillskrivs ett högre värde.

Av de myndigheter, vars hantering och värdering av rennäringens intresset studerats inom ramen för examensarbetet, var länsrätten i provningen av bygglovet i Kuossanjarka, enda instans som gav uttryck för ett vidare perspektiv över den samlade situationen för en sameby genom att märka på att Gabna sameby var hårt trängd främst i Kiruna centralort och Laxforsen.<sup>223</sup> Samtidigt som bygglovet för vildmarkscampen i Kuossanjarka prövades, pågick också en annan prövning av ett bygglov för ytterligare en vildmarkscamp i Luspansaari, ca 17 km nedströms Torne älv, inom Gabna sameby.<sup>224</sup> Bygglovet som följde samma rättsliga instansordning som det i Kuossanjarka och bedömdes på likadana grunder låg också inom flyttleden av riksintresse för rennäringen längs Torne älv. Vid beredningen av ärendet avrådde dock kommunens tjänstemän miljö- och byggnämnden från att bevilja bygglovet med hänsyn till renflyttningens led, vilket röstades emot av den politiska församlingen. Samebyn hänvisade i båda ärendena (Luspansaari och Kuossanjarka) till att flyttledens existens kunde hotas av den planerade verksamheten, vilket kommunala tjänstemän värderade som en potentiell risk i endast ett av de två bygglovsprövningarna. Att de två ärendena prövades gemensamt i länsrätt, kammarrätt och regeringsrätt ledde aldrig till att de ställdes mot varandra för en konsekvensbedömning av verksamheternas samlade inverkan. En sådan bedömning hade kunnat ligga till grund för ett beslut att ta fram en fördjupad översiktsplan för älvssträckan, som är populär ur turistsynpunkt, där de mest lämpade platserna för turism med renskötseln i beaktande, hade kunnat utredas med hänsyn till kumulativa effekter av olika verksamhetsetableringar, innan fler beslut avgjordes för områden längs älvens sträckning.

I provningen av bygglovet för vildmarkscampen i Kuossanjarka konstaterade kammarrätten att sannolikheten för en ökad turism i området var hög vilket kunde påverka rennäringen i området och helgarderade sig genom uttalandet att: ”[...] det skulle kunna leda till ökad samverkan eller ökade motsättningar [...]”<sup>225</sup> mellan rennäringen och turistnäringen, vilket ju förstås är ett högst troligt utfall och samtidigt ett ofarligt uttalande. Det som väcker undran är att kammarrättens fortsatta uttalanden speglas av viss oklarhet över hur de ska tolkas. Kammarrätten menade att en ökad turism kunde inverka påtagligt på rennäringen men att en sådan ökad inverkan inte kunde härledas till det ansökta bygglovet, varför det inte kunde sägas få betydande påverkan på omgivningen. Det är emellertid inte vad som kan anses vara rätt eller fel i kammarrättens bedömning som ska analyseras, det är istället värderingen av rennäringens intresset. Av uttalandet kan tolkas att kammarrätten bedömde att ökad turism skulle ge inverkan på rennäringen, däremot verkar inte kammarrätten ha räknat de planerade turistanläggningarna i Luspansaari och Kuossanjarka till en sådan ökad turism, utan för att påtaglig inverkan ska uppstå, tycks kammarrätten mena att fler turistanläggningar måste etableras för att en ny etablering ska kunna hindras. Denna tolkning av kammarrättens uttalande visar på svårigheten i att utröna om ett ärende kommer att bedömas utifrån ett samlat ingrepp eller utifrån det enskilda fallet, vilket i sin tur skapar svårigheter för samebyar att avgöra vilka anläggningar som är möjliga att acceptera. Flera mindre bygglov och detaljplaner som i sig, anses ge negativ påverkan, men inte påtaglig negativ påverkan, kan tillsammans generera en försvårad renskötsel. För beslutsinstanser finns ingen skyldighet att pröva ett ärende med hänsyn till andra pågående eller avslutade ärenden, däremot finns ett visst utrymme att göra det, vilket är upp till den instans som prövar ärendet att bestämma. Så länge det inte finns en tydlig lagstiftning som anger om ett sådant hänsynstagande ska göras, finns risk för en oklar rättstillämpning, där det i förväg inte går att utröna om beslut kommer fattas utifrån det enskilda ärendet eller utifrån resultatet av det samlade intrånet för en viss sameby.

Det kan göras en annan reflektion utifrån bestämmelsen om rennäringens skydd i MB, vilken härleds till frågan om tjänstemäns och beslutfattares kännedom om rennäringens frågor och vidare ifrågasättandet av samebyars kunskaper och opartiskhet i yttranden och överklaganden av beslut. Om ett riksintresse inte berörs av ett enskilt ärende inom ett markområde med renskötselrätt, gäller

<sup>223</sup> Dom mål nr 2455-03, Länsrätten i Norrbottens län, 2005-08-11.

<sup>224</sup> Sammanträdesprotokoll, Miljö- och byggnämnden, Kiruna kommun, 2003-10-16.

<sup>225</sup> Dom mål nr 2319-2320-05, Kammarrätten i Sundsvall, 2007-04-05 s.13.

fortfarande första stycket i 3 kap. 5 § MB som skydd för rennäringens bedrivande. Det måste därför finnas adekvata uppgifter för att kunna göra en korrekt bedömning om åtgärders påtagliga inverkan på rennäringen. För bygglovet i Kuossanjarka ansåg kammarrätten att den skada som verksamheten skulle kunna vålla rennäringen inte hade styrkts med tillräckliga bevis av samebyn. Det är återigen inte frågan om kammarrätten gjorde en korrekt bedömning eller om samebyns uppgifter kan bifallas som en äkta konsekvens av vildmarkscampens verksamhet, som ska utredas. Det är istället om det förekommit en disparat bedömning bland de olika instanserna. Kammarrätten var den instans som för bygglovet i Kuossankjarka gick längst med att uttala sig om att samebyn inte visat att det, som en konsekvens av det ansökta bygglovet, skulle komma att förhålla sig på det sätt samebyn beskrivit. Länsrätten menade att det fanns en grund för samebyns yttrande om att bygglovet borde ha föregåtts av detaljplaneläggning medan länsstyrelsen gjorde en tolkning av samebyns yttrande om hur renar passerar och vilar i området med villkoret att: "[...] tidpunkten då anläggningen inte får användas på grund av den fria renströvningen kan skäligen bestämmas till perioden från den 1 april till dess att det är barmark."<sup>226</sup> Utifrån vad länsstyrelsen uttryckte som "skäligen", väcks frågor över begreppets innebörd i sammanhanget, hur och med vilken kunskap det kan styrkas samt vilken information som bedömningen grundats på. Det finns med detta sagt tecken på en viss oenighet hur samebyns uppgifter valts att tolkas av de olika instanserna. Det går å andra sidan inte att svara på om bedömares och beslutfattares tolkningar kan härledas ur stor eller liten kännedom om rennäringens bedrivande.

I ärendet för fritidshusområdet i Nedre Laukkuluspa kan, utifrån länsstyrelsens och regeringens fällande domar om att riksintresset i området inte tillgodosätts i tillräcklig utsträckning, visst belägg ges för att handläggningen i ärendet av miljö- och byggnämnden inneburit brist på kunskap om rennäringens bedrivande. Det fanns samtidigt en politisk splittring i frågan inför beslutet. Splittringen förmedlar en bild av frågans ekonomiska och politiska art, vilket nödvändigtvis inte behöver betyda att det inte fanns tillräcklig kunskap om utövandet av renskötsel bland beslutsfattarna. I ett ärende angående en detaljplan för en turistanläggning i Pirttivuopio, cirka 18 km från Laukkuluspa uppströms Kalix älv, antog i januari år 2011 miljö- och byggnämnden i Kiruna kommun detaljplanen med minsta marginal, trots att kommunens tjänstemän, länsstyrelsen i Norrbottens län och berörd sameby hade avstyrkt planen då de gemensamt ansåg att ett antagande skulle innebära betydande påverkan på rennäringen, vilket också gavs indikation på i den miljökonsekvensbeskrivning som hade gjorts för planen.<sup>227</sup> Fastän länsstyrelsen hade angett att planen skulle komma att överprövas och att tjänstemän varnade för att företrädare för rennäringensintresset, vid ett eventuellt överklagande, mest troligt skulle vinna en prövning i regeringsrätten, antog miljö- och byggnämnden planen. Även vid en ansökan om ett bygglov för en vildmarkscamp i Luspansaari som prövades i samband med bygglovet för vildmarkscampen i Kuossanjarka, där miljö- och byggnämnden under beredningen av ärendet avråddes från att godkänna bygglovet på grund av påverkan på rennäringensintresset, beviljades bygglovet av nämnden. Ytterligare ett exempel kan hämtas från Gällivare kommun, där en detaljplan antogs för en vildmarkscamp i Tjuonajokk år 2009, trots att länsstyrelsen påpekat att riksintresset för rennäring inte beaktats, vilket med största sannolikhet skulle leda till en överprövning av beslutet enligt 12 kap. 1 § PBL.<sup>228, 229</sup> Det finns således inga garantier för att politiska beslut inte fattas i strid mot sakliga bedömningar eller uppgifter baserade på otendentiös information i exempelvis en miljökonsekvensbeskrivning. Av de studerade fallen har det framkommit att även då en planeringsprocess genomförts på ett formellt korrekt sätt, har det per automatik inte inneburit att resultatet också baserats på en saklig grund där skäl för myndigheters bedömning har angetts, har haft betydelse för ärendet och kunnat påvisas att de föreligger i den aktuella prövningen. Vad som bör betraktas som den verkliga sakfrågan i de båda studerade fallen, nämligen att mark- och vattenområden ska användas för de ändamål för vilka områdena är mest lämpade och att en långsiktigt god hushållning av mark och vatten ska tryggas, har delvis hamnat i skymundan och

<sup>226</sup> "Ert överklagande av miljö- och byggnämndens i Kirunas kommun beslut den 5 december 2002, B § 227-02", Beslut av Länsstyrelsen i Norrbottens län, 2003-11-28, s. 4.

<sup>227</sup> Sammanträdesprotokoll, Miljö- och byggnämnden, Kiruna kommun, 2011-01-27, s.36-42.

<sup>228</sup> Sammanträdesprotokoll, Miljö- och byggnämnden, Kiruna kommun, 2003-10-16.

<sup>229</sup> Sammanträdesprotokoll, Miljö- och byggnämnden, Gällivare kommun, 2011-02-17, s.12.

avvägningarna mot bestämmelsen är svåra att utläsa framför andra tolkningar. I ärendet gällande bygglovet för vildmarkscampen i Kuossanjarka visar länsstyrelsens försummande av enkelt planförfarande, länsrättens feltolkning av länsstyrelsens bedömningsgrunder i frågan om lovet giltighetstid samt Boverkets tolkning av giltiga grunder för Gabna samebys överklagande, på hur prövningen av det aktuella ärendet tagit olika vändning beroende av vad som egentligen kan betecknas som rena missförstånd och försummelser från myndigheters sida.

### Riksintresse rennäring

En bakgrund till tillkomsten av regelverket för riksintresse rennäring var att från statligt håll medge ett ansvar för att säkra förutsättningarna för utövandet av samisk renskötsel, också för framtiden. I examensarbetets inledande beskrivning av det aktuella forskningsläget omnämndes forskares uppfattningar om problem att hantera bestämmelsen om riksintresset för rennäring. Bland annat återgavs Eivind Torps yttrande om att det råder osäkerhet vid tillämpningen av bestämmelserna om riksintressen och att de visat sig svåra att tillämpa för olika förvaltningsmyndigheter. Även Boverket har pekat på väsentliga problem att tillämpa bestämmelserna och menar att oklarheterna inte bara är många till antalet utan dessutom fundamentala.<sup>230</sup> Ett framtidsscenario, sett mot bakgrund av bestämmelsens tillkomst, skulle i sådana fall kunna innebära att möjligheten att bedriva rennäring i Sverige riskerar att urholkas om oklarheterna över bestämmelserna för riksintresse rennäring innebär att de läggs åt sidan för annan exploatering och inte tillämpas som stoppregler<sup>231</sup>. Eller i vart fall som Torp introducerar en tanke om, att riskintresse rennäring som en konsekvens av rådande praxis, i framtiden, kan komma att äventyras om inte det allmänna intresset går före enskildas möjlighet att hävda ett riksintresse.<sup>232</sup> Skäl för att det faktiskt förhåller sig så som Boverket och Torp gemensamt konstaterar om oklarheter vid rättstillämpningen av bestämmelserna om riksintresse rennäring, ges i analysen utav fallstudierna och diskuteras vidare i efterkommande stycken.

Till att börja med kan konstateras att miljö- och byggnämnden motiverade beslutet att bevilja bygglovet i Kuossanjarka och antagandet av detaljplanen i Nedre Laukkuluspa utifrån att bedömningen grundats på rekommendationer i översiktsplanen, som i sig, varken i nått av fallen, redovisade riksintressen för rennäring eller avvägningar mot andra riksintressen, trots att exempelvis arbetet med att ta fram detaljplanen i Nedre Laukkuluspa pågick efter att Jordbruksverket godkänt områden av riksintresse för rennäringen i kommunen. Det kan inte tolkas att de avgörande besluten, som miljö- och byggnämnden tog, grundades på vad berörda samebyar anfört i frågan, vilket kan jämföras med länsstyrelsens beslut att överpröva detaljplanen i Nedre Laukkuluspa i stycket nedan. Även i ett tidigare omnämnt fall för en turistanläggning i Pirttivuopio där miljö- och byggnämnden gavs starka rekommendationer från tjänstemän, länsstyrelse och sameby att inte anta en detaljplan på grund av risk för påtaglig inverkan på riksintresset rennäring, hör sammades inte rekommendationerna.<sup>233</sup> Istället gjorde nämnden den egna bedömningen att riksintresset inte påtagligt skulle påverkas av beviljade åtgärder.

I länsstyrelsens prövning av bygglovet i Kuossanjarka bortsåg länsstyrelsen från att kommentera områdets status som riksintresse för rennäringen. En allmän bedömning att riksintresset inte behövde skyddas för rennäringens fortsatta bedrivande motiverades alltså inte utifrån vad samebyn anfört som enskild part i ärendet. Detta kan jämföras med länsstyrelsens överprövning av detaljplanen i Nedre Laukkuluspa, där ett område av riksintresse för rennäringen befarades att inte ha tillgodosetts i enlighet med 12 kap. 1 § PBL. Skäl till länsstyrelsens överprövning av detaljplanen motiverades med: "[...] företrädare för rennäringen var negativa till planens utformning och menade att ett

<sup>230</sup> "Återrapportering om tillämpningen av miljöbalkens bestämmelser om områden av riksintresse", Boverket, 2006-12-20.

<sup>231</sup> Boverket menar att riksintressenas egenskap av stoppregler inte uppmärksammas tillräckligt. Erfarenheterna pekar istället mot att bestämmelserna tillämpas som en form av allmänna hänsyns- eller avvägningssregler. (Källa: "Återrapportering om tillämpningen av miljöbalkens bestämmelser om områden av riksintresse", Boverket, 2006-12-20, s.5.)

<sup>232</sup> Eivind Torp, "Riksintresset rennäring – vad representerar det och vem företräder intresset?" *Förvaltningsrättslig Tidskrift*, 5-6 (2000): 192-193.

<sup>233</sup> Sammanträdesprotokoll, Miljö- och byggnämnden, Kiruna kommun, 2011-01-27, s.36-42.

genomförande skulle påverka förutsättningarna för rennärigen negativt.”<sup>234</sup> Här uttalade sig inte länsstyrelsen om att det befarades gälla åtgärder som ”påtagligt” kunde försvåra rennäringens bedrivande, vilket är det begrepp som används i 3 kap. 5 § 2 stycket MB, samtidigt som länsstyrelsen också hävdade att det var samebyns synpunkter som låg till grund för överprövningen. I den aktuella situationen fanns en möjlighet för länsstyrelsen att begära in ett remissyttrande från Sametinget alternativt Jordbruksverket, då ärendet pågick under tiden för myndigheternas ändrade ansvarsfördelning avseende riksintresse för rennärigen, för att verifiera samebyns uppgifter angående områdets karaktär som funktionellt samband för rennärigen. På så vis hade ett yttrande från den ansvariga centrala förvaltningsmyndigheten för rennärigen, kunnat ligga till grund för ett beslut och bedömningen hade därmed kunnat göras utifrån områdets betydelse som ett allmänt statligt intresse för att värna förutsättningarna att utöva renskötsel. Några uppgifter om att länsstyrelsen nyttjade möjligheten att inhämta ett sådant remissyttrande har inte påträffats i de offentliga handlingar som studerats för examensarbetets genomförande. Det finns alltså en uppenbar skillnad i länsstyrelsens hantering av riksintressen för rennärigen i de två ärendena. Skillnaden ligger i att synpunkter från berörd sameby, i ett av fallen, inte bedömdes ligga till grund för beslut om att ett viktigt statligt intresse inte tillgodosetts, men däremot i det andra studerade fallet. Inte i något av fallen har länsstyrelsen eller annan myndighet inhämtat uppgifter från, den vid tidpunkten, utsedda centrala förvaltningsmyndighet för rennärigen, som hade kunnat lämna uppgifter om områdenas användning (bortsett från kammarrätten som bad om remissyttrande från Jordbruksverket om det berörda områdets status som riksintresse). En annan skillnad utgörs av att länsstyrelsen i ett av fallen bedömde att skäl för att beakta 12 kap. 1 § PBL inte behöver grunda sig på åtgärder som ”påtagligt” kan försvåra bedrivandet av rennärigen.

I sista instansordning som prövade detaljplanen i Nedre Laukkuluspa angav regeringen inga sakskalet till grund för sitt ställningstagande att riksintresset inte ansågs tillgodosett. Det kan därför inte diskuteras på vilket sätt regeringen hanterat och värderat riksintresset. Den fortsatta diskussionen kommer därav att koncentreras till bygglovet i Kuossanjarka.

En fråga som är högst aktuell vad gäller riksintresset rennärigen är i vilken grad det har karaktären av ett enskilt respektive allmänt intresse och hur just den frågan bedöms i rättsliga prövningar. För bygglovet i Kuossanjarka menade länsrätten att riksintresset för rennärigen skulle betraktas som ett allmänt intresse och inte som ett enskilt intresse avsett för berörd sameby. Den bedömning och den argumentation som länsrätten förde kan tolkas avig och inkonsekvent, vilket samtidigt gör det efterföljande beslutet svårtolkat. Vad som länsrätten särskilt uttalade om att riksintresset för rennärigen skulle ha utgjort en grund till att bygglovet skulle ha föregåtts av detaljplan, kan delvis ifrågasättas eftersom det i PBL inte framgår att det faktum att ett område omfattas av ett riksintresse kan utgöra skäl för detaljplanering. Å andra sidan framgår det i ett av förarbetena till PBL att motstridiga markanvändningsintressen kan vara avgörande i frågan om detaljplanekravet ska hävdas,<sup>235</sup> varför det kan tolkas att länsrätten ansåg riksintresset vara ett sådant motstridigt markanvändningsintresse som åsyftas i förarbetsuttalandet. Ett stöd för en sådan bedömning som länsrätten gjorde gavs inte av efterföljande prövningsinstanser utan istället ansåg kammarrätten att skäl för att en detaljplan skulle ha föregått bygglovsbeviljandet inte förelåg, med hänvisning till 5 kap. 1 § PBL. Kammarrättens fortsatta bedömning av hur riksintressefrågan skulle hanteras i ärendet skiljde sig även den från länsrättens, då kammarrätten menade att riksintresset skulle vägas in i bedömningen om byggnaderna ändå skulle få *betydande inverkan* på omgivningen, trots att byggnaderna prövats mot 5 kap. 1 § PBL och inte ansetts ge betydande inverkan på omgivningen. Till den bedömningen skulle läggas att turistverksamheten i området av allt att döma kunde antas öka. I sista instans skedde en ytterligare förändrad hantering av riksintressefrågan då det i ett yttrande från Boverket till regeringsrätten framfördes att ärendet handlade om en avvägning mellan två enskilda intressen. Detta, menade Boverket, var på grund av att länsstyrelsen inte ingripit i frågan och meddelat att ett riksintresse inte blivit tillgodosett. Efter samtal med en tjänsteman vid Boverket

<sup>234</sup> ”Prövning, enligt 12 kap. 1 § plan- och bygglagen, av miljö- och byggnämndens beslut den 24 maj 2007 att anta detaljplan för fritidsbebyggelse inom Jukkasjärvi kronoöverlappsmark 1:1, Laukkuluspa nedre, Kiruna kommun”, Beslut om överprövning av miljö- och byggnämndens beslut i Kiruna kommun, Länsstyrelsen i Norrbottens län, 2007-06-15.

<sup>235</sup> Prop. 1985/86:1 s.150-151.



har det framkommit att intentionen från Boverkets sida var att få till stånd ett vägledande prejudikat för hur man ska se på frågan om enskilda som förespråkare för riksintressen, för att öka tydligheten angående den funktion riksintressen egentligen ska ha. Den bedömning som Boverket gjorde, innehållande den tydliga ståndpunkten att ett riksintresse inte kan överklagas av en enskild, hade inte uttryckts hos tidigare prövningsinstanser. Då regeringsrätten inte gjorde någon bedömning i frågan är det fortfarande osagt i vilken grad sakägare som enskild part kan hävda ett riksintresse som inte anses ha blivit tillgodosett, som skäl för sin överklagan. För rennäringen, men också för inblandade parter i planeringsprocessen för den fysiska miljön, torde det vara en högst adekvat fråga att bringa klarhet i, då skälet för inrättandet av riksintressen för rennäringen och tillämpningen av bestämmelsen, är av stor betydelse för skyddet av samisk kultur och rennäringens bedrivande.

Härav kan dras slutsatsen att involverade myndigheter, i de båda undersökta fallen, *har* hanterat, om än på olika sätt, riksintresset för rennäring. Däremot har den motivering som angetts för tagna beslut, utifrån bestämmelsen om riksintresse rennäring, byggt på vitt skilda bedömningar. Skillnaderna ligger framförallt i tolkningen av det underlag som legat till grund för beslut samt i bedömningen av konsekvenser av den förändrade markanvändningen och effekter på riksintresset men skillnader återfinns även i hur lagtexten interpreterats. Länsstyrelsens hantering av riksintresset och efterföljande motivering, i respektive ärende, skildrar väl denna slutsats.

### Övriga synpunkter

Det går inte att tydligt avgöra vilket ekonomiskt värde som tillmätts störst betydelse i bedömningen mellan samebyarnas intresse av att bedriva rennäring kontra kommunens intresse av att tillskapa tomter för fritidshusbostäder och det enskilda företagens intresse av att bedriva turistnäring. Det kan emellertid, med anledning av kommunens beslut att behandla ärendena utan djuplodade inventeringar, göras en tolkning att det ekonomiska och politiska intresset av att öka turism och fritidsboende i kommunen givits företräde av miljö- och byggnämnden. För ärendet i Nedre Laukkuluspa hade initiativ till detaljplanen tagits av kommunen, varför kostnaden också låg på kommunen för att upprätta planen. Ett beslut om att ta fram en miljökonsekvensbeskrivning för planens tänkta konsekvenser hade därför inneburit ännu en minuspost i kostnadsplanen. Kostnader för förslag där påtagliga konsekvenser för miljön eller berörda sakägare är att vänta, får dock inte utgöra ensam faktor till att osäkra eller icke-välgrundade beslut fattas. Planområdet i Nedre Laukkuluspa låg inom riksintresse för friluftsliv, naturvård och rennäring. Kalixälven, som ingick i planområdet, omfattades även av riksintresse enligt 4 kap. 1 och 6 §§ MB samt bestämmelse om Natura 2000 och för planen gällde därutöver generellt strandskydd. Detta är i sig inte skäl till att en miljökonsekvensbeskrivning nödvändigtvis måste upprättas, vilket beror av den planerade åtgärdens art och omfattning, men ger förstås upphov till en sådan befogad tanke. I ett jämförande fall för en turistanläggning i Pirttivuopio, som tidigare omnämnts, bekostade kommunen framtagandet av planen samt en miljökonsekvensbeskrivning, trots att en sådan plan normalt bekostas av exploitören.<sup>236</sup> Kommunen bedömde senare att planen inte kunde antas då den skulle medföra betydande påverkan på rennäringen, men antogs ändå av miljö- och byggnämnden, där ett antal ledamöter reserverade sig mot beslutet.

Ekonomiska skäl kan dock med vetskap om Kirunas situation inte enbart ges allena företräde till ovanstående tolkning om näringars olika ekonomiska betydelse för ett ärendes utfall. Den stadsomvandling som pågår är förstås en alldeles särskild historieskrivning för kommunen, som inte kan jämföras med den situation de flesta andra svenska kommuner befinner sig i. Planeringen för den pågående stadsflytten har med stor sannolikhet därför getts företräde framför annan planering, varav fördjupade översiktsplaner utanför tätorten kan antas ha bedömts vara av ett sådant, för tillfället, icke-prioriterat slag. Att också översiktsplanen uppenbart hamnat på efterkälken kan däremot få än mer långtgående konsekvenser, då en sådan, till skillnad från fördjupade översiktsplaner, *ska* finnas för varje kommun och utgöra ett beslutsunderlag i ärenden rörande den fysiska planeringen. Då ett redovisat underlag av riksintresset rennäring inte funnits i översiktsplanen, under tiden för de studerade ärendenas prövning (och inte heller vid dags dato), kan det emellertid ha haft betydelse för

<sup>236</sup> Sammanträdesprotokoll, Miljö- och byggnämnden, Kiruna kommun, 2011-01-27, s.36-42.

ärendenas utfall. När påverkan på riksintressen ska bedömas är översiktsplanen det viktigaste beslutsunderlaget och det är inte utan anledning som PBL stadgar att riksintressen enligt 4 kap. 1 § PBL särskilt *ska* anges i planen och beaktas vid beslut om användningen av mark- och vattenområden. En översiktsplan kan därför inte fylla sin legitima uppgift som beslutsunderlag om den inte är aktuell och behandlar frågor om riksintresse på ett riktigt sätt, vilket översiktsplanen inte gjort i de studerade fallen. Även då resursbrist kan betecknas vara orsak bakom riksintressenas avsaknad i kommunens översiktsplan och då frågan om centralortens utveckling kan förmodas ha getts hög prioritet, går det inte bortse från vad lagen stadgar, särskilt inte när det kan få konsekvenser för ett ärendes handläggning och sedermera myndigheters motivering till beslut samt ha betydelse för det fällande avgörandet.

Den folkrättsliga dimensionen av hur de studerade ärendena handlagts och beslutats är inte inom ramen för examensarbetet. Det kan emellertid kommenteras att det folkrättsliga skydd som svenska samer innehar idag, i och med sin status som ursprungsbefolkning, i framtiden kan komma att förändras som följd av ny lagstiftning och svenska statens ratificering av nya konventioner<sup>237</sup>. Det kan få förändrad betydelse för hur beslutande myndigheter och domstolar fäller avgöranden i frågor rörande samisk markanvändning, i synnerhet i relation till bestämmelsen i MB om skydd av mark- och vattenområden med betydelse för rennäring. Offentliga utredningar har nämligen föreslagit att det folkrättsliga skydd för rennäringen, som följd av den svenska statens erkännande av samerna som nationell minoritet och urbefolkning, också borde ingå i den svenska miljölagstiftningen.<sup>238</sup> Eivind Torp har visat på att det folkrättsliga skyddet av samernas renskötselrätt i dagsläget sällan beaktas.<sup>239</sup> För tjänstemän och beslutande politiker inom fysisk planering ökar i så fall vikten av god kännedom om det folkrättsliga skyddet i sådana ärenden där det har eller kan få, specifik betydelse.

---

<sup>237</sup> Här åsyftas bland annat Nordisk samekonvention och ILO:s konvention nr 169, se SOU 1999:25.

<sup>238</sup> SOU 1989:41 s.277-278 och SOU 1999:25 s.190-192.

<sup>239</sup> Torp, Eivind. "Renskötselrätten och rätten till naturresurserna – Om rättslig reglering av mark- och resursanvändningen på renbetesmarken i Sverige", Tromsø: Universitetet i Tromsø, Det juridiske fakultet, 2008, s. 318-320.

## 8. Slutsatser

Syftet med examensarbetet har varit att undersöka myndigheters agerande och ställningstaganden i ärenden inom kommunal fysisk planering som involverar Sveriges ursprungsbefolkning, samer, för att identifiera beaktandet av renskötande samers rättigheter och intresse att bedriva rennäring. Det har av analysen och diskussionen framkommit att svenska kommunala, statliga och rättsliga instansers hantering och värdering av rennäringens intresset avseende ett bygglov och en detaljplan på mark med rätt för sameby att utöva renskötsel tagit sig olika uttryck. Vad som till att börja med kan konstateras utifrån examensarbetets problemställning är att den sameby, inom vars geografiska gränsdragning området för det aktuella förslaget om ny etablering legat, har betraktats som sakägare i ärendet. Däremot står det oklart i vilken utsträckning den sameby vars utövande av renskötsel kan komma att påverkas av planerad åtgärd, men vars geografiska territorium legat utanför den sameby som aktuellt förslag varit lokaliserat till, betraktats som sakägare. Det har även framgått att den översiktsplan som gällt för de två ärendena inte varit lagenlig och brustit i sin funktion som beslutsunderlag i frågor rörande riksintresse för rennäringen. Mot vilken bakgrund avvägningar gjorts samt baserat på vilka argument och stöd i lagbestämmelser som beslut fattats, har inte alltid kunnat utläsas av myndigheternas motivering och redogörelse av beslut. Svårigheter har bland annat funnits att utläsa hur myndigheter gjort avvägningar mot både första och andra stycket i 3 kap. 5 § MB, vilket väcker frågan om beslut av inblandade myndigheter faktiskt grundats på bedömningar gjorda utifrån de båda bestämmelserna. I hanteringen av riksintresset rennäring har det förekommit skillnader i tolkningen av lagens bestämmelser men också uppträtt olikheter i de beslutsmotiveringar som myndigheter redovisat utifrån riksintresset, varav det sistnämnda omfattar *alla* inblandade myndigheter. Bedömningen av risk för påtaglig negativ inverkan på förutsättningarna att bedriva rennäring har i de studerade fallen generellt gjorts utifrån det enskilda fallet och inte sett till det samlade intrånget som berörd sameby fått utstå eller beräknas kunna få utstå inom en framtid.

De slutsatser som kan dras om svenska myndigheters hantering och värdering av rennäringens intresset utifrån studien av ett bygglov och en detaljplan i Kiruna kommun, kan sammanfattas enligt följande:

- Sameby, inom vilken planerad åtgärd varit lokaliserad, har betraktats som sakägare i ärendet.
- Kommunens översiktsplan har inte varit lagenlig då någon redovisning av riksintresse rennäring samt avvägningar mellan riksintressen inte redovisats, vilket kan ha påverkat hanteringen och värderingen av rennäringens intresset hos inblandade myndigheter.
- Om eller hur myndigheter gjort avvägningar mot både första och andra stycket i 3 kap. 5 § MB har inte tydligt framgått.
- Involverade myndigheter har hanterat riksintresset rennäring men skillnader återfinns i:
  1. tolkningen av underlag som legat till grund för beslut.
  2. interpretationen av lagtext.
  3. bedömningen av konsekvenser av förändrad markanvändning samt effekter på riksintresset rennäring.
- Myndigheters bedömningar har gjorts utifrån det enskilda fallet och inte till den samlade situationen för berörd sameby.

Som en följd av diskussionen i examensarbetet kan ytterligare reflektioner göras som relaterar till problemställningen. Bland annat har studerade fall visat på det faktum att en process som är genomförd på ett formellt korrekt sätt ändå kan innebära beslut som är olämpliga för rennäringen då beslut fattas av politiska församlingar och inte heller behöver bygga på saklig grund. Det har av genomförd studie också framkommit att det, med anledning av rennäringens karaktär, endast är möjligt att använda kartans sträck och markeringar som hjälpmedel för att förstå den samiska markanvändningen. Trots en planerad åtgärds överensstämmelse med översiktliga planers intentioner för mark- och vattenområdets användning, finns risk att betydande påverkan på förutsättningarna att bedriva rennäring kan uppstå som konsekvens av en antagen detaljplan eller ett beviljat bygglov, om inte hänsyn tas till den specifika utformningen av planerad åtgärd.

# Referenslista

## Lagrum

Rennäringslag (1971:437)

Regeringsform (1974:152)

Skogsvårdslag (1979:429)

Förvaltningslag (1986:223)

Plan- och bygglag (1987:10)

Minerallag (1991:45)

Sametingslag (1992:1433)

Rennäringsförordning (1993:384)

Miljöbalk (1998:808)

Förordning (1998:868) om hushållning med mark- och vattenområden mm.

Lagen om rättsprövning av vissa regeringsbeslut (2006:304)

Plan- och bygglag (2010:900)

Lag om ändring i regeringsformen (2010:1408)

## Förarbeten

Prop. 1971:51 med förslag till rennäringslag, m.m

Riksdagens skrivelse 1976/77, rskr. 289.

Prop. 1976/77:80 om insatser för samerna

KrU 1976:43

Prop. 1985/86:1 med förslag till ny plan- och bygglag

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

SOU 1989:41 Samerätt och Sameting

Prop. 1992:93:32 om samerna och samisk kultur m.m

Prop.1998/99:143 Bilaga 2 – ”Ramkonvention om skydd för internationella minoriteter”, 2005.

SOU 1999:25 Anslutning till ILO 169.

SOU 2001:101 En ny rennäringspolitik – öppna samebyar och samverkan med andra markanvändare. Betänkande av rennäringspolitiska kommittén.

Prop. 2005/06:86 Ett ökat samiskt inflytande.

## Konventioner

ILO konvention 107 (1957)

Internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter (1966)

Ramkonvention om skydd för nationella minoriteter (1998)

Århuskonventionen (2001)

Nordisk samekonvention

Renskötselkonventionen 2010:22

## **Rättsfall**

M1999/3872/Na

RÅ 2000 not. 7

Regeringen, mål nr M1999/3872/Na: ”Regeringsbeslut - Överklagande i fråga om bygglov på Allmänningsskogen 1:1, Sorsele kommun.”, 1999-10-28.

Regeringsrätten, mål nr 8252-1999, 2000-01-28.

Länsrätten i Norrbottens län, mål nr 2455-03, 2005-08-11.

Kammarrätten i Sundsvall, mål nr 2319-2320-05, 2007-04-05.

Hovrätten för Övre Norrland, mål nr T155-06, 2007-09-19.

Regeringsrätten, mål nr 2860-07, 2010-01-27.

Regeringen, mål nr M2009/1529/F/P: ”Regeringsbeslut – Överklagande i fråga om prövning enligt 12 kap. plan- och bygglagen m.m. avseende detalplan för Laukkuluspa nedre, del av Jukkasjärvi kronoöverloppsmark 1:1, bostäder, i kommunen.”, 2010-03-04.

Östersunds tingsrätt, mål nr T 243 -08, 2010-10-11.

## **Litteratur - tryckt material**

Allard, Christina. *Two sides of the coin: Rights and Duties – The Interface between Environmental Law and Saami Law Based on a Comparison with Aotearoa/New Zealand and Canada*. Luleå: Luleå University of Technology, Department of Business Administration and Social Sciences, Division of Social Science, 2006.

Bengtsson, Bertil. *Statsmakten och äganderätten*. Bjärnum: SNS Förlag, 1987.

Bengtsson, Bertil. *Samerätt, en översikt*. Stockholm: Norstedts Juridik, 2004.

Brännström, Malin. ”Samerna och naturresurserna,” i *Är vi inte alla minoriteter i världen? Rättigheter för urfolk, nationella minoriteter och invandrare*, Lars Elenius red. Stockholm: Ordfront, 2009.

Denscombe, Martyn. *Forskningshandboken – för småskaliga forskningsprojekt inom samhällsvetenskaperna*. Andra upplagan. Lund: Studentlitteratur, 2009.

Gavatin, Margareta et al. *Boken om detaljplan – 2002 års revidering*. Kalmar: Leanders Grafiska, 2004.

Lundmark, Lennart. *Så länge vi har marker – Samerna och staten under sexhundra år*. Falun: Rabén Prisma, 1998.

Torp, Eivind. *Renskötselrätten och rätten till naturresurserna, om rättslig reglering av mark- och resursanvändningen på renbetesmarken i Sverige*. Tromsö: Universitetet i Tromsö, Det juridiske fakultet, 2008.

Vedung, Evert. *Utvärdering i politik och förvaltning*. 3:e upplagan. Lund: Studentlitteratur, 2009.

## Rapporter

*Samer – ett ursprungsfolk i Sverige*. Jordbruksdepartementet, 2009, ISBN 91-974667-9-4.

Brodin, B; Pikkarainen, H. *Diskriminering av samer – samers rättigheter ur ett diskrimineringsperspektiv*. Ombudsmannen mot etnisk diskriminering (DO), DO:s rapportserie 2008:1. Stockholm: Leanders Grafiska. 2008. ISBN: 978-91-973654-4-4.

Johansson, T. *Fullbordat faktum – en studie av förankringsprocesser i samband med vindkraftsetableringar i Piteå kommun*. 2010, ISBN 978-91-628-8137-5.

Spiliopoulou Åkermark, S; Talah, M. *Samernas rätt till deltagande och samråd Fysisk planering och infrastruktur*. Svenska Avdelningen av Internationella Juristkommissionen. 2007. ISBN: 978-91-976678-1-4.

Svonni, R. *Samisk markanvändning och MKB*. Svenska Samernas Riksförbund, 2010.

## Artiklar

Torp, Eivind. ”Riksintresset rennäring – vad representerar det och vem företräder intresset?” *Förvaltningsrättslig Tidskrift*, 5-6 (2000):167-193

Torp, Eivind. ”Rennäringen som sakägare i bygglovsärenden.” *Förvaltningsrättslig Tidskrift*, 2 (2003):363-372

Torp, Eivind. ”Renskötselrätt bör inskrivas i fastighetsregistret.” *Svensk Juristtidning*, 5 (2005):514-521

Torp, Eivind. ”Samebyns talrätt i civilrättsliga ärenden.” *Förvaltningsrättslig Tidskrift*, 3 (2007):243-252

Torp, Eivind. ”Samerättslig forskning i Sverige.” *Människor i norr: Samisk forskning på nya vägar* (2008):83-102

## Elektroniska källor

<https://lagen.nu/begrepp/Enskild>  
(lagen.nu – sökväg: Startside/Begrepp/Enskild)  
Senast använd: 2011-02-15  
Ansvarig utgivare: Staffan Malmgren

<http://www.samer.se/1145>  
(www.samer.se - sökväg: Om Sápmi/Kortfakta)  
Senast använd: 2011-02-16 Senast uppdaterad: 2009-09-15,  
Ansvarig utgivare: Nils Gustav Labba

[ftp://ftp.sametinget.se/webb/sameby/riks/105\\_gabna\\_riks.pdf](ftp://ftp.sametinget.se/webb/sameby/riks/105_gabna_riks.pdf)  
(<http://www.sametinget.se> - sökväg: samhälle/underlag för planer/Gabna)  
Senast använd: 2011-02-18. Senast uppdaterad: 2010-06-11 Publicerad: 2009-05-05.

[ftp://ftp.sametinget.se/webb/sameby/strat/105\\_gabna\\_strat.pdf](ftp://ftp.sametinget.se/webb/sameby/strat/105_gabna_strat.pdf)  
(<http://www.sametinget.se> - sökväg: samhälle/underlag för planer/Gabna)  
Senast använd: 2011-02-18. Senast uppdaterad: 2010-06-11 Publicerad: 2009-05-05.

<http://www.regeringen.se/sb/d/4366/a/29796>  
(www.regeringen.se - sökväg: Startside/Detta arbetar departementen med/Demokrati, jämställdhet och mänskliga rättigheter/Samer/Samepolitik)  
Senast använd: 2011-02-22 Senast uppdaterad: 2010-03-03  
Utgivare: Landsbygdsdepartementet

<http://www.regeringen.se/sb/d/6410/a/58131>  
([www.regeringen.se](http://www.regeringen.se) - sökväg: Startside/ Detta arbetar departementen med/Jordbruk, skogsbruk och fiske/Landsbygd, natur och miljö/Rennäring)  
Senast använd: 2011-02-22 Senast uppdaterad: 2010-11-04  
Utgivare: Landsbygdsdepartementet

[http://www.humanrights.gov.se/extra/pod/?id=84&module\\_instance=6&action=pod\\_show](http://www.humanrights.gov.se/extra/pod/?id=84&module_instance=6&action=pod_show)  
([www.humanrights.gov.se](http://www.humanrights.gov.se) – sökväg: Startside/Vem gör vad?/Europarådet/Ramkonventionen till skydd för nationella minoriteter)  
Senast använd: 2011-03-08 Senast uppdaterad: 2010-05-06  
Utgivare: Integrations- och jämställdhetsdepartementet, Utrikesdepartementet

<http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/convde.pl?C107>  
(<http://www.ilo.org> - sökväg: Indigenous and Tribal Peoples/Conventions/Convention No. 107/ The Indigenous and Tribal Populations Convention, 1957 (No. 107).)  
Senast använd: 2011-03-08  
Senast uppdaterad: Ingen information  
Utgivare: International Labour Organization (ILO)

<http://www.sametinget.no/artikkel.aspx?MIId=993&AId=3987&Back=1>  
(<http://www.sametinget.no> - sökväg: startside/konvensjoner/Forhandlingene om nordisk samekonvensjon er igang)  
Senast använd: 2011-03-09 Senast uppdaterad: 2010-11-22  
Ansvarig utgivare: Jan Roger Østby

<http://www2.ohchr.org/english/law/ccpr.htm>  
(<http://www2.ohchr.org> - sökväg: Your human rights/International law/International Covenant on Civil and Political Rights 1966)  
Senast använd: 2011-03-14 Senast uppdaterad: Ingen information

<http://www.sametinget.se/8587>  
(<http://www.sametinget.se> – sökväg: Samhälle/Underlag för planer/Gabna)  
Senast använd: 2011-03-15 Senast uppdaterad: 2010-06-11

[http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/index_en.htm)  
(<http://ec.europa.eu> – sökväg: european commission/environment/nature & biodiversity)  
Senast använd: 2011-04-18 Senast uppdaterad: 2011-03-10

[http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/5sessions\\_factsheet1.pdf](http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/5sessions_factsheet1.pdf)  
“Who are indigenous peoples?”, UN Factsheet.  
Senast använd: 2011-04-21

<http://www.kommun.kiruna.se/upload/1138/Nya%20ledkartan%202010.pdf>  
(<http://www.kommun.kiruna.se> – sökväg: Sport och fritid/Skoterleder i Kiruna kommun/Skoterledskarta.  
Senast använd: 2011-05-04. Senast uppdaterad: 2011-04-13.  
Ansvarig utgivare: Anders Burman

<http://www.kiruna.se/kartor/oversiktskarta/>  
(<http://www.kommun.kiruna.se> – sökväg: Bygga och bo/Översiktsplaner/ Översiktsplan 2002 del 3 översiktskarta.)  
Senast använd: 2011-05-06. Senast uppdaterad: 2010-05-31.  
Ansvarig utgivare: Joel Ahlquist

<http://www.ne.se/lang/lappland/237820>  
(<http://www.ne.se> Sökord: Lappmarksgränsen)  
Författare: Mats Widgren.  
Senast använd: 2011-05-08.

<http://www.ne.se/lang/odlingsgrans/274675>  
(<http://www.ne.se> Sökord: Odlingsgräns)  
Senast använd: 2011-05-11.

<http://www.ne.se/sedvaneratt>  
(<http://www.ne.se> Sökord: Sedvanerätt)  
Senast använd: 2011-05-28.

## **Muntliga källor**

Inger Krekula, planarkitekt, Länsstyrelsen i Norrbottens län, 2011-02-08.

Agneta Gardar, jurist, Boverket, 2011-05-03.

## **Offentliga dokumentations- och beslutshandlingar**

### **Fallstudie 1: Bygglov för en vildmarkscamp, Kuossanjarka**

”Yttrande över Kiruna kommuns förslag till reviderad översiktsplan av Gabna sameby”, Översiktsplan för Kiruna kommun 2002 bilaga 4, 2001-12-14. Bilaga 4, Översiktsplan för Kiruna kommun antagen 2002.

”Översiktsplan för Kiruna kommun, Del 1 – Förutsättningar för sektorövergripande utvecklingsplanering”, 2002.

”Översiktsplan för Kiruna kommun, Del 2 – Mark- och vattenanvändning – beskrivning och rekommendationer”, 2002.

Sammanträdesprotokoll, Miljö- och byggnämnden, Kiruna kommun, 2002-10-17, Dnr: L 0351-2002.

Sammanträdesprotokoll, Miljö- och byggnämnden, Kiruna kommun, 2002-12-05. Dnr: L 0351-2002.

”Överklagandet av beslut avseende byggnadslov på Jukkasjärvi 23:2, Kuossanjarka, nybyggnad av vildmarkscamp”, Överklagande till Länsstyrelsen i Norrbottens län, Gabna sameby, 2002-12-30. Dnr: L 0351-2002.

Överklagande av beslut avseende byggnadslov på Jukkasjärvi 23:2, Kuossanjarka, nybyggnad av vildmarkscamp. Kiruna kommun, 2002-12-30. Dnr: L 0351-2002.

”Länsstyrelsens förslag till underlag om rennäringens riksintressen.”, Yttrande till länsstyrelsen i Norrbottens län, Utvecklingsavdelningen, Kiruna kommun, 2003-06-02. Bilaga 8, Översiktsplan för Kiruna kommun antagen 2002.

”Ert överklagande av miljö- och byggnämndens i Kirunas kommun beslut den 5 december 2002, B § 227-02”, Beslut av Länsstyrelsen i Norrbottens län, 2003-11-28. Dnr: 403-1040-03.

”Överklagande av beslut av Länsstyrelsen Norrbottens län avseende överklagande av beslut av miljö- och byggnadsnämnden i Kiruna kommun att lämna bygglov för vildmarkscamp på fastigheten Jukkasjärvi 23:2”, Överklagande till Länsrätten i Norrbottens län, Gabna sameby, 2003-12-16. Miljö- och byggnämnden, Kiruna kommun protokoll § 347/05, Bilaga.

Sammanträdesprotokoll, Miljö- och byggnämnden, Kiruna kommun, 2005-03-17. Dnr: L 0351-2002.

Dom, mål nr 2455-03, Länsrätten i Norrbottens län, 2005-08-11.



”Adventure Lapland Aktiebolag ./ Gabna sameby m.fl. mål nr 2319-2320-05”, Yttrande till kammarrätten, Jordbruksverket, 2006-11-01. Miljö- och byggnämnden, Kiruna kommun protokoll § 48/07.

”Mål nr 2319-2320-05, rotel 026”, Yttrande till kammarrätten, Länsstyrelsen i Norrbottens län, 2006-12-04. Miljö- och byggnämnden, Kiruna kommun protokoll § 48/07.

”Adventure Lapland Aktiebolag./ Gabna sameby m fl angående bygglov mål nr 2319-2320-05 Rotel 026”, Yttrande till kammarrätten, Miljö- och byggnämnden, Kiruna kommun, 2007-01-10. Dnr: L 0351-2002.

Dom mål nr 2319-2320-05, Kammarrätten i Sundsvall, 2007-04-05.

”Meddelat prövningstillstånd – bilaga till protokoll”, Protokoll mål nr 2860-07, Regeringsrätten, 2008-10-01. Dnr: L 0351-2002.

”Gabna sameby ./ Adventure Lapland Kiruna-Gällivare AB”, Yttrande till regeringsrätten, Boverket, 2009-01-28. Dnr: L 0351-2002.

”Yttrande avseende överklagande avgöranden meddelande av Kammarrätten i Sundsvall, mål nr 2319-05 och 2320-05, Gabna sameby/ Adventure Lapland Kiruna-Gällivare AB m fl”, Yttrande till regeringsrätten, Miljö- och byggnämnden, Kiruna kommun, 2009-02-19. Dnr: L 0351-2002.

”Yttrande från Gabna sameby i mål nr 2860-07 och 2863-07”, Yttrande till regeringsrätten, Gabna sameby, 2009-04-01, s.2-4. Dnr: L 0351-2002.

Dom, mål nr 2860-07, Regeringsrätt, 2010-01-27.

## **Fallstudie 2: Detaljplan för ett fritidshusområde, Nedre Laukkuluspa**

”Detaljplan för Del av Jukkasjärvi kronoöverloppsmark 1:1, Kiruna kommun.” Lagakraftvunnen: 1995-01-13. Handling: 25-P95/45.

”Synpunkter på kommunens översiktsplan.”, Samrådsyttrande, Laevas sameby, Översiktsplan för Kiruna kommun Bilaga 5, 2002-01-02.

”Ang. revidering av översiktsplan för Kiruna Kommun.”, Samrådsyttrande, Laevas sameby, Bilaga 5 Översiktsplan för Kiruna kommun, 2002-01-10.

”Översiktsplan för Kiruna kommun, Del 1 – Förutsättningar för sektorövergripande utvecklingsplanering”, 2002.

”Översiktsplan för Kiruna kommun, Del 2 – Mark- och vattenanvändning – beskrivning och rekommendationer”, 2002.

”Angående detaljplan i Laukkuluspa Nedre, fritidsbebyggelse”, Skrivelse till Miljö- och byggnämnden, Kommunkontoret, 2004-11-11. Dnr: P 0018-2004.

Sammanträdesprotokoll, Miljö- och byggnämnden, Kiruna kommun, 2005-01-27, s.11. Dnr: P 0018-2004.

”Detaljplan för del av Laukkuluspa, Del av Jukkasjärvi Kronoöverloppsmark 1:1, Bostäder, Kiruna kommun.”, Samrådsyttrande, Länsstyrelsen i Norrbottens län, 2006-08-18. Dnr: 404-11870-06.

”Yttrande angående detaljplan, Del av Laukkuluspa, Del av Jukkasjärvi kronoöverloppsmark 1:1.” Samrådsyttrande, Laevas sameby, 2006-08-23. Dnr: P 0018-2004

Nedre Laukkuluspa, minnesanteckningar från möte med Laevas sameby den 2 oktober 2006”, Minnesanteckningar, Stadsarkitektkontoret, Kiruna kommun, 2006-10-02. Dnr: P 0018-2004.

”Detaljplan för del av Laukkuluspa, Del av Jukkasjärvi Kronoöverloppsmark 1:1, Bostäder, Kiruna kommun”, Samrådsyttrande, Länsstyrelsen i Norrbottens län, 2007-03-21.

”Detaljplan del av Jukkasjärvi Kronoöverloppsmark 1:1, Laukkuluspa nedre Bostäder”, Yttrande, Stadsarkitektkontoret, Kiruna kommun, 2007-05-02. Dnr: P 0018-2004.

”Prövning, enligt 12 kap. 1 § plan- och bygglagen, av miljö- och byggnämndens beslut den 24 maj 2007 att anta detaljplan för fritidsbebyggelse inom Jukkasjärvi kronoöverloppsmark 1:1, Laukkuluspa nedre, Kiruna kommun”, Beslut om överprövning av miljö- och byggnämndens beslut i Kiruna kommun, Länsstyrelsen i Norrbottens län, 2007-06-15.

”Överklagan av Miljö- och Byggnämnden i Kiruna kommuns beslut 2007-05-24 § 142”, Överklagande till Länsstyrelsen i Norrbottens län, 2007-06-24. Dnr: P 0018-2004.

”Detaljplan Laukkuluspa nedre, Del av Jukkasjärvi kronoöverloppsmark 1:1 – Planbeskrivning.”, Kiruna kommun, Samrådshandling, 2007-11-00. Dnr: P 0018-2004.

”Prövning enligt 12 kap. 1 § plan- och bygglagen samt överklagan Miljö- och byggnämndens i Kiruna kommun beslut om antagande av detaljplan för fastigheten Jukkasjärvi kronoöverloppsmark 1:1, Nedre Laukkuluspa i Kiruna kommun”, Beslut, Länsstyrelsen i Norrbottens län, 2009-03-09. Dnr: 402-2794-09

”Överklagan av länsstyrelsens beslut att upphäva miljö- och byggnämndens beslut om antagande av detaljplan för Jukkasjärvi kronoöverloppsmark 1:1, Nedre Laukkuluspa”, Överklagan till regeringen, Miljö- och byggnämnden, Kiruna kommun, 2009-03-26.

Beslut, mål nr M2009/1529/F/P, Regeringen, 2010-03-04.

#### **Övriga besluts- och dokumentationshandlingar**

”Översiktsplan för Kiruna kommun, Del 1 – Förutsättningar för sektorövergripande utvecklingsplanering”, 2002.

”Översiktsplan för Kiruna kommun, Del 2 – Mark- och vattenanvändning – beskrivning och rekommendationer”, 2002.

”Angående renbetesro inom Väkkarejavri- och Piettarasjavriområdet”, Yttrande till miljö och byggnämnden, Kiruna kommun, 2002-09-30. Dnr: L0351-2002.

”Länsstyrelsens förslag till underlag om rennäringens riksintressen.”, Yttrande till länsstyrelsen i Norrbottens län, Utvecklingsavdelningen, Kiruna kommun, 2003-06-02.

Sammanträdesprotokoll, Miljö- och byggnämnden, Kiruna kommun, 2003-10-16. Dnr: L 0206-2003.

”Civil and Political Rights: The Human Rights Committee” Geneve, 2005. ISSN: 1014-5567

”Rennäringens riksintressen i Norrbottens och del av Västerbottens län.”, Beslut av Jordbruksverket, 2005-12-15.

”Riksintressen för samebyarna i Norrbottens och Västerbottens län”, Beslut av Jordbruksverket 2005-12-15 Dnr: 92 5453/02, Länsstyrelsen i Norrbottens samt Västerbottens län, 2006-06-26.

”Åtterrapporering om tillämpningen av miljöbalkens bestämmelser för områden av riksintresse”, Boverket, 2006-12-20. Dnr: 2201-4426/22006.

Motion 2010/11:K405 till riksdagen angående Nordisk samekonvention av Ann-Kristine Johansson, 2010-10-27.

Sammanträdesprotokoll, Miljö- och byggnämnden, Kiruna kommun, 2011-01-27. Dnr: 402-496-11.

Sammanträdesprotokoll, Miljö- och byggnämnden, Gällivare kommun, 2011-02-17. Dnr: BYN 2007.11 214.

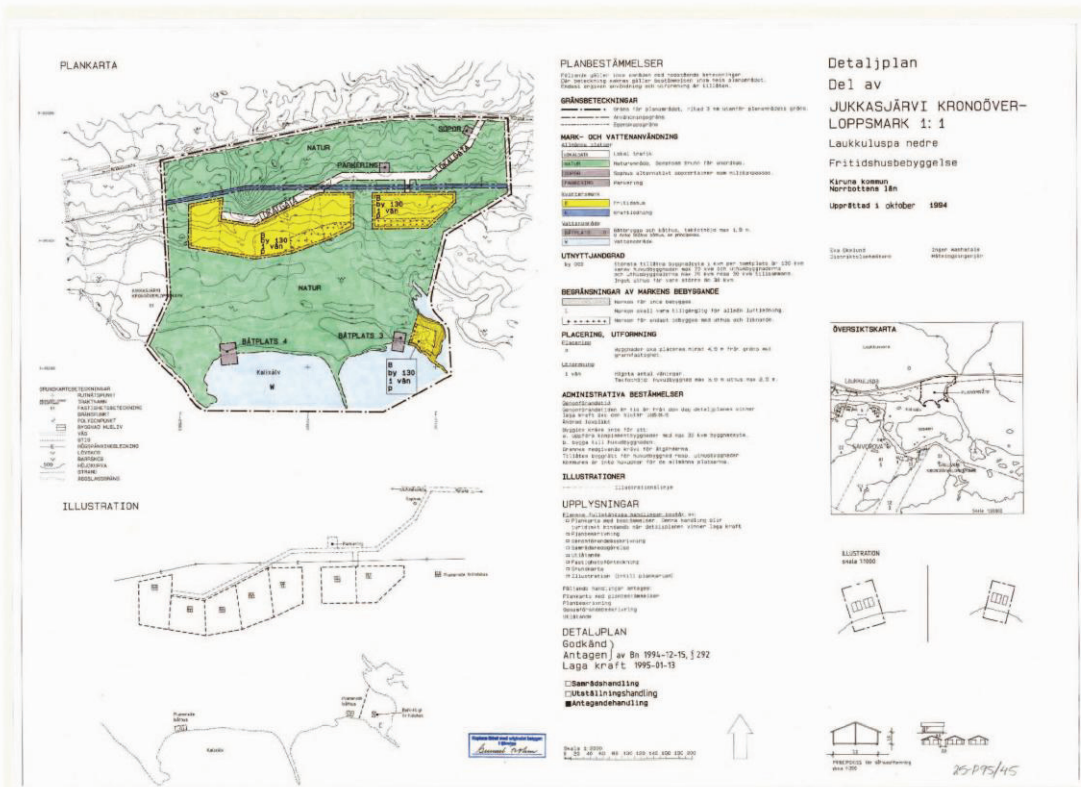
### **Övriga källor**

Mail - Marja Suikki, samhällsplanerare, Stadsarkitektkontoret, Kiruna kommun, 2011-04-29.

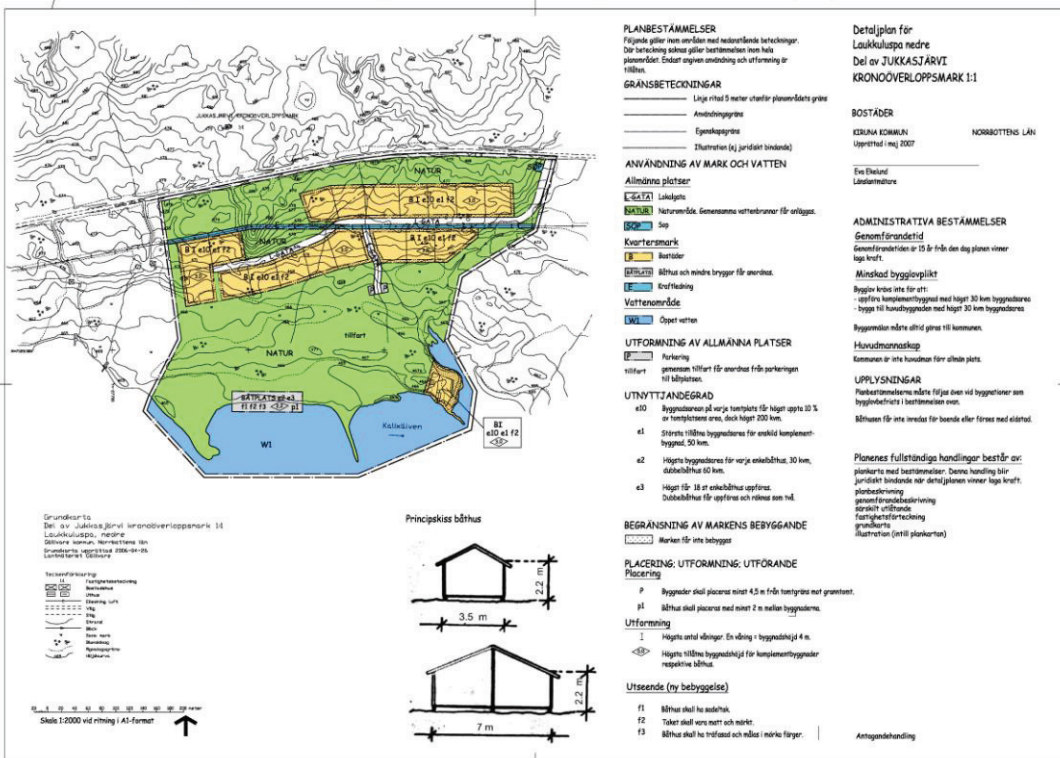
### **Bildkällor**

Alla bilder som återfinns i examensarbetet har gjorts av författaren, Linnea Grahn.





"Detaljplan för Del av Jukkasjärvi kronoöverloppsmark 1:1, Kiruna kommun."  
Lagakraftvunnen: 1995-01-13.



"Detaljplan för Laukkuluspa Nedre, Del av Jukkasjärvi Kronoöverloppsmark 1:1, Bostäder, Kiruna kommun." Antagen år 2007.