

## Yttrande

Datum	Processnummer	Diarienummer
2023-05-23	3.1.2	1271/2023 1272/2023
		Ert diarienummer LI2023/00156 LI2023/01414

Regeringskansliet  
Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

[li.registrator@regeringskansliet.se](mailto:li.registrator@regeringskansliet.se)

## Yttrande i ärende om överklagande av Länsstyrelsen i Jämtlands läns beslut att upphäva detaljplan för del av Vemdalens kyrkby 49:4 och 3:2

### Boverkets ställningstagande

Boverket anser att länsstyrelsens beslut ska ändras på så sätt att beslutet att anta detaljplanen ska stå fast.

### Bakgrund

Länsstyrelsen i Jämtlands län (länsstyrelsen) har den 19 december 2022 beslutat att upphäva beslut av miljö- och byggnämnden i Berg och Härjedalens kommuner den 28 september 2022, MBN § 224, om att anta detaljplan för bostäder i Sersådalen, Björnrike, del av Vemdalens kyrkby 49:4 och 3:2. Länsstyrelsen har som upphävandegrund hänvisat till utpekad riksintresse för rennärigen.

Miljö- och byggnämnden och fastighetsägaren Holmen Energi AB har överklagat länsstyrelsens beslut till regeringen. Regeringen har nu anmodat Boverket att efter hörande av Sametinget avge yttrande i ärendet.

### Sametingets yttrande

Sametinget har yttrat sig (se bilaga) och anfört i huvudsak följande. Berörd sameby har i området två flyttleder som är klassade som riksintressen. Den östliga och högre liggande av dessa används i dagsläget inte i någon större utsträckning enligt samebyn på grund av exploateringen på Vemdalskalet och Vemdalsfjället. Den västliga flyttleden, som går i skogen utmed Veman, leder in till det riksintresseklassade kärnområdet, som utgör kraftcentrum inom samebyn, och som till viss del överlappar med planområdet. Kärnområdet och flyttleden används både för koncentrerade flyttar och som strövbetesområde. Alltså upprätthåller området och flyttlederna i anslutning till planområdet

funktionella samband som är nödvändiga för att renskötseln ska kunna bedrivas inom olika säsongsbetesområden i en sammanhållen årscykel.

På grund av den intensiva turistverksamheten samt övriga störningar utgör området idag en flaskhals under flytten till och från vinterbetesmarkerna. Ett genomförande av detaljplanen medför att flyttlederna som är av riksintresse för rennäringen påtagligt skadas och därmed försvåras bedrivandet av renskötsel, då flytt av renar och renarnas fria strövning påverkas negativt. Den påverkan som uppstår med eventuellt genomförande av detaljplanen är bestående och påverkar de funktionella sambanden mellan olika riksintresseområden. Den berörda samebyn är redan hårt trängd av en mängd olika exploateringar och andra störningar i form av vindkraft, skogsbruk, täkter, infrastruktur, rovdjur och skotertrafik. Sametinget anser att en total påverkan från hela destinationen där även effekten av ej utbyggda detaljplaneområden, vilket leder till ökad mänsklig aktivitet och ett utökat friluftsliv inom destinationen, tillsammans med andra kumulativa effekter borde ha utretts.

### Bestämmelser

Enligt 11 kap. 11 § plan- och bygglagen (2010:900), PBL, ska länsstyrelsen upphäva kommunens beslut att anta en detaljplan i dess helhet, om beslutet har en sådan innebörd som anges i 10 § andra stycket.

Beslut enligt första stycket ska fattas inom två månader från det att länsstyrelsen har beslutat om överprövning enligt 10 § första stycket om inte längre tid är nödvändig med hänsyn till ärendets omfattning eller andra särskilda omständigheter.

Av 11 kap. 10 § första stycket och andra stycket 1 PBL framgår att när länsstyrelsen enligt 5 kap. 30 § har fått ett meddelande om att en kommun beslutat att anta en detaljplan, ska länsstyrelsen inom tre veckor besluta om den ska överpröva kommunens beslut eller inte.

Länsstyrelsen ska överpröva kommunens beslut, om beslutet kan antas innebära att ett riksintresse enligt 3 kap. miljöbalken inte tillgodoses.

Av 3 kap. 5 § miljöbalken framgår att mark- och vattenområden som har betydelse för rennäringen ska så långt möjligt skyddas mot åtgärder som kan påtagligt försvåra näringens bedrivande.

Områden som är av riksintresse för rennäringen ska skyddas mot åtgärder som avses i första stycket.

### Praxis

#### **Regeringens beslut den 10 maj 2012 i ärende S2011/2175/PBB**

Regeringen konstaterade i skälen för beslutet, i enlighet med Boverkets yttrande i ärendet, att det möjliga innehållet i länsstyrelsens prövning med stöd av det i ärendet tillämpliga 12 kap. plan- och bygglagen (1987:10), ÄPBL, är

begränsat jämfört med prövningen av ett överklagande. I länsstyrelsens uppgift att bevaka de statliga intressena ligger ett ansvar för att kunna beskriva och precisera de statliga intressen som aktualiseras i planärendet. Länsstyrelsen ska också precisera och visa i vilket avseende den kommunala planen inte är förenlig med relevanta statliga intressen. Endast om länsstyrelsen kan göra sannolikt att ett statligt intresse inte visas tillräcklig hänsyn har länsstyrelsen stöd för att upphäva en detaljplan efter prövning enligt 12 kap. ÄPBL.

Regeringen konstaterade sedan att länsstyrelsen hade upphävt kommunens beslut att anta detaljplanen eftersom det kunde befaras att beslutet innebar dels att en miljö kvalitetsnorm för vatten inte följdes, dels att bebyggelsen blev olämplig med hänsyn till de boendes och övrigas hälsa, säkerhet och risken för olyckor. Länsstyrelsen hade dock inte konstaterat att någon av de åberopade ingripandegrunderna förelåg. Regeringen ansåg att länsstyrelsen inte hade gjort en fullständig bedömning enligt 12 kap. 3 § ÄPBL. Regeringen fann att länsstyrelsen inte hade visat att det funnits stöd för beslutet att upphäva antagandebeslutet med anledning av bestämmelserna i 12 kap. ÄPBL.

#### **Regeringens beslut den 10 september 2020 i ärende Fi2019/01218/SPN**

Boverket yttrade sig i ärendet och anförde i huvudsak följande. Trafikverkets beslut med riksintresseanspråk är inte bindande vid en efterkommande prövning. Länsstyrelsen har inte gjort rätt när myndigheten utgår från att Trafikverkets precisering av riksintresseanspråket är att anse som ett beslutat riksintresse. Länsstyrelsen borde i stället ha låtit sin egen uttalade bedömning ligga till grund för prövningen om ett genomförande av detaljplanen påtagligt kommer att försvåra utnyttjandet av riksintresset.

Regeringen framhöll i skälen för beslutet att en myndighets beslut om att peka ut ett område som riksintresse endast utgör myndighetens bedömning eller anspråk. Det är dock först vid ett planbeslut som frågan om ett område är av riksintresse avgörs med rättsligt bindande verkan. Regeringen konstaterade sedan, i enlighet med Boverkets bedömning, att länsstyrelsen borde ha gjort en egen rimlighetsbedömning vid överprövningen av den antagna planen. Sammantaget ansågs att den antagna detaljplanen inte innebar något sådant intrång eller sådan skada på riksintresset att den inte kunde godtas och länsstyrelsen hade därför inte haft tillräckliga skäl för att upphäva kommunens beslut.

#### **Regeringens beslut den 24 mars 2022 i ärende Fi2020/00090/SPN**

Regeringen konstaterade i skälen för beslutet även i det här ärendet, med hänvisning till regeringsbeslutet från 2012, att i länsstyrelsens uppgift att bevaka de statliga intressena ligger ett ansvar för att kunna beskriva och precisera de statliga intressen som aktualiseras i planärendet. Länsstyrelsen ska också precisera och visa i vilket avseende den kommunala planen inte är förenlig med relevanta statliga intressen. Endast om länsstyrelsen kan göra sannolikt att ett statligt intresse inte visas tillräcklig hänsyn har länsstyrelsen stöd för att upphäva en detaljplan efter prövning enligt det numera tillämpliga 11 kap. PBL.

Enligt regeringen innebar den antagna detaljplanen inte ett sådant intrång eller en sådan skada på riksintresset enligt 3 kap. 6 § miljöbalken att den inte kunde godtas. Inte heller de kumulativa effekterna var av sådan omfattning att de utgjorde hinder mot detaljplanen. Regeringen konstaterade sedan att länsstyrelsen inte heller i övrigt hade visat att detaljplanen inte kunde godtas. Länsstyrelsen hade således inte haft tillräcklig grund för att vid prövningen enligt 11 kap. 11 § PBL upphäva kommunens beslut att anta detaljplanen.

### Boverkets bedömning

Bestämmelserna i 11 kap. 10-11 §§ PBL ger ramen för länsstyrelsens överprövning av ett beslut att anta en detaljplan. Om det i stället skulle handla om ett överklagande av ett beslut att anta en detaljplan finns förutsättningarna för prövningen i 13 kap. 17 § PBL. Utrymmet i länsstyrelsens överprövning är mer begränsat än vid prövningen av ett överklagande. Kontentan av de tillämpliga bestämmelserna i överprövningen är i det här fallet att, om beslutet att anta detaljplanen möjliggör en åtgärd som kan påtagligt försvåra rennäringens bedrivande inom riksintresseområde, så innebär det att riksintresset inte tillgodoses och då ska länsstyrelsen upphäva beslutet. Endast om länsstyrelsen kan göra sannolikt att riksintresset inte tillgodoses har länsstyrelsen stöd för att upphäva beslutet.

Tillämpningen av hushållningsbestämmelserna i 3 kap. miljöbalken sker i fyra steg. Det första steget handlar om de ansvariga riksintressemyndigheternas arbete med att lämna uppgifter till länsstyrelserna om vilka områden som de bedömer vara av riksintresse. I det andra steget redovisar länsstyrelserna uppgifterna i en sammanfattande redogörelse till kommunerna. Kommunerna ska i sin översiktsplan sedan redovisa riksintressen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken och hur de bedömer att intressena bör tillgodoses vid kommande beslut om användningen av mark- och vattenområden. I det tredje steget ger sedan bedömningarna i översiktsplanen underlag för tillämpningen av hushållningsbestämmelserna vid planering och beslut enligt PBL, när det där anges att bestämmelserna ska tillämpas. Det fjärde steget handlar om överprövningen av besluten från det tredje steget (se prop. 1997/98:45 del 1 s. 242 och SOU 2015:99 s. 253).

Områden av riksintresse ska alltså normalt ”pekas ut” i en process som består av olika inledande moment i de två första stegen av tillämpningen av hushållningsbestämmelserna enligt ovan. Något rättskraftigt beslut, som kan överklagas, fattas dock inte under denna process. I stället handlar det hela tiden om anspråk, som måste vara väl underbyggda. Det betyder att det vid senare rättsverkande prövningar inte finns något absolut krav på att följa tidigare bedömningar. Det är inte heller en nödvändig förutsättning för att ett riksintresse ska kunna göras gällande att processen har genomförts. Vid varje rättsverkande prövning måste den prövande myndigheten ta ställning till om berörda områden faktiskt ska anses vara av riksintresse eller inte. En tillämpning som annars i praktiken skulle ge riksintressebedömningar en form av rättskraft vid senare prövningar skulle göra hela systemet rättsosäkert (se SOU 2015:99 s. 256-257. Jfr även prop. 1997/98:45 del 1 s. 242 och MÖD 2014:12).

Ingripandegrunderna i 11 kap. 10 § PBL handlar egentligen om att kommun och stat gör olika och oförenliga bedömningar av hur vissa sakfrågor ska visas hänsyn i planen och att staten har det slutliga avgörandet. För att en ingripandegrund ska föreligga räcker det därför inte att länsstyrelsen ställer krav på kommunen att redovisa olika omständigheter, utan länsstyrelsen har också ett eget ansvar för sakfrågorna. Om det utifrån tillgängligt underlag inte kan göras en bedömning av till exempel kumulativ påverkan, så saknas därmed förutsättning att på den grunden fastslå att en plan innebär påtaglig skada på ett riksintresse. Eventuella brister i den konsekvensbeskrivning som tillhör ett planärende kan således inte läggas till grund för ett ingripande enligt 11 kap. PBL (se Regeringens beslut den 10 maj 2012 i ärende S2011/2175/PBB och Regeringens beslut den 10 mars 2022 i ärende Fi2020/03203).

När risken för kumulativ skada bedöms så behöver man ta ställning till hur sannolikt det är att en viss åtgärd följs av flera likartade, det vill säga om bebyggelsestryck och principer om likabehandling kan antas leda till ytterligare detaljplaner av motsvarande slag som i det aktuella ärendet. Det förutsätter dock att påverkan är så förutsebar och tydlig att det går att dra slutsatser om påtaglig skada skapas av en, två eller flera planer av liknande prägel. Allmänna farhågor om framtida påverkan på riksintresset kan inte läggas till grund för att slå fast en påverkan på riksintresset (se Regeringens beslut den 24 mars 2022 i ärende Fi2020/00090/SPN).

Riksintressebestämmelserna är till sin karaktär en form av stoppbestämmelser. Förenklat uttryckt ska områden som är av riksintresse skyddas mot åtgärder som kan påtagligt skada områdenas värden. Effekten påtaglig skada är därmed ett hinder mot att tillåta en åtgärd. Detta betyder att det vid olika tillståndsprövningar bör göras tydligt om de prövade åtgärderna leder till påtaglig skada på något riksintresse eller inte. Det är egentligen endast i dessa situationer bestämmelserna om riksintresse aktualiseras. En tillämpning som innebär samlade bedömningar kan leda till att riksintressena inte beaktas tillräckligt, men också till att det ställs längre gående krav på hänsyn till områden av riksintresse än vad som följer av de aktuella bestämmelserna (se SOU 2015:99 s. 257).

Av andra stycket i länsstyrelsens motivering till beslut framgår att planområdet delvis överlappar ett område som är utpekade som riksintresse för rennäringen och en hänvisning görs till rättspraxis med att även en åtgärd som vidtas utanför ett riksintresseområde kan vara otillåten på grund av de konsekvenser den bedöms ha för riksintresset. Enligt Boverkets uppfattning har länsstyrelsen här endast beskrivit att området är utpekade som riksintresse och i och med detta inte uttryckligen tagit ställning till att det berörda området rent faktiskt ska anses vara av riksintresse, det vill säga att det utpekade anspråket på riksintresse är väl underbyggt och berättigat för just det aktuella området vid myndighetens prövning i det här fallet.

Av tredje stycket i motiveringen återges viss text från granskningsyttrande till översiktsplanen och det framgår att länsstyrelsen inte delar kommunens uppfattning kring avgränsningen av riksintresse för rennäring enligt 3 kap. 5 §

miljöbalken. Enligt länsstyrelsens uppfattning kan inte en civilrättslig dom i ett mål mellan enskilda parter begränsa den offentlighetsrättsliga möjligheten att peka ut riksintressen. Vidare framgår att riksintresse är ett statligt geografiskt anspråk som syftar till att stärka ett visst allmänt intresse, och som tillämpas först vid rättsliga beslut om ändringar av mark- eller vattenområden enligt de 12 lagstiftningar som tillämpar miljöbalkens hushållningsbestämmelser. Riksintresseutpekanden har därför ingen direkt koppling till juridisk markstatus eller markägarskap. Enligt Boverkets uppfattning har länsstyrelsen här endast beskrivit sin avvikande uppfattning att utpekande av riksintresse för rennäring rent allmänt inte kan avgränsas med hänsyn till civilrättsliga domar, markstatus och markägarskap, och det handlar även här bara om själva utpekandet.

Av fjärde stycket i motiveringen framgår att länsstyrelsen beslutade att pröva den aktuella detaljplanen med anledning av att det var oklart om planens indirekta påverkan kumulativt kunde bidra till att riksintresset inte tillgodoses. Länsstyrelsen anser att planhandlingarna saknar en fördjupad konsekvensbeskrivning av planens indirekta konsekvenser tillsammans med övrig påverkan från turistnäringen i området (kumulativa effekter). Enligt Boverkets uppfattning har länsstyrelsen här inledningsvis endast beskrivit anledningen till varför det blev en överprövning i första läget. Vad gäller påpekanden om eventuella brister i konsekvensbeskrivningen som tillhör planärendet, så är det inte något som kan läggas till grund för ett ingripande enligt 11 kap. PBL.

I femte stycket i motiveringen uttrycker länsstyrelsen att det av rennäringsanalysen som tillhör planhandlingarna framgår att områdets värde som samlingsområde för betesmark, förutsättningarna för renarnas flytt samt funktionella samband med andra riksintresseområden kan komma att påverkas negativt till följd av planens genomförande. Därtill att det av rennäringsanalysen framgår att förutsättningarna för att bedriva rennäring inom riksintresseområdet redan är negativt påverkade av den turistiska utvecklingen i Björnrike, Vemdalen och Vemdals skalet och att detaljplanen kan antas bidra med ytterligare kumulativa effekter. Enligt Boverkets uppfattning har länsstyrelsen här endast hänvisat till vad som framgår av rennäringsanalysen, som tvärtom kom till slutsatsen att påtagligt försvårande inte föreligger, men länsstyrelsen har inte gjort någon egen bedömning av försvårandet, nivån på det eller på vilket sätt det skulle realiseras och kunna bli ett påtagligt försvårande.

Av första stycket i motiveringen framgår att länsstyrelsen bedömer att ett genomförande av detaljplanen riskerar att påtagligt försvåra rennäringens bedrivande på sådant sätt att riksintresse för rennäring enligt 3 kap. 5 § miljöbalken inte tillgodoses, men av sista stycket i motiveringen framgår att "Mot bakgrund av ovanstående bedömer Länsstyrelsen att ett genomförande av detaljplanen riskerar att inte tillgodose riksintresse för rennäring." Länsstyrelsen beslutar därför att upphäva beslutet att anta detaljplanen. Enligt Boverkets uppfattning har länsstyrelsen så som motiveringen är formulerad gjort två olika bedömningar. Inledningsvis görs bedömningen att detaljplanen riskerar att påtagligt försvåra rennäringens bedrivande, vilket är korrekt sett till utgången i

länsstyrelsens beslut, men avslutningsvis görs endast bedömningen att detaljplanen riskerar att inte tillgodose riksintresse för rennäring. Vid den senare bedömningen har länsstyrelsen inte konstaterat att den åberopade grunden föreligger, bara att det finns risk för att den föreligger.

Boverket anser sammanfattningsvis att länsstyrelsen i sin motivering till beslut inte har redogjort för och fastställt om och i så fall varför just det berörda området vid prövningen faktiskt är av riksintresse. Vidare leder länsstyrelsens påpekande om brister avseende detaljplanens konsekvensbeskrivning inte i sig till att det är visat att planen kan påtagligt försvåra rennäringens bedrivande. Länsstyrelsen har inte heller i övrigt i en egen bedömning preciserat eller visat i vilket avseende detaljplanen kan påverka rennäringens bedrivande på så sätt att det kan nå upp till ett påtagligt försvårande. Därtill har länsstyrelsen i sin avslutande bedömning enligt formuleringen inte konstaterat att den åberopade upphävandegrunden föreligger, utan endast att det finns risk för att den föreligger.

Boverket anser att länsstyrelsen genom de nu nämnda bristerna i sin motivering inte har gjort sannolikt att riksintresse för rennäringen inte tillgodoses. Länsstyrelsen har därför inte haft stöd för att upphäva beslutet om antagande av detaljplanen.

I detta ärende har stf. rättschef Carl-Magnus Oredsson beslutat och signerat beslutet elektroniskt. Föredragande har varit jurist Fredrik Hansson. I den slutliga handläggningen har också utredare Alexandra Jeppsson, jurist Lars Lennwall och enhetschef Frida Jonsson deltagit.

Carl-Magnus Oredsson  
stf. rättschef

Fredrik Hansson  
jurist

Bilaga:

Sametingets yttrande i ärendena, den 28 april 2023.

Kopia till:  
[petter.troedsson@regeringskansliet.se](mailto:petter.troedsson@regeringskansliet.se)

2023-04-28

dnr 5.2.1- 2023-639

Boverket

[registraturen@boverket.se](mailto:registraturen@boverket.se)

## Yttrandet avseende detaljplan för del av Vemdalens kyrkby 49:4 och 3:2. Härjedalens kommun, Jämtlands län

Ert dnr. 1271/2023 och 1272/2023

Sametinget är central förvaltningsmyndighet för rennäringen. Enligt Förordning (1998:896) om hushållning med mark- och vattenområden m.m. ska Sametinget som statlig myndighet inom sitt verksamhetsområde i samråd med länsstyrelserna ha uppsikt över hushållningen med mark- och vattenområden. Sametinget ska efter samråd med Boverket samt de länsstyrelser och andra myndigheter som nämns i förordningen och som är berörda, lämna uppgifter i skriftlig form till länsstyrelserna om områden som myndigheterna bedömer vara av riksintresse enligt 3 kap. miljöbalken.

### 1. Bakgrund

Länsstyrelsen Jämtlands läns beslut att upphäva miljö- och byggnämnden i Berg och Härjedalens kommuners beslut den 28 september 2022, MBN § 224, om antagande av detaljplan för bostäder i Sersådalen, Björnrike, del av Vemdalens kyrkby 49:4 och 3:2, har överklagats till regeringen. Regeringen har begärt att Boverket ska avge yttrande i ärendet, efter att ha hört Sametinget som förväntas särskilt yttra sig över hur den aktuella detaljplanen skulle kunna inverka på riksintresse för rennäringen.

Sametinget har den 21 oktober 2022 överklagat den aktuella detaljplanen till Mark- och miljödomstolen. Sametinget har tidigare yttrat sig i ärendet till Länsstyrelsen i Jämtlands län<sup>1</sup> om bl.a. följande:

- Sametinget bedömer att planens genomförande får betydande påverkan på renskötseln och riksintresset rennäring och därmed påtagligt försvåra rennäringens bedrivande.
- Renarnas betesro, fria strövning och flytt kommer att påverkas negativt.
- Möjligheten till flexibilitet och rotationsbete inom samebyns vinterbetesområde har begränsats avsevärt i området på grund av omfattande utbyggnad. En fortsatt utbyggnad kommer påverka de vinterbetesmarker som idag finns tillgängliga.

---

<sup>1</sup> Se bifogade yttrande.



- Området utgör redan idag en flaskhals under flytten till och från vinterbetesmarkerna.
- Det funktionella sambandet till riksintresseområden riskerar att tillintetgöras.
- De kumulativa effekterna på samebyn och riksintresse rennärning i aktuellt område är stora.

## 2. Riksintresse rennärning

Enligt miljöbalken 3 kap. 5 § 2 stycket ska områden av riksintresse för renskötseln skyddas mot åtgärder som påtagligt förvärrar renskötselns bedrivande. Detta skydd grundar sig i att renskötseln ofta får träda tillbaka när tunga exploateringsintressen ställer krav på att utnyttja mark och vatten inom renskötselområdet. Regeringen har framfört att det ska finnas grundläggande förutsättningar för renskötseln inom i princip varje sameby. Det innebär säker tillgång till områden inom både åretruntmarkerna och vinterbetesmarkerna som har avgörande betydelse för möjligheterna att bedriva renskötsel.<sup>2</sup>

Syftet med riksintresse för renskötsel är att skydda den samiska kulturen. Därför utgår kriterierna från att varje sameby varaktigt ska kunna bedriva renskötsel på traditionellt sätt och i samma omfattning som tidigare. Renskötselns riksintresseanspråk utgör de områden som har högsta skyddsvärde och är av avgörande betydelse utifrån varje samebys hela årscykel. Det gäller särskilt flyttleder, kalvningsland samt områden med särskilt goda betesförhållanden.<sup>3</sup>

Att samisk renskötsel identifierades som en näring som borde omfattas av miljöbalkens hushållningsbestämmelser har sin bakgrund i flera förhållanden. Under 1970- och 1980-talen hade flera offentliga myndigheter observerat att rennäringens markanspråk allt oftare hade fått träda tillbaka för andra markanvändningsintressen. Samhällsutvecklingen hade återkommande lett till att renskötseln förlorade renbetesmark och att flyttleder stängdes av.<sup>4</sup> Redan under början av 1970-talet hade regeringen konstaterat att samhällsutvecklingen hade lett till behovet av en tydligare nationell styrning av sättet på vilket naturresurser nyttjades.<sup>5</sup>

Utgångspunkten för tanken om fysisk riksplanering (FRP) var å ena sidan ett erkännande av behovet av långsiktig hushållning med vissa naturresurser och naturmiljöer, och å andra sidan ett konstaterande av naturtillgångarnas betydelse för den ekonomiska utvecklingen. FRP ansågs vara ett viktigt medel dels för att nå de välfärdspolitiska och regionalpolitiska målen och dels för att säkerställa en långsiktig hushållning med naturresurserna.<sup>6</sup> Behov av planering hade framförallt gjort sig påmint i genom ett ökande antal konflikter kring anspråk och nyttjande av naturtillgångarna. I sådana konflikter hade man från statsmaktens

<sup>2</sup> Prop. 1985/86:3 s. 57 f.

<sup>3</sup> Prop. 1985/86:3

<sup>4</sup> Prop 1985/86:3 s 57.

<sup>5</sup> Prop. 1972:111 s. 15

<sup>6</sup> Prop. 1972:111 bil 2 s. 9 – 10

sida konstaterat att "de som önskat exploatera naturtillgångar i allmänhet haft lättare att hävda sina intressen än de parter som önskat bevara ett område oexploaterat".<sup>7</sup> FRP syftade till att starkare markera samhällets inflytande över hur naturtillgångarna skulle nyttjas. En bärande princip vid FRP var dels att kartlägga de önskemål som skilda verksamheter på lång sikt kunde komma att rikta mot mark- och vattentillgångar, dels att, i den mån det var motiverat av riksintresse, dra upp riktlinjer för hushållning med sådana naturresurser som var eller kunde väntas bli efterfrågade av skilda intressen.

## **2.1 Riksintresseområdet Skorvdalsfjället/Vemdalsfjället**

### **2.1.1 Sametingets utpekande av riksintresse enligt MB 3 kap. 5§ MB**

Föreslagna riksintressen grundas på ett tillvägagångssätt som utgår från tidigare definierade begrepp vilka beskriver rennäringen och de bärande element rennäringen är beroende av. Med hjälp av GIS-teknik görs "överlagringar". Detta innebär att flera datalager läggs på varandra, där varje lager beskriver ett begrepp som är viktigt för rennäringen. På så sätt kan man skapa sig en bild av hur olika faktorer förhåller sig till varandra. Funktionen med överlagring av olika objekt spelar en nyckelroll när områden som kan vara av riksintresse för renskötseln identifieras.

### **2.1.2 Skorvdalsfjället/Vemdalsfjället**

Riksintresset för rennäring pekades ut 2016 för det aktuella området och har i dialog med berörd sameby fått beskrivningen *Skorvdalsfjället/Vemdalsfjället. Området är viktigt för att säkerställa flytt mellan sommar och vinterland. Under hösten fungerar området som uppsamlingsområde, medan det på våren används som rastbete. Under förvintern kan området också fungera som ett betesområde med bra lav bete.*

Skorvdalsfjället/Vemdalsfjället är ett kärnområde som utgör kraftcentrum inom samebyn. Under hösten fungerar området som uppsamlingsområde, medan det på våren används som rastbete. Under förvintern kan området också fungera som ett eget betesområde med bra lav bete. Det är också ett trivselland dit renarna söker sig naturligt för bete och vila under en längre period. Trivselland har betingelser i topografin och betet som gör att renarna trivs där. Området har flera av de funktionerna som anses viktiga vid utpekande av riksintresse som: grönbete, lavbete, mängd kalvningsland, ostördhet, uppsamlingsområden i lämplig omfattning i de årstidland där behovet föreligger, svåra passager i förhållande till flytt- och strövningsvägar, möjlighet till rast efter flyttled med mera.

Samebyn har i området två flyttleder som är klassade som riksintressen. Den ena av dessa (den ostliga, högre liggande) används i dagsläget inte i någon större utsträckning enligt samebyn på grund av exploateringen på Vemdalskalet och Vemdalsfjället. Den västliga flyttleden, som går i skogen utmed Veman, leder in till det riksintresseklassade kärnområdet som till viss del överlappar med planområdet.

<sup>7</sup> Prop. 1972:111 bil 2 s 8.

Som transitland mellan sommar och vinterbetesområden fyller området en viktig funktion för att kunna bedriva renskötsel i en sammanhängande årscykel. Detta benämns som funktionella samband. Renen tillgodogör sig betet (strövbete) på väg mellan de olika betesområdena och på så sätt sparar transitområdet betet inom vinterbetesområdena som redan är starkt påverkade av annan markanvändning. Samebyns transitland har också blivit allt viktigare med tanke på samebyns brist på sammanhållna vinterbetesmarker där skogsbruket och befintlig infrastruktur samt turism och rörligt friluftsliv är den dominerande påverkan. Kärnområdet och flyttleden används både för koncentrerade flyttar och som strövbetesområde. Alltså upprätthåller området och flyttlederna i anslutning till planområdet funktionella samband som är nödvändiga för att renskötseln ska kunna bedrivas inom olika säsongsbetesområden i en sammanhållen årscykel.

## 2.2 Definitioner av strategiska och viktiga områden

Riksintressena består av kärnområden och strategiska områden, de senare i form av svåra passager och flyttleder med tillhörande rastbeten.

**Kärnområden** är områden som utgör kraftcentrum inom samebyn. Sådana bör skyddas därför att de har en total kvalitet som har avgörande betydelse för möjligheterna att varaktigt bedriva renskötsel inom samebyn. De tillfredsställer renens behov av betesro och utrymme och de besöks återkommande. Dessa områden – det kan vara ett eller flera inom en sameby – nyttjas för att hålla renen stationär inom såväl åretruntmarkerna som inom vinterbetesmarkerna de tider detta är nödvändigt. Även områden som behövs för renhjordens reproduktion – brunstland och kalvningsland – hör hit.

**Flyttleder, svåra passager** och **rastbeten** benämns gemensamt **strategiska platser**. Dessa områden behöver skyddas för att renskötseln ska klara av nödvändiga förflyttningar – rörelser – mellan olika kärnområden eller från kärnområden till andra betesområden.

**Flyttleder** Flyttlederna visar de förflyttningar som sker med renhjordarna mellan olika årstidsland. Flyttlederna kan vara röjda eller särskilt iordningställda. I flertalet fall är de dock helt omarkerade och utgörs av naturligt avgränsade stråk i topografin, ex myrstråk, isbelagda sjöar och vattendrag osv.

Någon generell minsta bredd på leden anges inte, utan leden är säkrare ju bredare den är. Den bör vara flera hundra meter bred och skogspartier med begränsad sikt måste avlösas av öppna avsnitt, myrar, isbelagda sjöar osv. där hjorden åter kan tryckas in från sidorna. Vissa leder används regelbundet och andra mer sällan. De flyttleder som nyttjas ofta är viktigast men även en tillfälligt nyttjad led kan vara viktig och kanske oumbärlig ett år då förhållandena är sådana att alternativa flyttleder saknas. I redovisningarna har leden en standardbredd på 600 meter. Det är flyttleden som funktion som avses skyddas som riksintresse vilket innebär att den yta som redovisas i materialet ska ses som ett stöd för vilket område som kan komma att anses vara av riksintresse.

***Rastbeten***

Dessa utgörs av mindre områden utefter flyttled, vilka är nödvändiga för att leden ska kunna nyttjas. Ju tätare det är mellan dessa, desto större möjlighet har man att genomföra en lyckad renflyttning. Vid svår terräng och när flera hjordar använder leden, krävs ännu fler rastbeten. Rastbetet ger föda och vila för renhjorden och underlättar att hålla den samlad så att flyttningen kan fortsätta. De domineras av lavmarker, men kan också vara områden med annan vegetationstyp exempelvis i anslutning till beteshagar. Ytan har ingen exakt avgränsning utan anger det huvudsakliga området under normala förhållanden.

***Svåra passager***

Vid förflyttningar mellan betesområden – både med samlad hjord och vid strövbeting – är det ofta svårt att få renarna att passera t ex. branta sluttningar, vadställen, tät vegetation mm. Då kan små störningar medföra att renarna vägrar att flytta genom passagen. I närheten av dessa bör alla aktiviteter, som renarna kan se eller höra när de passerar, så långt som möjligt förhindras.

***Uppsamlingsområde***

Områden som motsvarar de krav som ställs för att renskötaren ska kunna samla ihop en renhjord. Dessa områden finns inom alla årstidsland. Uppsamlingsområden är marker dit renarna beger sig vid viss vindriktning och väderlek och där de sedan har benägenhet att stanna upp. Området kan vara både stort och litet.

***Funktionella samband***

Förutom kärnområden och strategiska platser finns riksintressekategorin funktionella samband. Funktionella samband avser funktionskrav som måste ställas för att renskötseln skall kunna bedrivas inom olika säsongbetesområden i en sammanhållen årscykel. Ett krav kan exempelvis vara att renskötseln inom ett område inte skall tillåtas bli störd av flera exploateringar i en sådan utsträckning att de sammanlagda effekterna av exploateringarna leder till att den sammanhållna årscykeln hotas.

Funktionella samband är inte möjliga att redovisa i förväg i form av riksintresseområden. Detta innebär att Sametinget först i samband med en aktuell tillståndsprövning, t.ex. när en miljökonsekvensbeskrivning ska upprättas eventuellt kan komma att göra bedömningen att ett visst område är av riksintresse.

### 3. Detaljplanens påverkan på riksintresset Skorvdalsfjället/Vemdalsfjället

Området som helhet präglas idag av intensiv turistverksamhet under hela året, med tyngdpunkt på vinterturism. En utbyggnad av fritidshusboende får en eskalerad påverkan på renskötseln jämfört med själva arealen som tas i anspråk av planen. Fritidsboende medför påverkan från friluftslivet och människor som rör sig i området. Inom riksintresset finns flertalet leder för skoter och friluftsliv mellan de olika destinationerna och även närliggande byar. Ledsystem möjliggör och förenklar vistelse i området vilket leder till barriärer och kan leda till undvikelseeffekter för renarna.<sup>8</sup>

I den rennäringanalys som tagits fram beskrivs övergripande att markerna till *stora delar idag är otillgängliga för rennäringen* och att de *påtagligt påverkade av exploateringar av mänsklig störning*, att en av de två flyttlederna i området är *i praktiken obrukbar på grund av exploateringar och störningar*. Utifrån de beskrivningarna kan konstateras att störningsnivån är hög och att samebyn har svårigheter att nyttja områdena och flyttlederna redan idag.

På grund av den intensiva turistverksamheten samt övriga störningar utgör området idag en flaskhals under flytten till och från vinterbetesmarkerna. Ett genomförande av detaljplanen medför att flyttlederna som är av riksintresse för rennäringen påtagligt skadas och därmed försvåras bedrivandet av renskötsel, då flytt av renar och renarnas fria strövning påverkas negativt. Den påverkan som uppstår med eventuellt genomförande av detaljplanen är bestående och påverkar de funktionella sambanden mellan olika riksintresseområden.

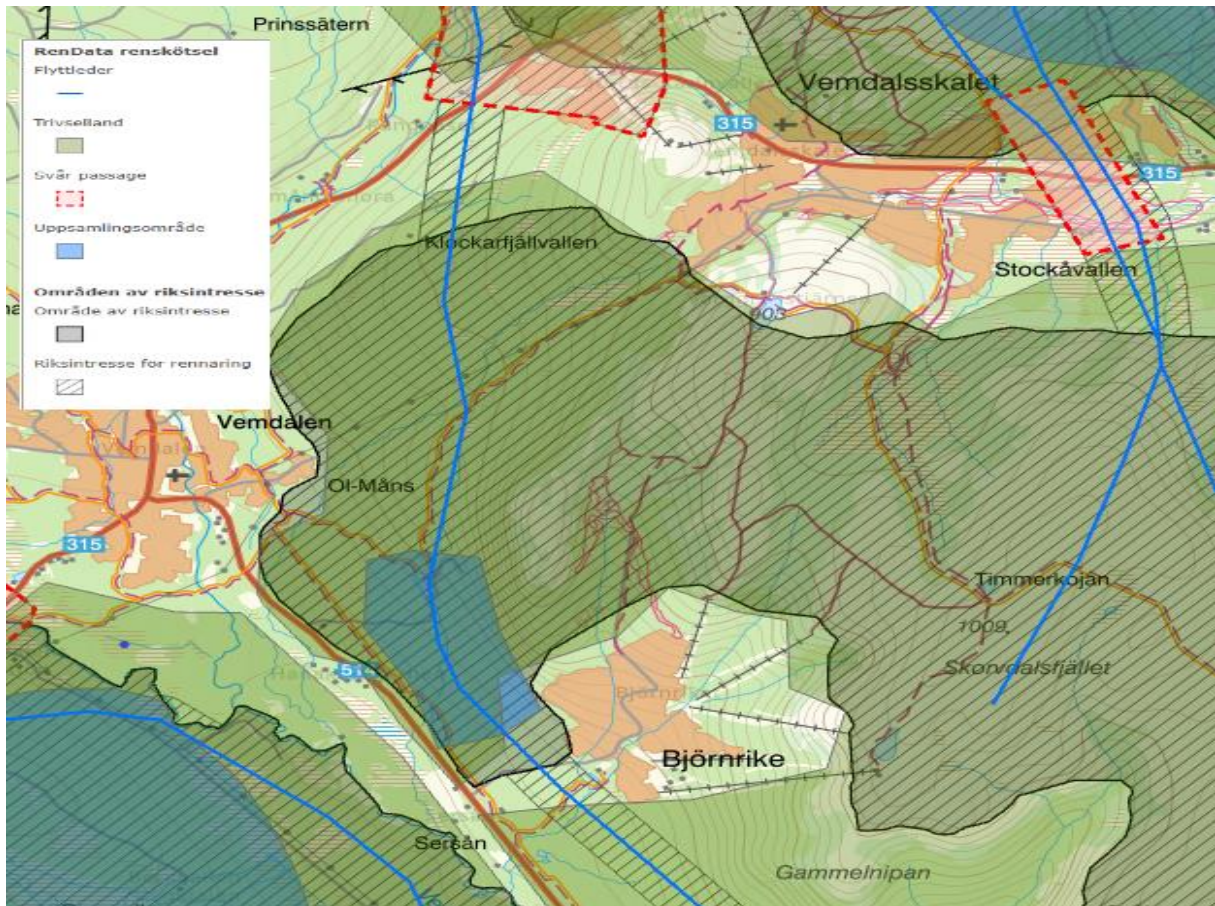
Kommunens bedömning utgår från att ett påtagligt försvårande av renskötselns bedrivande infaller först när ett område som helhet inte längre kan brukas av samebyn, vilket Sametinget anser är felaktigt. Ett påtagligt försvårande av näringens bedrivande infaller långt tidigare. Med begreppet *påtagligt* åsyftas sådana åtgärder "som kan ha en bestående negativ inverkan på det aktuella intresset". Ett påtagligt försvårande kan uppstå på flera grunder. Det tydligaste exemplet är när ett skyddsvärt område inte längre går att nyttja. En sådan situation kan uppstå när en anläggning, t.ex. gruvverksamhet upprättas i området, men det kan också vara indirekta effekter en åtgärd orsakar. Buller och andra typer av ljudstörningar kan medföra att ett område inte längre kan brukas trots att källan till störningarna inte är belägna inom närområdet. Likaså kan en väg mellan två värdefulla områden medföra att inget av dem kan användas då sambandet/flyttleden däremellan blir obrukbar. Ett påtagligt försvårande kan alltså uppstå även när ett område fortfarande kan nyttjas, men kräver merarbete eller merkostnader för att så ska kunna ske.

Samebyn är redan hårt trängd av en mängd olika exploateringar och andra störningar i form av vindkraft, skogsbruk, täkter, infrastruktur, rovdjur och skotertrafik. Sametinget anser att en total påverkan från hela destinationen där även effekten av ej utbyggda detaljplaneområden, vilket leder till ökad mänsklig aktivitet och ett utökat friluftsliv (i

<sup>8</sup> Skarin, A & Åhman, B. 2014. Do human activity and infrastructure disturb domesticated reindeer? The need for the reindeers perspective.

kommunens bilaga till förslag till beslut: finns ca 50% mer att bygga ut inom befintliga DP) inom destinationen tillsammans med andra kumulativa effekter borde ha utretts. Ett områdes funktion är viktig, eftersom funktionaliteten och sambandet mellan områden är avgörande för renskötseln och kan spela större roll än områdets storlek.<sup>9</sup>

I den framtagna rennärlingsanalysen redogörs för att planförslaget medför tillkommande störningar och begränsningar i ett redan påtagligt stort område som är avgörande för samebyns möjlighet att kunna röra sig mellan, och nyttja betesresurser inom, olika årstidsland.



Figur 1. Inom riksintresset finns flertalet leder för skoter och friluftsliv mellan de olika destinationerna och även närliggande byar.

### Kommunens hantering av riksintresseutpekandet

Kommunens översiktsplan antogs år 2020. Ställningstaganden om hur riksintresset för rennärling ska tillgodoses beskrivs på sid 49-53 och är helt politiskt skrivna kapitel.<sup>10</sup>

<sup>9</sup> MÖD, Dom meddelad 202-05-20, Mål nr M 2288-19

<sup>10</sup> Härjedalens kommuns översiktsplan, beslutad 2020-06-22, s 5, beskrivning av astreix gällande olika kapitel

Länsstyrelsen har i gransknings utlåtande tydligt redogjort för att riksintresset inte tillgodoses på det sätt som kommunen anser.

Lagstiftningen är kategorisk beträffande vad som ska gälla för områdena av riksintresse och fastställer följande rättsliga utgångspunkt för beslut enligt bestämmelsen: åtgärder som påtagligt försvårar näringens bedrivande får inte tillåtas inom dessa områden.<sup>11</sup>

I propositionen om europakonventionen och rätten till domstolsprövning i Sverige framgår att ett beslut som ryms inom myndighetens handlingsutrymme rättsprövningen inte ska omfatta politiska lämplighetsfrågor. Tanken är att domstolar "inte kan förutsättas göra bedömningar av utpräglat skönmässig eller politisk karaktär".<sup>12</sup> Även om regeringen som politiskt organ ska kunna styra utvecklingen på vissa områden genom att pröva vissa förvaltningsärenden är det svårt att se att tillämpningen av 3 kap 5 § 2 stycket MB skulle kunna innefatta den typ av bedömningar som nämns i förarbetena.

Beslutet har fattats av tf. avdelningschef Ingela Nilsson efter föredragning av markanvändningskonsulent Tomas Kuhmunen och samhällsplanerare Brita Iren Thomasson, Avdelning Rennäring, Miljö och Samhälle. I den slutliga handläggningen har jurist Ellen Blind deltagit.

---

<sup>11</sup> Prop. 1985/86:3 s. 161

<sup>12</sup> Prop. 1987/88:69 s. 24.