

REGERINGSRÄTTENS DOM

Mål nr
4297-08

meddelad i Stockholm den 21 juni 2010

SÖKANDE

Mittådalens sameby

Ombud: AA

KLANDRAT AVGÖRANDE

Regeringens (Miljödepartementet) beslut den 27 mars 2008, M2006/3970/F/P, i fråga om detaljplan för nya fritidshus i Bruksvallarna, del av Ljusnedal 1:43, etapp 2, Härjedalens kommun, se bilaga

SAKEN

Rättsprövning

REGERINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

Regeringsrätten avslår yrkandet om att inhämta yttrande från Bruksvallstomter AB.

Regeringsrätten förklarar att regeringens beslut ska stå fast.

YRKANDEN M.M.

Mittådalens sameby (samebyn) yrkar att Regeringsrätten ska upphäva regeringens beslut. Till stöd för sin talan anför samebyn bl.a. följande.

Dok.Id 92366

Postadress
Box 2293
103 17 Stockholm

Besöksadress
Wallingatan 2

Telefon
08-561 676 00
E-post: regeringsratten@dom.se

Telefax
08-561 678 20

Expeditionstid
måndag – fredag
08:00-12:00
13:00-16:30

Mål nr
4297-08

Detaljplanen innebär att planområdet får användas för att etablera 46 fritidshus samt vissa gemensamhetsanläggningar. Området rör orörd mark utanför sammanhållen bebyggelse. Detaljplanen innebär omfattande och väsentlig miljöpåverkan av det aktuella markområdet och har påtagliga negativa konsekvenser för rennäringen. En miljökonsekvensbeskrivning borde ha upprättats. En sådan skulle ha klarlagt vilka miljöförändringar planen innebär och vilka följder planen kommer att ha för rennäringen. Om en miljökonsekvensbeskrivning upprättats är det sannolikt att detaljplanen skulle ha getts en utformning som bättre tillgodosåg rennäringen. Regeringens beslut strider mot 5 kap. 18 § tredje stycket plan- och bygglagen (1987:10) och regeringens föreskrifter för tillämpning av bestämmelsen.

Området är åretruntmark för Mittådalens sameby och ostridigt av riksintresse för rennäringen. Även om samebyn under en period inte skulle ha bedrivit renskötsel inom området, innebär detta inte att samernas renskötselrätt har upphört. Staten köpte tidigare området för att kunna säkerställa rimliga förutsättningar för att samerna i Härjedalen skulle kunna bedriva renskötsel. Det såldes till Bruksvallstomter AB med förbehållet att marken inte fick användas på sätt som medförde avsevärd olägenhet för renskötseln. Enligt 3 kap. 5 § andra stycket miljöbalken, som enligt 2 kap. 1 § andra stycket plan- och bygglagen ska tillämpas vid planläggning, ska områden som är av riksintresse för rennäringen skyddas mot åtgärder som påtagligt kan försvåra näringens bedrivande.

Detaljplanen medför att renskötsel omöjliggörs inom området. Planen tillåter renskötsel endast på områden som i planen anförts vara ”naturområden”, vilket är en mindre enklav inom området. – Kommunen har inte prövat detaljplanen i förhållande till bestämmelserna i 3 kap. 5 § miljöbalken. Av kommunens yttrande till regeringen framgår att kommunens inställning är att någon avvägning enligt 3 kap. 5 § miljöbalken inte behövs sedan regeringen genom beslutet om friköp den 10 juni 2004 av det aktuella området redan gjort en avvägning mellan berörda intressen och slagit fast att marken ska få användas för fritidsbebyggelse.

Regeringen gjorde emellertid ingen prövning enligt 3 kap. 5 § miljöbalken i samband med försäljningen av marken. – Inte heller länsstyrelsen har tillämpat bestämmelserna i 3 kap. 5 § miljöbalken.

Regeringen kommenterar i det klandrade beslutet inte bestämmelserna i 3 kap. 5 § miljöbalken utan anför, som skäl för sitt ställningstagande att detaljplanen inte kan anses påverka eller hindra pågående markanvändning, att det inte är visat i ärendet att samebyn efter det att gällande och tidigare detaljplaner har fastställts har bedrivit renskötsel i området. Regeringens påstående är fel. Detta framgår bl.a. av detaljplanen från 1981, utvecklingsplanen för samebyn fastställd den 20 juni 1990, kartmaterial beträffande områden för riksintresse för rennärings fastställda av Jordbruksverket och samebyns yttranden i ärendet. Att en sameby ska behöva dokumentera sitt nyttjande av en specifik del av det område som statsmakerna dels har anvisat för samebyns renskötsel enligt 3 § första stycket 1 rennäringslagen (1971:437), dels har identifierat som särskilt viktigt att skydda ur ett nationellt perspektiv skulle innebära införande av en ny princip för bedömning av rättsfakta i svensk rätt. Regeringen har således – utifrån sitt ställningstagande att det inte har visats i ärendet att samebyn nyttjar åretruntmarken – inte tillämpat bestämmelserna i 3 kap. 5 § miljöbalken, vilket strider mot 2 kap. 1 § andra stycket plan- och bygglagen.

Detaljplanen kränker renskötselrätten och strider mot villkor i det köpeavtal som träffades 2004. Samernas intresse, renskötselrätten, är ett enskilt intresse. Detaljplanen strider mot 5 kap. 2 § plan- och bygglagen eftersom den inte tar hänsyn till befintliga fastighetsrättsliga förhållanden som kan inverka på planens genomförande. Bristen på hänsyn har lett till rättsförluster vad gäller samebymedlemmarnas civila rättigheter.

Regeringen har intagit ståndpunkten att det inte har visats att området nyttjas av rennärings. Regeringen borde ha inhämtat behövliga upplysningar och yttranden från berörda myndigheter i denna fråga. Under alla omständigheter borde samebyn ha getts tillfälle att yttra sig i frågan. Regeringens beslut är inte förenligt med kraven på saklighet och opartiskhet i 1 kap. 9 § regeringsformen.

Kommunfullmäktiges beslut om att anta detaljplanen har inte vunnit laga kraft eftersom kommunens beslutsprotokoll togs ned innan klagotiden hade gått ut.

Mål nr
4297-08

Regeringens beslut strider mot bestämmelserna i 10 kap. 8 § kommunallagen (1991:900) om att ett överklagat beslut ska upphävas, om det inte har tillkommit i laga ordning.

Samebyn har vänt sig till Bruksvallstomter AB för att få klarhet i på vilket sätt renskötselrätten klarläggs och tillvaratas vid återförsäljning av tomter inom planområdet men har inte fått något svar. Samebyn yrkar att Regeringsrätten ska vända sig till Bruksvallstomter AB för att få ett klagörande.

Renskötselrätten gäller på obegränsad tid och kan endast upphävas i kraft av beslut enligt 26 § rennäringslagen. Regeringens antagande att renskötsel inte bedrivs i området och att samebyns rättigheter därför inte kan anses påverkade eller åsidosatta saknar stöd i beslut och får därmed anses strida mot 26 § rennäringslagen. Besluten angående detaljplanen strider också mot EG-rätten.

Rätten att bedriva renskötsel på särskilt anvisade områden är en civilrättslig rättighet som enligt 1 § rennäringslagen tillkommer svenska samer. Rätten gäller på obegränsad tid och kan inte sägas upp. I NJA 1981:1 s. 248 har Högsta domstolen beträffande samernas bruksrätt slagit fast att det är en på civilrättslig grund bestående rätt av sådant slag att den enligt 2 kap. 18 § regeringsformen är skyddad mot tvångsförfoganden på samma sätt som äganderätten. En förutsättning för ett beslut om att anta detaljplanen är att renskötselrätten upphävs. Av detta följer att en förutsättning för att kunna anta detaljplanen är att regeringen först har fattat beslut om upphävande av renskötselrätten enligt 26 § rennäringslagen. Något sådant beslut är inte fattat. Detaljplanen har genomförts. För rennäringen och de renägande samerna i samebyn har rättsförlusten redan skett utan att frågan om ersättning har aktualiserats. Den enda möjlighet som nu återstår för samebyn är att kompenseras för den rättsförlust som beslutet om detaljplanens genomförande har inneburit genom ekonomisk ersättning enligt 28 § rennäringslagen.

Regeringen har i yttrande till Regeringsrätten anfört bl.a. följande.

Regeringen har grundat sitt beslut på följande omständigheter och gjort följande avvägningar i ärendet. Aktuellt planområde planlades för bostadsbebyggelse 1973. En bedömning av vilken påverkan den i detaljplanen medgivna markanvändningen kunde få för renskötseln och huruvida renskötsel faktiskt bedrevs i området borde enligt regeringens mening ha gjorts redan vid denna planläggning. Detaljplanen genomfördes inte och markanvändningen för aktuellt planområde ändrades genom en senare antagen detaljplan från bostäder till i viss del allmän plats, natur, i övriga delar till att inte omfattas av någon detaljplan alls. Även i senare beslut som berör aktuellt område har dock hela fastigheten Ljusnedal 1:43 behandlats som en enhet, bl.a. då staten upplåtit hela fastigheten med tomträtt och sedermera sålt hela fastigheten. Enligt regeringens mening har avvägningen mellan intresset av att bebygga planområdet och samebyns intresse av att bedriva renskötsel inom området gjorts i dessa beslut. Regeringens utgångspunkt vid prövningen av nu aktuell detaljplan var därför att det krävdes nya omständigheter som gav anledning att göra en ny bedömning vad gäller avvägningen mellan nämnda intressen. Av den anledningen har regeringen i sitt beslut angett att det ”inte är visat i ärendet att Mittådalens sameby efter det att gällande och tidigare detaljplaner har fastställts har bedrivit renskötsel inom det aktuella området”. Den aktuella detaljplanen är således i överensstämmelse med övriga beslut beträffande berört markområde och de bedömningar som därvid gjorts beträffande avsedd användning av markområdet, såsom de kommer till uttryck i nämnda beslut.

Vad gäller påståendet att bestämmelserna i 3 kap. 5 § miljöbalken inte har tillämpats vill regeringen även anföra följande. Enligt 12 kap. 1 § plan- och bygglagen ska länsstyrelsen pröva kommunens beslut att anta en detaljplan om det kan befaras att beslutet innebär att bl.a. ett riksintresse enligt 3 eller 4 kap. miljöbalken inte tillgodoses. I det aktuella ärendet har Länsstyrelsen i Jämtlands län inte prövat beslutet enligt 12 kap. plan- och bygglagen. Länsstyrelsen har således bedömt att detaljplanen inte strider mot bl.a. riksintresset enligt 3 kap. 5 § miljöbalken. Plan- och bygglagen förutsätter att den statliga tillsynen och kontrol-

Mål nr
4297-08

len i första hand utövas av länsstyrelsen under samrådsförfarandet och vid prövning eller beslut enligt 12 kap. plan- och bygglagen. Regeringen fann i sitt beslut att vad samebyn anfört inte utgjorde skäl att upphäva planen på grund av att den strider mot riksintressen.

Samebyn har därefter kommit in med ett yttrande till Regeringsrätten.

Regeringsrätten har den 17 februari 2010 hållit muntlig förhandling i målet. Vid förhandlingen har en företrädare för *samebyn* redogjort för hur renarna rör sig för att få tillgång till bete.

SKÄLEN FÖR REGERINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

Regeringsrätten finner att det inte finns skäl att begära in yttrande från Bruksvallstomter AB. Yrkandet om detta ska därför avslås.

Enligt 1 § lagen (2006:304) om rättsprövning av vissa regeringsbeslut får en enskild ansöka om rättsprövning av sådana beslut av regeringen som innefattar en prövning av den enskildes civila rättigheter eller skyldigheter i den mening som avses i artikel 6.1 i Europakonventionen. Enligt 7 § samma lag ska Regeringsrätten upphäva regeringens beslut om det strider mot någon rättsregel på det sätt som sökanden har angett eller som klart framgår av omständigheterna. Detta gäller dock inte, om det är uppenbart att felet saknar betydelse för avgörandet.

Rättsprövningen innefattar, förutom ren lagtolkning, även sådana frågor som faktabedömning och bevisvärdering samt frågan om beslutet strider mot kraven på saklighet, opartiskhet och allas likhet inför lagen. Prövningen omfattar också fel i förfarandet som kan ha påverkat utgången i ärendet. Om de tillämpade rättsreglerna är så utformade att det föreligger en viss handlingsfrihet vid beslutsfattandet, omfattar rättsprövningen frågan om beslutet ryms inom handlingsfriheten (jfr prop. 1987/88:69 s. 23–25 och 234).

Enligt 5 kap. 2 § första stycket plan- och bygglagen ska, vid utformningen av en detaljplan, skäligen hänsyn tas till befintliga bebyggelse-, äganderätts- och fastighetsförhållanden.

Av 5 kap. 18 § andra stycket plan- och bygglagen i tillämplig lydelse följer att en miljökonsekvensbeskrivning ska upprättas vid utarbetande av en detaljplan, om detaljplanen kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. I tredje stycket samma lagrum ges exempel på fall då en miljökonsekvensbeskrivning ska upprättas. För tillämpningen av dessa bestämmelser har regeringen meddelat föreskrifter.

Det aktuella detaljplaneområdet tillhör ett område som är av riksintresse för rennäringen. Enligt 3 kap. 5 § miljöbalken, som är tillämplig vid planläggning, ska markområden som är av riksintresse för rennäringen skyddas mot åtgärder som kan påtagligt försvåra näringens bedrivande.

Av förarbetena till bestämmelsen, som ursprungligen fanns i 2 kap. 5 § lagen (1987:12) om hushållning med naturresurser m.m., framgår att skyddet för områden som är av riksintresse för rennäringen syftar till att bibehålla förutsättningarna för näringen genom att ge de viktigaste områdena inom varje sameby ett särskilt skydd. Skyddet ska ta sikte på sådana områden som det med hänsyn till skilda led i rennäringens utövande i olika samebyar är särskilt angeläget att skydda. Sådana områden kan omfatta t.ex. flyttningsleder, kalvningsland samt vissa områden med särskilt goda betesförhållanden. Vid bedömningen av vilka områden som ska anses vara av riksintresse bör beaktas näringens behov av sammanhängande betesområden och tillgång till alternativa betesområden inom de olika årstidsmarkerna samt alternativa flyttningsleder. Vinterbetesmarkernas särskilda betydelse för renskötseln bör särskilt beaktas. Som regel har storleken och kvaliteten på dessa marker en avgörande betydelse för det antal renar som kan hållas. Det är områden av detta slag som det är av stor betydelse från nationell synpunkt att skydda mot förändringar. Det bör därvid observeras att även förhållandevis begränsade åtgärder kan avsevärt försvåra renskötseln (prop. 1985/86:3 s. 161).

Regeringsrätten gör följande bedömning.

Av regeringens akt framgår att samebyn i detaljplaneärendet behandlats som part av regeringen och getts tillfälle att yttra sig över vad som tillförts målet genom andra än samebyn själv. Det har inte kommit fram att det förekommit något fel vid regeringens handläggning av ärendet.

Det förhållandet att beviset om justering av kommunfullmäktiges protokoll med beslut om detaljplan har tagits ned från kommunens anslagstavla innan klagotiden gått ut påverkar inte lagligheten av det fattade beslutet (RÅ 1975 ref. 118).

Av utredningen i målet framgår att detaljplanen medger byggrätter för en- eller flerlägenhetshus på 43 tomter inom ett område om ca 16 ha, beläget strax norr om samhället Bruksvallarna mellan riksväg 533 och Kläppenvägen. Det aktuella markområdet ligger i Ljusnans dalgång. Samebyns renar rör sig i dalgången vissa tider under året för att beta hänglav. Bebyggelse i Bruksvallarna har begränsat betesmarkerna för renarna. Var renarna faktiskt utnyttjar betesmarkerna framgår inte klart.

Målet rör huvudsakligen dels frågan om den ytterligare bebyggelse som möjliggörs genom den aktuella detaljplanen innebär en åtgärd som kan påtagligt försvåra för rennäringen och om planen därför strider mot 3 kap. 5 § miljöbalken, dels frågan om detaljplanen innebär en betydande miljöpåverkan och om en miljökonsekvensbeskrivning därför bort upprättas.

Regeringen har i det klandrade beslutet visserligen inte uttryckligen hänfört sig till 3 kap. 5 § miljöbalken. Av beslutet framgår emellertid att detaljplanens påverkan på rennäringen har beaktats och att planen – mot bakgrund av att det inte visats att någon renskötsel bedrivits i området efter det att gällande och tidigare detaljplaner för området har fastställts – ansetts inte påtagligt försvåra för rennäringen. Regeringsrätten finner att, även om detaljplanen skulle kunna medföra vissa negativa effekter för samebyn, regeringens bedömning inte är sådan att beslutet

Mål nr
4297-08

strider mot 3 kap. 5 § miljöbalken. Regeringens beslut kan inte heller anses strida mot 5 kap. 2 § plan- och bygglagen.

Regeringsrätten gör inte någon annan bedömning än regeringen vad gäller krav på en miljökonsekvensbeskrivning.

Det har inte heller i övrigt kommit fram att beslutet på annat sätt strider mot någon rättsregel. Regeringens beslut ska därför stå fast.

Sten Heckscher

Marianne Eliason

Karin Almgren

Nils Dexe

Olle Stenman

Charlotte Mattsson

Föredragande regeringsrätts-
sekreterare

Avd. I
Föredraget 2010-06-02