

REGERINGSRÄTTENS DOM

Mål nr
1680-08

meddelad i Stockholm den 1 april 2010

SÖKANDE

Vapstens sameby

Ombud: Advokaten Camilla Wikland och
jur. kand. John Antonson
Gärde Wesslau Advokatbyrå i Göteborg AB
Kungsgatan 2
411 17 Göteborg

KLANDRAT AVGÖRANDE

Regeringens (Näringsdepartementet) beslut den 6 december 2007 i ärende nr N2007/3228/FIN angående överklagande av beslut om bearbetningskoncession enligt minerallagen (1991:45) för Stortjärnhobben K nr 1 i Storumans kommun, Västerbottens län, se bilaga

SAKEN

Rättsprövning

REGERINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

Regeringsrätten förklarar att regeringens beslut ska stå fast.

Regeringsrätten avslår yrkandet om ersättning för kostnader.

Dok.Id 87591

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

YRKANDEN M.M.

Vapstens sameby ansöker om rättsprövning av regeringens beslut och yrkar att Regeringsrätten ska upphäva bearbetningskoncessionen. Samebyn yrkar vidare ersättning för de kostnader som företrädare för samebyn haft för flygresor, taxiresor och hotell med anledning av inställelse till muntlig förhandling.

Samebyn anför bl.a. följande.

Bearbetningskoncessionen har beviljats inom ett område nedanför odlingsgränsen som huvudsakligen används för vinterbete. Området utnyttjas av två vintergrupper och fungerar även som ett sambandsområde för samebyns renskötsel. Detta innebär att området sammanlänkar flera av samebyns viktiga betesområden inom vinterbetestrakten. Ingrepp i sådana sambandsområden kan medföra att samebyn även förlorar andra områden som är viktiga för samebyns fortlevnad eftersom renarna på naturlig väg aldrig kan ta sig till dessa områden. Området är klassat som riksintresse för rennäringen eftersom det innehåller viktiga betesområden och flyttleder. Flyttleder används dels vid flyttning inom vinterbetesområdet, dels vid flyttning till eller från året-runt-markerna. I det aktuella området kommer flyttningen att försvåras.

Det görs stegvisa ingrepp i samebyns betesområden och samtliga exploitörer gör gällande att deras verksamhet är så begränsad att den inte gör någon skada för samebyns renskötsel. Den kumulativa effekten av störningarna innebär att samebyns renskötselrätt inskränks kraftigt. Den samiska kulturen hotas om förutsättningarna för att kunna bedriva renskötsel sätts i fara genom ett hårt etableringstryck från nya verksamheter. En helhetsbedömning måste göras innan nya verksamheter etableras. Rennäringen kräver naturligt bete i stora sammanhängande områden. En bearbetningskoncession påverkar rennäringen eftersom bearbetningen ger upphov till störningar för renarna. Undersökningar visar att renarna undviker ett område på upp till 4–10 km från störningskällan. Det blir svårare att bevaka renarna. Vidare visar erfarenhet från bl.a. Svartlidengruvan att gruvbolagen tenderar att inte ta samebyarnas skador på allvar genom att bestrida

betalningsskyldighet för de uppkomna merkostnaderna. Konsekvenserna av detta är att det är mycket svårt för samebyarna att i längden bedriva rennäring. Vapstens sameby är särskilt utsatt för den våg av prospekteringar och bearbetningar som pågår. Skälet till detta är att samebyns betesmarkers nyckelområden sammanfaller med den s.k. guldlinjen i Västerbotten.

Det aktuella området ligger inom samebyns vinterbetesmarker. Enligt 3 § rennärlingslagen (1971:437) ska samebyn kunna nyttja området under perioden den 1 oktober – den 30 april. Bestämmelserna i rennärlingslagen ska tillämpas direkt vid prövningen av frågan om bearbetningskoncession. Detta innebär att det enligt 26 § rennärlingslagen hade krävts ett förordnande om upphävande av renskötselrätten inom det aktuella området.

Av kommentaren till 3 kap. 5 § miljöbalken framgår att vid bedömningen av vilka områden som ska anses vara av riksintresse för rennärlingen beaktas närlingens behov av sammanhängande betesområden och tillgång till alternativa betesområden inom de olika årstidsmarkerna samt alternativa flyttningsleder. Av kommentaren framgår vidare att om området är av riksintresse för rennärlingen ska någon avvägning inte göras om inte det andra intresset också är av riksintresse. Om den tilltänkta verksamheten inte är av riksintresse får den inte tillåtas. Samebyn konstaterar att det aktuella området är utpekadt som riksintresse för rennärlingen. Mot den bakgrunden utgör 3 kap. 5 § miljöbalken hinder för att bevilja den nu aktuella bearbetningskoncessionen.

Samebyn är vidare berättigad till folkrättsligt skydd för sin livsstil. Artikel 27 i FN-konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter (ICCPR) innebär att i de stater där det finns etniska, religiösa eller språkliga minoriteter ska de som tillhör sådana minoriteter inte förvägras rätten att i gemenskap med andra medlemmar av sin grupp ha sitt eget kulturliv, bekänna sig till och utöva sin egen religion samt använda sitt eget språk. Det torde inte kunna ifrågasättas att en bearbetningskoncession med efterföljande gruvetablering utgör ett sådant skadligt ingrepp i samernas möjligheter att utöva renskötsel att den tröskel som anses

utgöra ett förvägrande enligt artikel 27 ICCPR nås. Detta utgör ett hinder för att bevilja bearbetningskoncessionen. ICCPR utgör folkrättslig sedvanerätt och ska därmed beaktas av de svenska domstolarna även om konventionen inte har inkorporerats eller transformerats till svensk rätt.

Enligt artikel 2:2 i FN-konventionen om avskaffandet av alla former av rasdiskriminering åläggs staterna att vidta konkreta åtgärder för att garantera utveckling och skydd för vissa etniska grupper och individer som tillhör dem. Kommittén för avskaffande av rasdiskriminering har uttalat att den svenska regeringen i samråd med samerna bör undanröja oklarheterna rörande samernas rätt till mark. För att inte strida mot de folkrättsliga åtaganden som Sverige har att efterleva kan bearbetningskoncession meddelas endast efter förhandlingar med den berörda samebyn. Det räcker således inte med att låta samebyn yttra sig i en administrativ process.

Samebyn har vidare rätt att kräva skydd av staten för sin livsstil enligt artikel 8 i Europakonventionen, vilken har inkorporerats och därmed är direkt tillämplig för svenska domstolar. Vidare är renskötselrätten att betrakta som egendom enligt artikel 1 i första tilläggsprotokollet till Europakonventionen. En nyttjanderättsinskränkning jämföras med egendomsberövande. För att ett egendomsberövande ska tillåtas krävs att åtgärden vidtas i det allmännas intresse och under de förutsättningar som anges i lag och i folkrättens allmänna grundsatser. Samernas renskötselrätt skyddas också av 2 kap. 18 § regeringsformen. Den aktuella gruvverksamheten utgör inte ett sådant allmänt intresse som motiverar att samebyn berövas renbetesområden. Framför allt får inte ett enskilt företag gynnas ekonomiskt, vilket det är fråga om här. De arbetstillfällena som skapas genom gruvnäringen är av kortvarig karaktär och ska vägas mot de arbetstillfällena som skapas av rennäringen i området eftersom dessa på sikt hotas av gruvnäringen.

Inget av de yttranden som kommit in till regeringen efter samebyns överklagande har kommunicerats med samebyn innan regeringen fattade sitt beslut. Eftersom regeringen fattade ett beslut i strid med den inställning som samebyn visat genom att ha överklagat beslutet om bearbetningskoncession kan detta inte vara förenligt

Mål nr
1680-08

med regeringens kommunikationsskyldighet enligt 7 kap. 2 § andra meningen regeringsformen. Det kan inte uteslutas att utgången skulle ha blivit en annan om samebyn hade beretts tillfälle att yttra sig i regeringsärendet.

Regeringsrätten höll muntlig förhandling i målet den 11 februari 2009. Vid förhandlingen hördes på samebyns begäran professor Öje Danell, Statens lantbruksuniversitet, enheten för renskötsel.

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

I enlighet med vad som anförs på s. 23 i prop. 1987/88:69 angående möjligheten att inom ramen för ett rättsprövningsärende pröva frågan om ett regeringsbesluts förenlighet med den då ännu inte lagfästa Europakonventionen torde samebyns påståenden om att det nu aktuella beslutet skulle strida mot dels FN-konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter, dels FN-konventionen om avskaffande av alla former av rasdiskriminering inte kunna prövas i förevarande rättsprövningsärende. Konventionernas innehåll kan dock ha betydelse för tolkningen av svenska rättsregler.

De allmänna kommentarer och rekommendationer som FN:s konventionskommittéer utfärdar är rådgivande och inte direkt bindande för konventionsstaterna. FN-kommittén för mänskliga rättigheter, MR-kommittén, som övervakar staternas åtaganden enligt bl.a. ICCPR, har utfärdat en s.k. allmän kommentar avseende artikel 27. Vad gäller urfolks effektiva deltagande i beslutsprocesser som påverkar dem har det i MR-kommitténs praxis utvecklats vissa kriterier. Bl.a. krävs att urfolket ska ha fått ta del av beslutsprocessen samt att dess synpunkter påverkat det slutliga beslutet. I viss folkrättslig doktrin har hävdats att innehållet i artikel 27 ICCPR, utöver att vara en konventionsbaserad rättighet, också utgör folkrättslig sedvanerätt. Huruvida så är fallet är emellertid omtvistat.

Genom bearbetningskoncessionen, ensam eller tillsammans med andra, förvägras inte samebyn den rätt till eget kulturliv, egen religion och eget språk som slås fast

i artikel 27 ICCPR. Samebyn har haft rätt att ta del av allt relevant material i ärendet och att yttra sig över det.

Även enligt FN-konventionen om avskaffande av alla former av rasdiskriminering ska staterna vidta konkreta åtgärder för att garantera utveckling och skydd för vissa etniska grupper och individer som tillhör dem. I en s.k. allmän rekommendation (General Recommendation No. 23: Indigenous Peoples) understryker FN:s kommitté mot rasdiskriminering att diskriminering av urfolk omfattas av konventionen samt att alla lämpliga medel för att bekämpa och eliminera sådan diskriminering måste vidtas. Kommittén har särskilt uppmanat staterna att tillse att urfolk ges jämbördiga rättigheter vad gäller effektivt deltagande i samhällslivet samt att inga beslut som direkt berör urfolkets rättigheter och intressen ska tas utan det berörda urfolkets informerade godkännande. Av samma skäl som redovisats ovan beträffande FN-konventionen om mänskliga och politiska rättigheter strider inte beslutet om bearbetningskoncession mot FN-konventionen om avskaffande av alla former av rasdiskriminering.

I den mån beviljandet av bearbetningskoncession kan anses ha berövat samebyn dess egendom eller utgjort ett intrång i dess nyttjanderätt till egendom har detta uppenbart skett i det allmännas intresse. Förutsatt att bearbetningskoncessionen kan anses utgöra ett ingrepp i privat- och familjelivet, vilket ifrågasätts, har begränsningen under alla förhållanden stöd i lag och företas för ett sådant ändamål som avses i artikel 8 i Europakonventionen. Den inskränkning i nyttjandet som beslutet om bearbetningskoncession medför är inte av sådan omfattning att åtgärden kan anses oproportionell i förhållande till det ändamål den syftar till att tillgodose.

Näringsdepartementet har hållit både sökanden och samebyn underrättade om att det överklagade beslutet sänts på remiss. Vid prövning av ärendet om bearbetningskoncession har bedömts att inga nya uppgifter av betydelse för prövningen har tillförts genom yttrandena.

Mål nr
1680-08

Med anledning av regeringens yttrande anför samebyn bl.a. följande. Svenska domstolar har tillämpat internationell sedvanerätt i fråga om t.ex. utländska staters immunitet (se bl.a. NJA 1999 s. 821). Även i fråga om internationellt samarbete har internationellt erkända regler ansetts kunna tillämpas i Sverige utan att specifik svensk lagstiftning har ansetts vara nödvändig. Det finns inget som talar emot att t.ex. artikel 27 ICCPR, som utgör internationell sedvanerätt, tillämpas av svenska domstolar. Det är också möjligt för svenska domstolar att hämta inspiration från utländska rättskällor, även om de inte är bindande för svensk rätt.

SKÄLEN FÖR REGERINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

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 § ska Regeringsrätten upphäva regeringens beslut om beslutet 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 4 kap. 2 § minerallagen (1991:45) ska en bearbetningskoncession meddelas om en fyndighet som sannolikt kan tillgodogöras ekonomiskt har blivit påträffad och fyndighetens belägenhet och art inte gör det olämpligt att sökanden får den begärda koncessionen. Reglerna i 3 och 4 kap. miljöbalken ska därvid tillämpas.

Mål nr
1680-08

Enligt 3 kap. 5 § första stycket miljöbalken ska mark- och vattenområden som har betydelse för rennäringen eller yrkesfisket eller för vattenbruk så långt möjligt skyddas mot åtgärder som kan påtagligt försvåra näringarnas bedrivande. Enligt andra stycket ska områden som är av riksintresse för rennäringen eller yrkesfisket skyddas mot åtgärder som avses i första stycket.

Skyddet för områden som är av riksintresse för rennäringen syftar enligt förarbetena till att bibehålla förutsättningarna för näringen genom att ge de viktigaste områdena inom varje sameby ett särskilt skydd. Betydelsen av olika markområden inom renskötseområdet varierar starkt. 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 härvid observeras att även förhållandevis begränsade åtgärder kan avsevärt försvåra renskötseln (prop. 1985/86:3 s. 161).

Regeringsrätten gör följande bedömning.

Skyddet för rennäringen innebär inte att ett område som är av riksintresse för rennäringen ska skyddas mot varje slag av åtgärd, utan endast mot åtgärder som kan påtagligt försvåra näringens bedrivande.

Av utredningen framgår att det aktuella koncessionsområdet ligger i ett område som är av riksintresse för rennäringen. Det sistnämnda området har en areal om ca 5 500 ha. Den gruvverksamhet som kan bli aktuell har beräknats omfatta en areal om högst 50 ha. Regeringsrätten ifrågasätter inte att den beviljade bearbetnings-

Mål nr
1680-08

koncessionen kan medföra vissa negativa effekter för samebyn, bl.a. genom att en flyttled kan komma att påverkas, men anser inte att regeringens bedömning är sådan att beslutet skulle strida mot miljöbalken. Vad samebyn har anfört om folkrättslig sedvanerätt leder inte till någon annan bedömning.

Regeringen kan enligt 26 § rennäringslagen förordna om upphävande av renskötselrätten för visst markområde när området behövs för ändamål som avses i 2 kap. expropriationslagen (1972:719). Enligt 2 kap. 4 § expropriationslagen regleras gruvdrift i annan lag, i detta fall minerallagen där det i 7 kap. finns bestämmelser om ersättning till sakägare. Beslutet strider därmed inte mot 26 § rennäringslagen.

Bergmästaren, Länsstyrelsen i Västerbottens län, Naturvårdsverket, Sametinget, Sveriges geologiska undersökning och Storumans kommun har yttrat sig i ärendet hos regeringen. Regeringen avgjorde ärendet utan att ge samebyn tillfälle att yttra sig över de inkomna handlingarna. Även om en kommunikation med samebyn enligt Regeringsrättens mening tett sig naturlig saknas grund för att anta att en sådan skulle ha lett till att ärendet hos regeringen fått en annan utgång. Att regeringen inte berett samebyn tillfälle att yttra sig utgör därför inte skäl för att upphäva regeringens beslut.

Inte heller i övrigt har det kommit fram att regeringen vid beslutsfattandet skulle ha felbedömt fakta eller överskridit gränserna för det handlingsutrymme som finns i ärenden av nu aktuellt slag eller att det vid handläggningen har förekommit något fel som kan ha påverkat utgången i ärendet. Regeringens beslut kan därmed inte anses strida mot någon rättsregel på det sätt som samebyn angett. Det framgår inte heller klart av omständigheterna att beslutet på annat sätt strider mot någon rättsregel. Regeringens beslut ska därför stå fast.

Enligt 15 § förvaltningsprocesslagen (1971:291) får enskild part som inställt sig till muntlig förhandling vid förvaltningsdomstol tillerkännas ersättning av

Mål nr
1680-08

allmänna medel för kostnad för bl.a. resa om rätten finner att han skäligen bör ersättas för sin inställelse. Regeringsrätten finner inte skäl att tillerkänna samebyn ersättning.

Gustaf Sandström

Annika Brickman

Henrik Jermsten

Olle Stenman

Lina Törnqvist

Föredragande beredningschef

Avd. I

Föredraget 2010-02-10