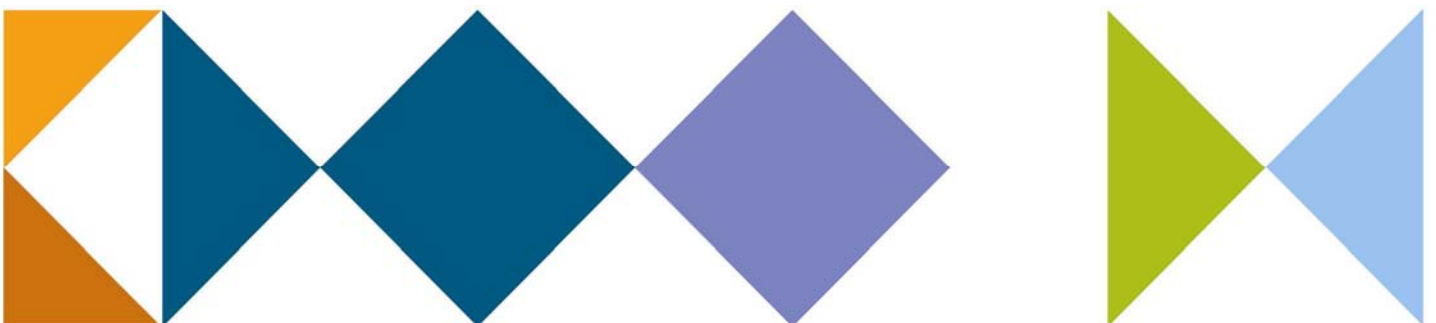




# Vem ska besluta

En översyn av beslutsordningen vid försäljning och upplåtelse av statens mark ovanför odlingsgränsen och på renbetesfjällen





**STATSKONTORET**

Enheten för styrningsfrågor

**MISSIV**

DATUM  
2005-09-29  
ERT DATUM  
2005-04-21

DIARIENR  
2005/191-5  
ER BETECKNING  
Jo2005/1062

Regeringskansliet  
Jordbruksdepartementet  
103 33 STOCKHOLM

### **Uppdrag att utreda frågor om handläggningen av upplåtelse och försäljning av statens mark ovan odlingsgränsen och på renbetesfjällen**

Jordbruksdepartementet har gett Statskontoret i uppdrag att se över den nuvarande beslutsordningen för upplåtelser av mark och friköp av statens mark ovanför odlingsgränsen i Norrbottens och Västerbottens län samt på renbetesfjällen i Jämtlands län.

Statskontoret överlämnar härmed rapporten ”Vem ska besluta? En översyn av beslutsordningen vid försäljning och upplåtelse av statens mark ovanför odlingsgränsen och på renbetesfjällen”.

Syftet är att belysa den nuvarande beslutsordningen för de aktuella ärendena och överväga om de beslut som för närvarande fattas av regeringen kan flyttas till en förvaltningsmyndighet. I uppdraget ingår också att analysera de berörda länsstyrelsernas handläggning som rör de aktuella ärendena samt överväga om besluten ska kunna överklagas.

Statskontorets slutsats är att det finns framför allt principiella skäl att flytta besluten till en förvaltningsmyndighet. Statskontoret bedömer att både Fastighetsverket och Jordbruksverket skulle kunna ta över ärendena. Statskontoret anser att det regelverk som tillämpas vid besluten bör utvecklas och förtydligas. Enligt statskontoret finns det inga skäl att förbjuda att myndighetens beslut ska kunna överklagas.

Direktör Thomas Pålsson, chef för Enheten för styrningsfrågor, har beslutat i detta ärende. Avdelningsdirektörerna Elisabeth Wallman och Gustaf Johnssén samt organisationsdirektör Michael Borchers, föredragande, var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Enligt Statskontorets beslut

Michael Borchers

## Innehåll

1. Uppdraget .....	4
2. Statskontorets utgångspunkter och avgränsningar .....	4
3. Genomförande .....	5
4. Den nuvarande beslutsordningen .....	5
5. Problemet – praktiskt eller principiellt? .....	6
6. Alternativen .....	9
7. Regelverket.....	11
8. Ska besluten kunna överklagas?.....	13
9. Sammanfattande slutsatser, bedömningar och kommentarer .....	14

Bilaga 1. Statskontorets uppdrag

## 1 Uppdraget

På uppdrag av Jordbruksdepartementet har Statskontoret gjort en översyn av beslutsordningen för upplåtelser och friköp av statens mark ovanför odlingsgränsen i Norrbottens och Västerbottens län samt på renbetesfjällen i Jämtlands län (se bilaga 1).

Bakgrunden till uppdraget är att ett relativt stort antal ärenden prövas av respektive överklagas till regeringen, vilket kräver betydande resurser. Statskontorets uppdrag är att undersöka om handläggningen och beslutsordningen kan förenklas och effektiviseras. I uppdraget ingår att överväga om någon förvaltningsmyndighet kan överta uppgiften att pröva ärendena, och om det bör vara förbjudet att överklaga myndighetens beslut.

Till uppdraget hör också att analysera länsstyrelsernas handläggning av de aktuella ärendena, samt att överväga andra ändringar av beslutsordningen. Statskontoret ska bedöma de ekonomiska konsekvenserna av de förslag som presenteras.

## 2 Statskontorets utgångspunkter och avgränsningar

Uppdraget handlar bara om den specifika del av statens mark som finns ovanför den så kallade odlingsgränsen i Västerbottens och Norrbottens län respektive på renbetesfjällen i Jämtlands län.<sup>1</sup> På grund av de speciella förhållandena gäller andra regler och en annan myndighetsorganisation än vid försäljning av statens mark i andra delar av Sverige.

Den centrala frågan i uppdraget är om uppgifterna i samband med upplåtelse av statens mark kan flyttas från regeringen. Därför har vi koncentrerat oss på den typ av ärenden där regeringen och Regeringskansliet är direkt inblandade. Det gäller ärenden om försäljning av mark i de aktuella områdena, där regeringen prövar och beslutar som första instans. Det gäller också ärenden där länsstyrelsernas respektive Statens Jordbruksverks (Jordbruksverket) beslut kan överklagas till regeringen.<sup>2</sup>

De allra flesta ärendena kring upplåtelser av statens mark rör rätten till jakt och fiske. Där fattar länsstyrelserna beslut, som kan överklagas till regeringen av den sameby som berörs. Hanteringen av den sortens ärenden ligger utanför Statskontorets uppdrag, och vi har inte gjort någon systematisk undersökning av hur regelverket och handläggningen fungerar. Men i några fall kommenterar vi frågor som vi har stött på under utredningsarbetet.

---

<sup>1</sup> Odlingsgränsen drogs år 1873 genom en så kallad avvitrting. Syftet var att skilja fjällområdena, som skulle förbehållas rennäringen, från odlingsbar mark i Västerbottens och Norrbottens län. ”( \_ \_ ) Vid avvitrtingen skall ock en gräns bestämmas emellan de delar av lappmarken, som äro tjänliga för odling, och den mark, där nybyggesanläggningar icke vidare må tillåtas.” (Kongl. Maj:ts nådiga Stadga (1873:26) om avvitrting i Västerbottens och Norrbottens läns lappmarker, 1 §.)

I Jämtlands län finns ingen sådan formell odlingsgräns. Renbetesfjällen i Jämtlands län tillkom från början vid en avvitrting på 1840-talet, då de så kallade skattefjällen skapades. Därefter har området utvidgats. ”( \_ \_ ) Med renbetesfjällen förstås de vid avvitrtingen för samerna avsatta renbetesfjällen och de områden som sedermera upplåtits till utvidgning av dessa fjäll.” (Rennäringslagen (1971:437), 3 §.)

<sup>2</sup> Länsstyrelserna i Jämtlands, Västerbottens respektive Norrbottens län beslutar om arrenden av statens mark medan Jordbruksverket beslutar om försäljning av så kallade fjällägenheter.

Uppdraget kan tolkas handfast och praktiskt. Problemet som ska lösas är att Regeringskansliets resurser inte räcker för att handlägga de aktuella ärendena på ett bra sätt. Frågan är om det är enklare och mer effektivt att föra över dem till en förvaltningsmyndighet. Men vi försöker också diskutera frågan från en mer principiell utgångspunkt. Då handlar det om vad som är en rimlig arbetsfördelning mellan Regeringskansliet och förvaltningsmyndigheterna inom ramen för den svenska förvaltningsmodellen.

Vi konstaterar att varje fråga kring statens mark ovanför odlingsgränsen och på renbetesfjällen är laddad. Hela ämnet präglas av de tydliga konflikterna mellan samernas och renägarnas intressen och uppfattningar å ena sidan och andra intressen å den andra. Men utgångspunkten för Statskontorets uppdrag är förvaltningspolitik, och vi försöker undvika att över huvud taget komma in på rennärings- eller samepolitiken. Vår analys och våra förslag handlar om hur ärenden kan handläggas och beslutas, och hur regelverket kan utformas för att stödja en effektiv process. Statskontoret framför däremot inga synpunkter på regelverkets sakliga innehåll.

### **3 Genomförande**

Statskontoret har genomfört uppdraget mellan maj och september 2005. Vi har intervjuat handläggare vid rennäringsenheterna eller motsvarande vid länsstyrelserna i Jämtlands, Västerbottens och Norrbottens län samt vid Statens Fastighetsverk (Fastighetsverket) och Jordbruksverket, samt tagit del av statistik och olika dokument från länsstyrelserna. Vi har dessutom intervjuat tjänstemän vid Regeringskansliet och tagit del av de ärenden om upplåtelse av statens mark som har handlagts vid Jordbruksdepartementet under de senaste åren.

I juni 2005 lämnades en muntlig delredovisning till Jordbruksdepartementet.

Uppdraget genomfördes av Elisabeth Wallman och Michael Borchers. Gustaf Johnssén deltog i delar av arbetet.

### **4 Den nuvarande beslutsordningen**

Vi har studerat beslutsordningen för tre typer av ärenden där regeringen är eller kan vara direkt inblandad. Här ska vi kort beskriva den nuvarande beslutsordningen för dem.

#### **Försäljning av statens mark exklusive fjällägenheter<sup>3</sup>**

Regeringen prövar frågor om försäljning av statens mark ovanför odlingsgränsen och på renbetesfjällen.<sup>4</sup>

Som underlag för beslutet hämtar regeringen in synpunkter från den berörda länsstyrelsen, Jordbruksverket och Fastighetsverket. I praktiken hanteras ansökningar om friköp enligt en informell överenskommelse mellan Jordbruksdepartementet, Fastighetsverket, Jordbruksverket och länsstyrelserna. Enligt överenskommelsen tar Fastighetsverket emot ansökan och hämtar in yttranden från de andra myndigheterna. Länsstyrelserna skickar också sina yttran-

---

<sup>3</sup> Fjällägenhet är en speciell upplåtelseform som bara förekommer i Jämtlands, Västerbottens och Norrbottens län. Den infördes genom lagstiftning år 1915. Syftet var att göra det tillåtet att fortsätta driva de jordbruk som fanns ovanför odlingsgränsen respektive på renbetesfjällen, trots att de områdena från början bara var avsedda för renskötsel.

<sup>4</sup> Rennäringsförordningen (1993:384), 1 §.

den till Jordbruksverket. I vissa fall begär Jordbruksverket kompletteringar från länsstyrelserna, som underlag för sitt eget yttrande. Fastighetsverket sammanställer yttrandena och lämnar över dem till Jordbruksdepartementet tillsammans med sitt eget yttrande. Därefter bereds ärendena i Regeringskansliet varefter regeringen beslutar. I samband med beredningen begär departementet ibland ytterligare kompletteringar från länsstyrelserna.

### **Försäljning av fjällägenheter**

Frågor om friköp av fjällägenheter prövas av Jordbruksverket.<sup>5</sup> Den berörda länsstyrelsen lämnar underlag för beslutet, som kan överklagas till regeringen.<sup>6</sup>

### **Arrende och tomträtt**

Frågor om arrenden av fjällägenheter och övrig mark prövas av den aktuella länsstyrelsen.<sup>7</sup> Länsstyrelsens beslut kan överklagas till regeringen.<sup>8</sup>

Om upplåtelsen är av särskild vikt eller har principiell betydelse ska länsstyrelsen samråda med Fastighetsverket. Om de båda myndigheterna inte är överens ska frågan lämnas över till regeringen. Samma sak gäller för upplåtelse med tomträtt.<sup>9</sup> Den bestämmelsen har liten betydelse i praktiken, eftersom myndigheterna brukar vara överens. Upplåtelse med tomträtt tillämpas numera bara i undantagsfall.

## **5 Problemet – praktiskt eller principiellt?**

Regeringen prövar varje år omkring 50 ärenden av de slag som beskrivs i kapitel 4. Det praktiska problemet är att det kräver ”betydande resurser”.<sup>10</sup> Resurserna är den tid som Regeringskansliet använder för att bereda och besluta i ärendena. Enligt Jordbruksdepartementets egen uppskattning så motsvarar den tid som används för närvarande mindre än en heltidstjänst. Även om det skulle vara en underskattning så är det svårt att hävda annat än att det praktiska problemet är begränsat.<sup>11</sup> Väl så intressant är därför att föra en principiell diskussion om hur Regeringskansliets resurser bör användas, det vill säga om arbets- och uppgiftsfördelningen mellan Regeringskansliet och myndigheterna.

Men låt oss börja med frågan om det inom ramen för den nuvarande beslutsordningen går att minska belastningen på Regeringskansliets resurser genom att effektivisera arbetet.

---

<sup>5</sup> Rennäringsförordningen (1993:384), 1 §.

<sup>6</sup> Rennäringsförordningen (1993:384), 36 §.

<sup>7</sup> Rennäringsförordningen (1993:384), 2 §.

<sup>8</sup> Rennäringslagen (1971:437), 99 §.

<sup>9</sup> Rennäringsförordningen (1993:384), 2 §.

<sup>10</sup> Se Statskontorets uppdrag, bilaga 1.

<sup>11</sup> De ärenden som pekas ut i uppdraget till Statskontoret är de som i dag prövas av regeringen som första instans, dvs. inte överklaganden av länsstyrelsernas eller Jordbruksverkets beslut. I så fall handlar det om ännu mindre resurser. Vi återkommer till frågan om överklaganden i kapitel 8.

## **Länsstyrelsernas handläggning**

Vi utesluter inte att det går att effektivisera Regeringskansliets interna beredningsprocess, men bedömer att det skulle ha marginell betydelse i sammanhanget. Av större betydelse är troligen att länsstyrelsernas yttranden ofta behöver kompletteras för att fungera som ett bra beslutsunderlag. Det kräver extra tid och arbete i Regeringskansliet. Dessutom förlänger det handläggningstiden.

Avgörande för regeringens beslut om en upplåtelse är om den är förenlig med 32 § i rennäringslagen (1971:437). Enligt lagen får mark bara upplåtas om det kan ske ”utan avsevärd olägenhet för renskötseln”. Centralt i länsstyrelsens yttrande är därför beskrivningen av hur renskötseln skulle påverkas. Ju tydligare beskrivning, desto enklare blir det för regeringen att avgöra frågan. När vi har studerat länsstyrelsernas arbete med att bilda sig en uppfattning i frågan så har vi konstaterat att rutinerna och beslutsordningen varierar mellan de tre länsstyrelserna. Säkert finns det bättre och sämre rutiner, men vi har inte upptäckt några systematiska fel som på ett uppenbart sätt påverkar beslutsunderlagets kvalitet.

Vi konstaterar således att länsstyrelserna klarar av att ta fram det underlag som regeringen behöver, även om det i många fall kräver tidsödande kompletteringar. Statskontorets bedömning är att problemet inte är att länsstyrelserna saknar kompetens eller resurser. Snarare handlar det om att de tycks ha svårt att på förhand avgöra vilken information som regeringen behöver och hur den ska presenteras. Det är överraskande, eftersom handläggarna vid länsstyrelserna och Jordbruksdepartementet har relativt täta informella kontakter där frågor om handläggningen kan tas upp.

Eftersom problemet tycks vara svårt att lösa på informell väg så krävs kanske en tydlig formell beskrivning av vad länsstyrelsernas yttranden ska innehålla och hur de ska formuleras för att fungera väl som beslutsunderlag för regeringen. Med utgångspunkt i en sådan beskrivning borde länsstyrelserna kunna skapa passande rutiner för att formulera och kvalitetssäkra sina yttranden.

Självklart är det viktigt att handläggningen sker så att Regeringskansliets resurser utnyttjas så effektivt som möjligt. Men möjligheterna till effektivisering inom ramen för den nuvarande beslutsordningen kan knappast ha annat än marginell betydelse för resurserna. Och inte ens om effektiviseringsåtgärderna skulle frigöra alla de resurser som Regeringskansliet för närvarande satsar på ärendena så skulle det vara något avgörande argument för att ändra den beslutsordning som gäller i dag. Ett beslut om att flytta prövningen till en förvaltningsmyndighet bör i stället ta sin utgångspunkt i ett principiellt resonemang om arbetsfördelningen mellan regeringen och myndigheterna.

## **Bör regeringen handlägga ärenden?**

Det enkla svaret är nej. Grundbulten i den svenska förvaltningsmodellen är att regeringens uppgift är att med utgångspunkt i de politiska målen styra myndigheterna så att målen uppnås. Myndigheterna ska på ett effektivt och rättsäkert sätt genomföra sina uppdrag. I det ingår att fatta självständiga beslut i enskilda ärenden med stöd av lagar, förordningar och instruktioner.

Den här ordningen är grunden för hur statsförvaltningens resurser fördelas mellan Regeringskansliet och förvaltningsmyndigheterna.

Så långt teorin. I praktiken är bilden lite annorlunda. Visserligen har trenden länge varit att delegera ärenden från regeringen till myndigheterna. Ändå är det fortfarande en stor mängd

ärenden som handläggs av Regeringskansliet, trots att de princip skulle kunna skötas väl så bra av en förvaltningsmyndighet. En förklaring är förstås att statsförvaltningen har blivit mer komplex och omfattande, så att den totala mängden ärenden har ökat. Men det är också ett tecken på att arbetsfördelningen av olika skäl inte är renodlad.

Det går alltså inte att påstå att arbetsfördelningen och beslutsordningen för ärenden om försäljning av statens mark är en udda avvikelse eller en unik rest från en annan epok. Det skulle således inte vara anmärkningsvärt om de här ärendena också i fortsättningen prövades av regeringen. Men det är också enkelt att argumentera för motsatsen.

Det är förstås inte rimligt att låta slumpen avgöra vilka ärenden som ska handläggas av regeringen respektive en förvaltningsmyndighet. Frågan är vilken princip som ska gälla när man bestämmer fördelningen. Med utgångspunkt i den svenska förvaltningsmodellen anser Statskontoret att huvudregeln är att ärenden ska handläggas av förvaltningsmyndigheter och inte regeringen. Undantag från regeln måste motiveras med starka skäl. Ett sådant är att frågan rymmer tydliga politiska överväganden som är svåra att formulera i lagar eller instruktioner. Hör ärendena om försäljning av mark till den typen av ärenden?

Nej och ja. Å ena sidan konstaterar vi att de aktuella fastigheterna är relativt små och inte representerar några betydande ekonomiska värden. I nästan alla andra fall skulle det vara självklart att en myndighet fattade beslut om försäljning utan att regeringen blandade sig i. För till exempel Fastighetsverket är sådana beslut ren rutin.

Att svaret är en paradox beror på att den aktuella marken ligger där den ligger, det vill säga i områden där frågan om hur marken ska och får användas är en intensiv och levande konflikt som kretsar kring rennäringens och samernas intressen och rättigheter. Om varje beslut om försäljning av statens mark ovanför odlingsgränsen respektive på renbetesfjällen kan tolkas som ett samepolitiskt ställningstagande så är det rimligt att det tas av regeringen. Det skulle vara svårt, kanske omöjligt, att fånga in alla de politiska överväganden som kan rymmas i ett sådant beslut i en generell lag eller förordning.

Den här knuten måste lösas innan man kan ta ställning till frågan om vem som ska besluta om försäljning av marken. I vårt uppdrag finns en formulering som ger stöd för den senare tolkningen. Där påpekas att regeringen inte har någon skyldighet att medge försäljning av eller upplåta nyttjanderätt till marken. Regeringens prövning vilar på en ”diskretionär bedömning”. Hårdraget betyder det att regeringen inte kan besluta att ingen mark i de aktuella områdena någonsin ska säljas. Inte heller motsatsen, till exempel genom att på en karta markera de markområden som i princip är till salu om en köpare dyker upp. Varje ärende är unikt och ska prövas för sig.

Men vår genomgång av de ärenden som regeringen har prövat under de senaste åren pekar i en annan riktning.<sup>12</sup> Det verkar finnas en ganska tydlig praxis som regeringen följer, och som bygger på relativt enkla och tydliga kriterier. Först och främst får upplåtelsen enligt 32 § rennäringslagen (1971:437) inte medföra några avsevärda olägenheter för renskötseln, och där lutar sig regeringen tungt på länsstyrelsernas och Jordbruksverkets bedömningar. Nästa kriterium är hur marken ska användas. Beslutsregeln är att acceptera permanent bosättning och

---

<sup>12</sup> Vid genomgången av beslutsdokumenterna har vi haft en rent institutionell ansats. Vi har tolkat texten bokstavligt, utan att försöka läsa mellan raderna genom att spåra de eventuella resonemang som ligger bakom.

näringsverksamhet men säga nej till fritidshus. Den bygger på regeringens förslag i budgetpropositionen för år 1994/95, vilket antogs av riksdagen.<sup>13</sup>

Regeringens beslut skiljer sig således inte från dem som skulle ha kunnat fattas av en förvaltningsmyndighet. Motiveringarna hade också kunnat vara desamma. Med reservation för att vi inte har granskat alla ärenden och underlag i detalj och kan ha missat väsentliga tolkningar så drar Statskontoret slutsatsen att det nuvarande regelverket och den praxis som finns bör räcka som stöd för besluten utan att kompletteras med andra och mer diskretionära politiska bedömningar. Trots brister i regelverket – som vi återkommer till – är det därmed meningsfullt att diskutera vilka myndigheter som skulle kunna överta uppgiften att besluta i den här typen av ärenden.

## **6 Alternativen**

Det är inte rimligt att bilda en särskild myndighet för det här ändamålet. Vår utgångspunkt är alltså att det ska vara en befintlig myndighet som eventuellt ska ta över ärendena. Kandidaterna bör sökas bland de myndigheter som redan i dag deltar i beredningen, eftersom de redan är väl insatta i frågorna och regelverket.

### **Länsstyrelsen**

En möjlighet är att låta de tre länsstyrelserna som kan beröras ta hand om ärendena.

Det som talar för en sådan lösning är att de redan i dag beslutar om upplåtelser med arrende och tomträtt. Det görs med stöd av samma regelverk som försäljningar och med samma typ av bedömningar. Länsstyrelsernas kunskap om de lokala förhållandena är förstärkt en fördel när det gäller att bedöma konsekvenserna för rennäringen. Men den tas redan nu tillvara genom länsstyrelsens yttranden till regeringen. Inget hindrar att det sker på motsvarande sätt, oavsett vilken myndighet som fattar besluten.

Ett argument emot att flytta besluten till länsstyrelserna är deras begränsade resurser och kanske brist på sådan speciell kompetens som kvävs för att pröva ärenden om försäljning. De tre länsstyrelserna handlägger mängder av ärenden om upplåtelse av mark ovanför odlingsgränsen respektive på renbetesfjällarna, av vilka de flesta gäller jakt och fiske. Det skulle inte vara utan problem att lägga nya uppgifter på länsstyrelserna utan att ge dem ytterligare resurser. Ett annat problem är att organisationen, rutinerna och beslutsordningen skiljer sig mellan de tre länsstyrelserna, vilket kan påverka besluten. Det skulle vara olyckligt om besluten skulle skilja sig i två liknande ärenden om försäljning bara för att marken låg på olika sidor om en länsgräns.

En väg förbi de problemen skulle kunna vara att låta en av länsstyrelserna besluta i alla ärenden, efter samråd med de två andra. Då skulle det vara lättare att sätta av och upprätthålla resurser och kompetens, liksom att undvika risken för olika bedömningar av liknande ärenden. Men det är svårt att se fördelen med den konstruktionen jämfört med att ge uppgiften till en central myndighet.

### **Jordbruksverket**

Jordbruksverket beslutar för närvarande om försäljning av fjällägenheter. De har således redan en organisation och kompetens för att besluta om försäljningar. Det som skiljer

---

<sup>13</sup> Prop. 1994/95:100, bilaga 10 s 65.

fjällägenheterna från övrig mark ovanför odlingsgränsen och på renbetesfjällen är att frågan om olägenheter för renskötseln inte behöver prövas när en fjällägenhet ska säljas. Den frågan anses redan avgjord, eftersom fjällägenheten har funnits på platsen i många år. Har det inte varit någon olägenhet hittills så lär det inte bli det i framtiden heller. Inget hindrar dock verket från att ta med den aspekten vid beslutet. Snarare tvärtom. Rennäring ingår redan i dess uppgifter, och för att få reda på de lokala förhållandena kan verket utnyttja länsstyrelserna på samma sätt som regeringen gör i dag. Delvis sker det redan. I den informella överenskommelsen mellan Jordbruksdepartementet och de berörda myndigheterna ingår att Jordbruksverket får länsstyrelsernas yttranden i ärendena om försäljning, och använder dem som underlag för sina egna yttranden till regeringen.

Statskontoret ser inget avgörande hinder mot att låta Jordbruksverket fatta beslut om försäljningar av mark som inte är fjällägenheter. Paradoxalt nog så är det mindre självklart att det är Jordbruksverket som fattar beslut om att sälja fjällägenheter. Som vi nämnde så anses det ju inte finnas någon koppling till renskötseln i de fallen. Och även om fjällägenheterna en gång skapades för att göra det möjligt att bedriva jordbruk på platser där ingen odling ansågs vara möjlig så är det långsökt att i dag se fjällägenheterna som en jordbruksfråga.

### **Fastighetsverket**

Fastighetsverket är en minst lika tänkbar möjlighet. Sedan år 1994 förvaltar verket statens mark ovanför odlingsgränsen och på renbetesfjällen. Fastighetsverket har kompetens, erfarenheter och resurser för att besluta om försäljning av alla tänkbara sorters fastigheter. Att renskötsel inte ingår i verkets kompetens är knappast ett hinder. Precis som regeringen gör för närvarande så kan Fastighetsverket låta länsstyrelserna och Jordbruksverket bidra med den kunskapen och de bedömningarna. Redan i dag sköter verket merparten av handläggningen när det tar in och sammanställer yttrandena från länsstyrelserna och Jordbruksverket och skickar dem till regeringen tillsammans med sitt eget yttrande. När beslutet väl är fattat så är det Fastighetsverket som ansvarar för alla de praktiska åtgärder som krävs för att genomföra själva försäljningen.

### **Ekonomiska konsekvenser**

I Statskontorets uppdrag ingår att bedöma de ekonomiska konsekvenserna av de förslag som presenteras. Vår bedömning är att de ekonomiska konsekvenserna av att flytta beslutet från regeringen till någon av myndigheterna skulle vara försumbara. Inte heller valet av myndighet skulle ha någon nämnbar betydelse för kostnaderna.

Eftersom det inte handlar om att skapa några nya uppgifter, utan om att flytta dem som redan finns, så är det i princip ett nollsummespel. Åtminstone teoretiskt så minskar behovet av resurser i Regeringskansliet men ökar i motsvarande grad i någon av myndigheterna. Effektiviteten i de interna processerna kan ha betydelse, men den torde vara försumbar i sammanhanget. En viss effektivisering sker genom att en del administrativa moment försvinner när regeringen kopplas bort från processen, men de ekonomiska konsekvenserna är marginella.

I praktiken, det vill säga uttryckt i förvaltningsanslag, så behöver förändringen inte heller medföra några konsekvenser. Vi utgår från att den tid som frigörs vid Regeringskansliet kommer att behövas för andra befintliga uppgifter och att åtminstone Fastighetsverket och Jordbruksverket kan utföra den nya uppgiften inom ramen för befintliga anslag.

## En eller flera myndigheter?

En fråga som ligger utanför vårt uppdrag, men som kan tas upp i sammanhanget, är om det också finns skäl att se över beslutsordningen för alla ärenden om upplåtelse av statens mark i de aktuella områdena. Skulle det vara mer rationellt om samma myndighet fattade beslut om alla arrenden, tomträtter och försäljning av fjällägenheter samt övrig mark? Det är inte självklart att det är mest rationellt och effektivt att länsstyrelsen beslutar om en specifik markytas arrenderas ut eller upplåtas med tomträtt medan en annan myndighet fattar beslut om försäljning av samma mark – om det inte råkar vara en fjällägenhet, då en tredje myndighet fattar beslutet. Trots allt så handlar det om relativt få ärenden som alla prövas mot samma regelverk och kräver liknande kompetens. Vi påstår inte att det finns några betydande effektivitetsvinster att göra, och det är inget självändamål att ändra ett system som fungerar hyggligt. Men en mer enhetlig och mindre komplicerad beslutsordning skulle troligen underlätta regeringens styrning och göra systemet mer tydligt för de medborgare som berörs.

## 7 Regelverket

Det formella regelverket kring försäljning av statens mark ovanför odlingsgränsen och på renbetesfjällen är mycket begränsat. Den enda specifika lagregeln är 32 § i rennäringslagen (1971:437). Enligt den ska upplåtelser inte tillåtas om de medför avsevärd olägenhet för renskötseln. Men ingenstans preciseras uttrycket ”avsevärd olägenhet”. Det finns en mängd möjliga tolkningar. Hårdragen kan regeln betyda att mark bara får säljas om det är till hundra procent säkert att inte minsta störning får förkomma någonsin i framtiden. Eftersom det aldrig går att garantera det så skulle en sådan tolkning vara detsamma som ett totalt förbud. En annan extrem tolkning är att olägenheten ska vara sådan att det är uppenbart att försäljningen omedelbart skulle göra det omöjligt fortsätta med den befintliga renskötseln på området. Mellan de ytterligheterna är spannet stort.

Lagen ger således begränsad vägledning för besluten. Däremot finns en del uttalanden i budgetpropositionen för år 1994/95 som fungerar som mer operativa riktlinjer.<sup>14</sup> Där anges bland annat att ”upplåtelse även i fortsättningen ska ske restriktivt”.<sup>15</sup> Budskapet återkommer som en utgångspunkt i det här uppdraget till Statskontoret. Lika lite som rennäringslagens uttryck ”avsevärd olägenhet” är ”restriktivt” något särskilt entydigt begrepp. Men i budgetpropositionen finns en formulering som verkar mer handfast. Där föreslår regeringen att ”friköp skall kunna medges om den upplåtna marken används för permanent boende eller för näringsverksamhet om inte särskilda skäl talar emot en försäljning”.<sup>16</sup> Det är en ganska tydlig fingervisning, även om ”skall kunna” inte behöver betyda samma sak som ”skall”. Och det står inget om att friköp inte ska kunna medges i andra fall. Den genomgång som vi har gjort av regeringens beslut under de senaste åren visar att formuleringarna i budgetpropositionen tycks ha haft avgörande betydelse för den praxis som gäller för närvarande.

Sammanfattningsvis konstaterar vi att det regelverk som finns som stöd för besluten om försäljning av mark är knapphändigt och vagt. Centrala delar anges inte i någon lag eller förordning, utan i en mer än tio år gammal proposition. Fördelen med ett så otydligt regelverk är att det ger stort utrymme för olika bedömningar i enskilda fall, och för att väga in aspekter som

---

<sup>14</sup> Se prop. 1994/95:100, bilaga 10 s 62 ff.

<sup>15</sup> Prop. 1994/95:100, bilaga 10 s 65.

<sup>16</sup> Prop. 1994/95:100, bilaga 10 s 65.

inte anges eller undantas i regelverket. Ett mindre välvilligt sätt att uttrycka det är att det i många fall är omöjligt att med utgångspunkt i regelverket på förhand avgöra utfallet av en prövning. En nackdel är också att prövningen blir mer omständlig än om regerverket hade varit tydligare.

### **Tydligare regelverk**

Enligt Statskontoret finns det skäl att se över regelverket för att göra det mer genomskinligt och förutsägbart samt beslutsprocessen effektivare. Det gäller särskilt om besluten ska flyttas från regeringen till en förvaltningsmyndighet. En myndighet ska inte göra den typ av politiska bedömningar som i dag kan göras i samband med regeringens beredning. Sådana bedömningar bör så långt möjligt arbetas in i regelverket, så att de ger vägledning för myndighetens beslut. Om det bedöms som omöjligt så talar det mot att flytta besluten från regeringen till en förvaltningsmyndighet. Vi anser dock att det går att göra ett antal förändringar i den riktningen.

Flera av de resonemang som förs i budgetpropositionen för år 1994/95, och som avspeglar sig i praxis från de senaste åren, bör utvecklas och föras över till en förordning. Det gäller bland annat den operativa tolkningen av ”restriktiv”. Den nuvarande tolkningen, att säga nej till fritidshus men godkänna permanent boende, kan dock ifrågasättas. Om syftet är att störa rennäringen så lite som möjligt så är den inte effektiv. Rimligen beror det på hur fritidshuset respektive permanentbostaden används, och vilken sorts näringsverksamhet det är fråga om. Ett fritidshus som används under ett par veckor varje år när inga renar finns i närheten torde vara en mindre olägenhet för renskötseln än ett permanent boende. Dessutom är det omöjligt att veta hur marken kommer att användas i framtiden. Den som köper en fastighet för att bo där permanent kan ju snabbt sälja den vidare till någon som använder den som fritidshus.

Det finns också skäl att försöka förtydliga innebörden av uttrycket ”avsevärd olägenhet för rennäringen”. Vi har inte närmare studerat om det finns några tydliga mönster i länsstyrelsernas bedömningar av hur rennäringen påverkas i olika fall. Men vid våra intervjuer så har länsstyrelserna och Jordbruksverket beskrivit faktorer som spelar in och visat detaljerade kartor över var renarna brukar uppehålla sig vid olika tidpunkter. Så vitt vi förstår finns en hel del kunskaper och erfarenheter som kan tas som utgångspunkt för att formulera riktlinjer för hur olägenheten ska bedömas. Ett annat önskvärt förtydligande är om och i så fall hur olika sorters störningar påverkar graden av olägenhet. Är till exempel risk för störning mer acceptabel än oundviklig störning? Är regelbundna störningar bättre eller sämre än slumpmässiga? Spelar mängden störningar per år någon roll, och är det bara störningar under vissa tidpunkter som måste undvikas? Hur ska man bedöma risken för störningar som kan uppstå någon gång i framtiden?

Varken rennäringslagen eller budgetpropositionen anger något utrymme för att väga de negativa effekterna för rennäringen mot olika positiva effekter. Inte heller om andra effekter kan påverka hur restriktivt upplåtelse ska bedömas. Anta till exempel att två tänkbara försäljningar skulle medföra små men likartade störningar för rennäringen. Den ena försäljningen skulle få påtagliga positiva effekter för näringslivet eller kulturmiljön, medan den andra inte skulle få några sådana effekter. Skulle det kunna innebära att den förra godkändes men inte den andra? Vi konstaterar att länsstyrelserna i varierande grad väger in olika aspekter när de tar ställning till ett arrende eller yttrar sig om effekterna av en försäljning. Den sortens avvägningar ingår i länsstyrelsernas speciella roll att samordna olika intressen och fatta beslut med utgångspunkt i en helhetssyn på länets utveckling. Statskontoret anser att det bör förtydligas i

regelverket om den typen av avvägningar ska få spela någon roll vid besluten, eller om länsstyrelsen i sammanhanget ska spela en strikt roll som sektorsmyndighet för rennäringen.

## 8 Ska besluten kunna överklagas?

Enligt uppdraget till Statskontoret ska vi överväga om det ska vara förbjudet att överklaga besluten om försäljning av mark, förutsatt att de flyttas från regeringen till en förvaltningsmyndighet.

För närvarande gäller att länsstyrelsernas beslut om arrende och Jordbruksverkets beslut om försäljning av fjällägenheter får överklagas till regeringen.

Statskontorets utgångspunkt är att den som anser sig missgynnad av ett myndighetsbeslut ska kunna få det prövat. Poängen är att öka rättssäkerheten, som är en av förvaltningspolitikens ledstjärnor. Och ju större tolkningsutrymme det finns i regelverket som ligger till grund för beslutet, desto starkare skäl för att det ska gå att överklaga. Det talar för att de aktuella besluten bör kunna överklagas av rennäringens intressen (samebyn) och den tänkte köparen.

Vi har stött på ett principiellt resonemang som stödjer den motsatta uppfattningen.<sup>17</sup> Det går ut på att staten i de här fallen uppträder i rollen som vilken enskild markägare som helst. Och den som vill köpa ett stycke privat mark men blir nekad av ägaren kan ju inte överklaga. Därför är det orimligt att just statens nekande skulle kunna överklagas.

En invändning mot resonemanget är att ett myndighetsbeslut som berör specifika individer och som fattas enligt ett särskilt regelverk skiljer sig principiellt från en kommersiell uppgörelse på marknaden. Analogin skulle vara mer rimlig om staten bjöd ut ett antal fastigheter på marknaden, och där vem som helst kunde lägga ett bud. I de aktuella fallen handlar det inte om en tvist mellan köparen och säljaren. Här gäller frågan om regelverket har tolkats korrekt, eller om beslutet på ett orimligt sätt har gynnat eller missgynnat ett intresse (rennäringen) på bekostnad av ett annat (den som av något skäl vill köpa en bit mark).

Men oberoende av de här resonemangen, och även om möjligheten att överklaga inte är något tvingande krav, så finns det i vart fall inget som hindrar att det ska gå att överklaga besluten. I så fall blir den rimliga frågan om det finns några skäl att förbjuda det. Så vitt Statskontoret kan se så är det enda tänkbara skälet att det skulle spara en del arbete för den som ska hantera överklagandet. Vi kan se det som en avvägning mellan effektivitet och rättssäkerhet, som ju måste göras i många fall. Men här väger effektivitetsaspekten lätt. Om vi antar att antalet ärenden under de senaste åren är någorlunda typiskt så krävs inte särskilt många arbetsdagar per år för att hantera överklaganden. Och om regelverket förtydligas i linje med vårt tidigare resonemang samt besluten formuleras och motiveras väl så lär parterna i de flesta fall inse att det inte finns så stort utrymme för att överklaga. Det går förstås inte att utesluta att enstaka överklaganden görs på pin kiv, till exempel för att fördröja ett avgörande. Men de torde vara enkla att avslå utan omfattande beredning. I de fall där besluten inte är så entydiga att det är meningslöst att överklaga, till exempel för att förutsättningarna är speciella eller nya, kan ett överklagande bidra till att utveckla praxis för framtida beslut. Den tid som krävs för handläggningen får i så fall betraktas som en investering för att stärka regelverket.

---

<sup>17</sup> Se t.ex. Länsstyrelsen i Västerbottens läns remissvar på Promemorian Överklagande av beslut i rennäringens ärenden, dnr. 350-11023/95.

Då återstår frågan om vart besluten ska överklagas. Här har vi i praktiken inga alternativ. Det kan finnas goda argument för och rimliga motiv till att besluten ska kunna överklagas till förvaltningsdomstol, varför för- och nackdelarna med den möjligheten borde analyseras. Vi har avstått. Skälet är att det i uppdraget till Statskontoret uttryckligen anges att vi inte ska överväga om överklagande ska ske till domstol. I så fall ser vi ingen annan möjlighet än att besluten liksom i dag överklagas till regeringen.

### **Överklaganden av länsstyrelsernas beslut**

Enligt den beslutsordning som gäller i dag så kan Jordbruksverkets beslut om försäljning av fjällägenheter och länsstyrelsernas beslut om arrenden överklagas till regeringen. I uppdraget till Statskontoret ingår inte att överväga om länsstyrelsernas beslut skulle kunna överklagas till någon annan än regeringen. Vi vill ändå kort kommentera frågan.

Överklaganden av länsstyrelsernas beslut utgör till antalet mer än hälften av de cirka 50 ärenden som regeringen prövar varje år, men vi vet inte hur mycket resurser det kräver i förhållande till de ärenden där regeringen som första instans beslutar om försäljningar.

En möjlighet skulle kunna vara att överlåta överklagandena på samma myndighet som eventuellt får överta besluten om försäljningar. En annan möjlighet är att överklagandena görs till förvaltningsdomstol.

## **9 Sammanfattande slutsatser, bedömningar och kommentarer**

Statskontoret anser att det finns skäl att flytta besluten om försäljning av statens mark ovanför odlingsgränsen i Västerbottens och Norrbottens län samt på renbetesfjällen i Jämtlands län till en förvaltningsmyndighet. Skälen är främst principiella, även om det också kan innebära en viss effektivisering och frigöra smärre resurser vid Regeringskansliet.

Även om det nuvarande regelverket och de senaste årens praxis kan fungera som stöd för förvaltningsmyndighetens beslut så anser Statskontoret att det är önskvärt att utveckla och förtydliga reglerna och samla dem i en förordning. Ju mer regelverket går att förtydliga, desto starkare blir skälen att flytta besluten till en förvaltningsmyndighet.

Statskontoret har övervägt möjligheterna att flytta besluten till länsstyrelserna, Fastighetsverket eller Jordbruksverket. Vid valet mellan dem finns argument för samliga, men vi anser att valet i första hand bör stå mellan de centrala myndigheterna Fastighetsverket och Jordbruksverket. Vi bedömer att båda redan har den kompetens som krävs, och att de kan hantera den nya uppgiften inom ramen för sina nuvarande anslag.

En principiell aspekt som kan ha viss betydelse vid valet av myndighet är att det kan ses som en markering av frågornas karaktär. Om uppgiften kan beskrivas som professionell försäljning av fastigheter så pekar det mot Fastighetsverket. Ska den däremot betraktas som en jordbrukspolitisk fråga eller rennärlingsfråga så talar det för Jordbruksverket.

För att förbättra regeringens möjligheter att styra verksamheten samt renodla och förtydliga myndighetsorganisationen så anser Statskontoret att regeringen bör överväga om alla sådana ärenden om upplåtelse av statens mark i de aktuella områdena som kräver likartad kompetens bör samlas vid en myndighet.

Statskontoret anser inte att det finns några rimliga skäl att förbjuda överklagande av myndighetens beslut.

## **Fjällägenheterna och jaktbestämmelserna – ett par kommentarer**

Under vårt arbete med uppdraget har vi stött på ett par frågor som inte direkt ingår i uppdraget, men som vi ändå vill kommentera kort. Den ena gäller länsstyrelsernas arbete med att avveckla fjällägenheterna, den andra vissa av deras jaktbestämmelser.

För närvarande finns cirka 50 fjällägenheter, varav de flesta i Jämtlands län. De skapades för snart 100 år sedan i syfte att göra det lagligt att bedriva jordbruk på platser där det egentligen inte var möjligt. I dag är det motivet överspelat. Regeringen har uttalat att de ska avvecklas, med undantag av dem som har särskilt stora kulturhistoriska värden som gör dem värda att bevara för framtiden. Ett antal inventeringar av fjällägenheterna har genomförts genom åren, med varierande antal bevarandevärda fjällägenheter som resultat. I dag avgör länsstyrelserna själva om en fjällägenhet är värd att bevara eller inte.

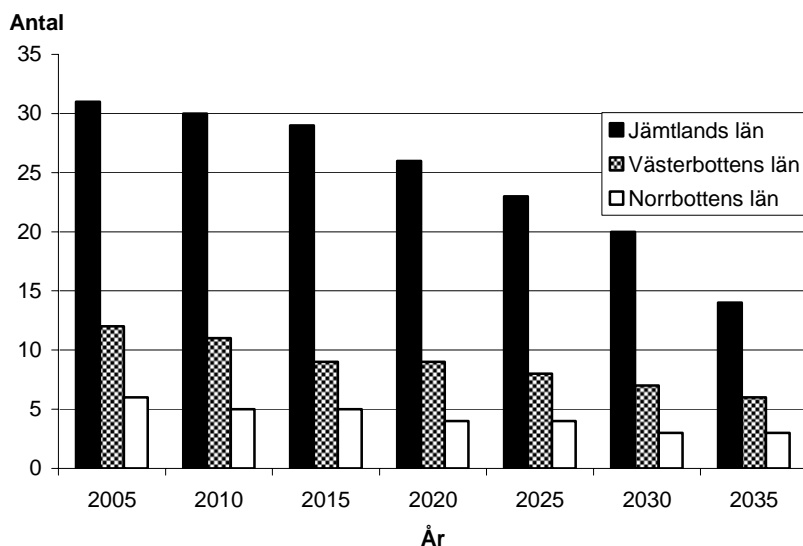
I villkoren för arrendet av de fjällägenheter som har bostadshus som ägs av staten ingår ett åtagande från staten att svara för husens underhåll. Det finns ett särskilt anslag för det, som Jordbruksverket fördelar mellan de tre länsstyrelserna. Totalt är anslaget cirka 1,5 miljoner kronor per år. Länsstyrelserna och Jordbruksverket har vid våra intervjuer påpekat att anslaget inte räcker för det underhåll som egentligen ska utföras enligt arrendekontrakten. Eftersom fjällägenheterna ofta ligger oländigt till så blir underhållet dyrt, speciellt om det kräver omfattande transporter av utrustning och material. I vissa fall har reparationsåtgärderna kostat flera gånger mer än vad den reparerade byggnaden är värd.

Regeringens inställning är att länsstyrelserna själva ska avgöra hur det särskilda anslaget ska utnyttjas på bästa sätt. Men länsstyrelserna anser inte att det är möjligt att prioritera mellan åtgärderna, till exempel så att pengarna i första hand används till de fjällägenheter som anses viktigast att bevara. I stället utförs det underhåll som är mest akut och så länge pengarna räcker.

Åtminstone på sikt riskerar det här att leda till att de fjällägenheter som är mest värda att bevara förfaller och förlorar sitt värde. En möjlighet att motverka det är att öka anslaget, men inget tyder på att det kommer att ske. Då återstår bara att försöka sälja eller avveckla fjällägenheterna så fort som möjligt, förutom dem som är värda att bevara. Det är också regeringens uppdrag till länsstyrelserna, även om det inte är formellt formulerat.

Vi konstaterar att länsstyrelserna arbetar med frågan, men inte särskilt systematiskt. I stället försöker de på skilda sätt och vid olika tillfällen erbjuda eller försöka övertala arrendatorerna att köpa fjällägenheterna, ofta till ganska små summor. Men tydligen går det trögt. Också de som i princip är intresserade avvaktar. Det är inte konstigt. Enda motivet för någon att vilja köpa en fjällägenhet i stället för att arrendera är att fastigheten då kan användas som säkerhet vid lån. På grund av fastigheternas låga värden så handlar det dock om relativt små belopp. Den som arrenderar en fjällägenhet betalar ett lågt arrende som i många fall närmast är symboliskt ("allt annat än marknadsmässigt", som en av våra intervjupersoner uttryckte det), i vilket ingår fritt fiske, fri småviltsjakt och rätt att ta ved för husbehov. Vid ett friköp går de miste om de förmånerna. För att undanröja det hindret har Länsstyrelsen i Jämtlands län erbjudit fortsatt fri jakt och fritt fiske mot en symbolisk årlig avgift.

Arrendena gäller under innehavarnas livstid. På sikt kommer fjällägenheterna därmed att försvinna, förutsatt att de inte överlåts.<sup>18</sup> För att illustrera utvecklingen om inga fjällägenheter säljs eller avvecklas under arrendatorernas livstid har vi gjort en enkel beräkning. Den utgår från åldern på de nuvarande arrendatorerna, och att de har kvar sina kontrakt tills de är 90 år. Se figur 1.



**Figur 1.** Antalet återstående fjällägenheter om ingen av dem säljs eller avvecklas innan de nuvarande arrendatorerna är 90 år. Källa: Länsstyrelserna i Jämtlands, Västerbottens och Norrbottens län.

Vi konstaterar att det dröjer många årtionden innan de nuvarande kontrakten löper ut. Statens ekonomiska åtagande för underhållet kommer att bestå länge om det inte går att öka takten i avvecklingen.

Frågan är om det finns några åtgärder som kan vidtas för att skynda på utvecklingen. Syftet skulle vara att frigöra resurser för att ta hand om de värdefulla fjällägenheterna så att de inte förlorar sina värden på grund av bristande underhåll. Vi har inte undersökt möjligheterna på något systematiskt sätt, men vissa åtgärder borde kunna prövas. Till att börja med borde arrendekontrakten ses över så att det blir tydligt att de inte kan ärvas eller överlåtas. Arrendenas storlek kan ses över, så att det blir mer kännbart att inneha en fjällägenhet som nästan aldrig utnyttjas. Prissättningen vid försäljning kan också diskuteras, kanske genom tidsbegränsade rabatter eller ersättningar till dem som frivilligt säger upp arrendena inom en bestämd tid. I vissa fall skulle staten troligen långsiktigt tjäna på att skänka bort fjällägenheterna. Det jämtländska erbjudandet om bibehållen jakt- och fiskerätt vid friköp kan spridas till de andra länen. Och så vidare.

Vi anser att regeringen bör överväga att ge länsstyrelserna i uppdrag att i samråd ta fram tydliga planer som kan ligga till grund för ett mer systematiskt och aktivt arbete med att avveckla fjällägenheterna. Planerna bör innehålla analyser av de kort- och långsiktiga ekonomiska konsekvenserna av olika åtgärder. En möjlighet skulle till exempel kunna vara att helt avstå från dyrbara underhållsåtgärder under några år och i stället spara anslaget för att sedan kunna

<sup>18</sup> Enligt 8 kap. 6§ jordabalken (1970:994) har maken eller maken till arrendatorn rätt att inträda som arrendator om denne dör. Andra arvingar kan inte kräva att få överta arrendet. Uppenbarligen har det dock förekommit att länsstyrelserna medgett det, eftersom några av de nuvarande arrendatorerna är relativt unga.

erbjuda mer generösa ersättningar till dem som säger upp kontrakten till fjällägenheter som inte bör bevaras.



Länsstyrelserna upplåter mark för småviltsjakt mot avgift. Jordbruksverket har tagit fram föreskrifter för verksamheten, vilka har utformats som ramar inom vilka de olika länsstyrelserna kan anpassa bestämmelserna till de lokala förhållandena. Bland länsstyrelsens tillämpningar har vi sett några villkor som det finns skäl att ifrågasätta. Det gäller till exempel särskilda krav som ställs för att jägare från vissa länder ska få jaga i länet. I något fall anges att den som är mantalsskriven i Sverige eller något annat nordiskt land har rätt att köpa jaktkort och jaga på egen hand. Den som däremot kommer från något annat land måste anlita en jaktvärd. Kraven på jaktvärden preciseras också. Till dem hör att värden ska vara anställd vid en särskild typ av företag, som måste ha sitt säte i den aktuella kommunen.

Vi konstaterar att den här sortens krav är olämpliga och möjligen inte ens tillåtna, eftersom de kan vara diskriminerande och strida mot näringsfriheten. Självklart kan och bör länsstyrelserna ställa krav på att jägarna har tagit del av och förstått de bestämmelser som gäller för att jaga i länet, och har sådan kunskap om förhållandena som krävs. Lika självklart måste vissa kompetenskrav kunna ställas på den som ska vara jaktvärd. Men det är inte rimligt att diskriminera någon på grund av nationalitet genom att tvinga denne att betala för en jaktvärd. Och det går inte att upphäva näringsfriheten genom att hindra en kompetent jaktvärd från att arbeta bara för att denne är anställd av ett företag som har sitt säte i en annan kommun.

Vi anser att Jordbruksverket bör få i uppdrag att se över länsstyrelsernas tillämpningar av jaktbestämmelserna, så att de inte strider mot lagar och principer.



REGERINGEN

Regeringsbeslut 9

2005-04-21

Jo2005/1062

Jordbruksdepartementet

Till avd.....	S
Kontakt med.....	
Beslut.....	ad
Datum.....	050513
Sign.....	ad

Statskontoret

Box 8110

104 20 STOCKHOLM

STATSKONTORET
Registrator
Ink. 2005-05-13
Dnr. 2005/241-5

**Uppdrag att utreda frågor om handläggningen av upplåtelse och försäljning av statens mark ovan odlingsgränsen och på renbetesfjällen**

**Bakgrund**

Statens mark ovan odlingsgränsen i Norrbottens och Västerbottens län och på renbetesfjällen i Jämtlands län nyttjas till stor del av rennäringen. Intresset för andra användningsområden har ökat, t.ex. fritids- och husbehovsbruk. Upplåtelser av nyttjanderätt till statens mark ovan odlingsgränsen och på renbetesfjällen görs huvudsakligen med utgångspunkt från bestämmelserna i rennäringslagen (1971:437) men även från jordabalkens bestämmelser. Enligt rennäringslagen får nyttjanderätt upplåtas endast om upplåtelsen kan ske utan avsevärd olägenhet för renskötseln. Upplåtelseerna hanteras och beslutas av respektive länsstyrelse medan fastigheterna förvaltas av Statens fastighetsverk. Länsstyrelsens beslut kan överklagas till regeringen.

Beslut om friköp av statens mark ovan odlingsgränsen samt på renbetesfjällen fattas av regeringen efter det att respektive länsstyrelse, Statens fastighetsverk samt Statens jordbruksverk har yttrat sig. Regeringens praxis i dessa ärenden bygger bl.a. på reglerna i rennäringslagen och på uttalanden av riksdagen (prop. 1994/95:100 bil. 10, bet. 1994/95:BoU16, rskr. 1994/95:272).

Regeringen fungerar i dessa ärenden som företrädare för staten såsom markägare. Utöver de nyssnämnda uttalandena av riksdagen och bestämmelserna i rennäringslagen om att markupplåtelse inte får ske om det innebär en avsevärd olägenhet för renskötseln, finns ingen egentlig reglering av frågan om när friköp respektive upplåtelse skall ske. Någon skyldighet för regeringen att medge försäljning eller upplåtelse av nyttjanderätt till mark finns inte. Ytterst vilar därför prövningen av de aktuella ärendetyperna på en diskretionär bedömning.

Erfarenheterna av nuvarande beslutsordning och gällande regler visar att ett relativt stort antal ärenden (cirka ett femtiotal) årligen överklagas till

*em/llc*

Postadress  
103 33 Stockholm

Telefonväxel  
08-405 10 00

E-post: [registrator@agriculture.ministry.se](mailto:registrator@agriculture.ministry.se)

Besöksadress  
Fredsgatan 8

Telefax  
08-20 64 96

Telex  
156 81 MINAGRI S

och prövas av regeringen. Regeringens prövning av dessa ärenden kräver betydande resurser. Mot denna bakgrund bör det utredas om beslutsordningen för dessa ärendegrupper kan förenklas och effektiviseras.

#### Uppdraget

En översyn skall göras av nuvarande beslutsordning för upplåtelser av mark och friköp av statens mark ovan odlingsgränsen i Norrbottens och Västerbottens län samt på renbetesfjällen i Jämtlands län. Utredningen skall omfatta följande:

- En analys av länsstyrelsernas handläggning av ärenden som rör ansökningar om upplåtelser och friköp av mark ovan odlingsgränsen och på renbetesfjällen.
- Övervägande om de ärenden som i dag prövas av regeringen såsom första instans i stället kan prövas av en förvaltningsmyndighet och i så fall vilken.
- Övervägande om ett förbud mot överklagande av förvaltningsmyndighetens beslut i fråga om upplåtelse eller friköp av statens mark ovan odlingsgränsen och på renbetesfjällen bör införas.
- Övervägande om någon annan ändring av beslutsordningen för nu aktuella typer av ärenden bör införas. I uppdraget ingår dock inte att överväga om överklagande skall ske till domstol.

En utgångspunkt skall vara att principerna om restriktivitet vid medgivande av markupplåtelser samt friköp skall behållas. Uppdraget skall även innefatta en bedömning av de ekonomiska konsekvenserna av de förslag som presenteras.

#### Ramar för uppdraget

Uppdraget skall redovisas senast den 1 oktober 2005. Statskontoret skall bära kostnaderna för utförandet av uppdraget, dock med undantag för särskilda omkostnader för uppdragets genomförande, t.ex. för resor och för anlitande av resurs med speciell sakkunskap. Dessa kostnader får uppgå till högst 100 000 kr.

#### Rapportering

Uppdraget skall slutligt redovisas i en skriftlig rapport. En muntlig delrapport lämnas den 1 juni 2005.

På regeringens vägnar

  
Ann-Christin Nykvist

  
Anders Nilsson