

En ny beslutsordning för statens försäljning av mark ovanför odlingsgränsen och på renbetesfjällen

Regeringskansliet uppdrog den 11 oktober 2019 åt rådmannen Jonas Manole att biträda Näringsdepartementet med att utreda frågor kring beslutsordningen för ärenden om försäljning av statens mark ovanför odlingsgränsen och på renbetesfjällen (N2019/02791/FJR). Enligt uppdraget ska utredaren bl.a. analysera om det är lämpligt att ändra nuvarande beslutsordning för ärenden om försäljning av statens mark ovanför odlingsgränsen och på renbetesfjällen, inklusive fjällägenheter. Uppdraget finns med som bilaga till denna promemoria. I denna promemoria redovisas de förslag som lämnas med anledning av uppdraget.

Genom denna promemoria är uppdraget slutfört.

Östersund i april 2020

/Jonas Manole

Promemorians huvudsakliga innehåll

I denna promemoria föreslås att den prövning som regeringen gör i dag innan staten säljer mark ovanför odlingsgränsen och på renbetesfjällen, ska flyttas från regeringen till Statens fastighetsverk. De principer som har legat till grund för regeringens prövning och som har fastslagits i framförallt tre budgetpropositioner, föreslås förtydligas och komma till uttryck i en ny förordning. Det bedöms lämpligt att förordningsmotiv tas fram i samband med att en ny förordning beslutas. Förslag till ny förordning och förordningsmotiv finns med i promemorian.

Innan Statens fastighetsverk beslutar om att godkänna en ansökan ska verket höra bl.a. berörd sameby, berörd länsstyrelse och Sametinget. Om ett beslut innebär att tillstånd till försäljning ges, får beslutet överklagas till regeringen. Andra beslut får inte överklagas.

Vissa fördändringar behövs i rennäringsförordningen och i förordningen om överlåtelse av statens fasta egendom, m.m.

Innehållsförteckning

1	Författningsförslag	4
1.1	Förslag till förordning (2020:xxx) om prövning av försäljning av statens mark ovanför odlingsgränsen och på renbetesfjällen	4
1.2	Förslag till förordning om ändring i rennäringsförordningen (1993:384)	6
1.3	Förslag till förordning om ändring i förordningen (1996:1190) om överlåtelse av statens fasta egendom, m.m.	8
2	Bakgrund	9
2.1	Marken ovanför odlingsgränsen och på renbetesfjällen och frågor om renskötselrätt	9
2.2	Den nuvarande beslutsordningen	10
2.3	Gällande principer för markförvärv	11
2.3.1	Markförvärv i de berörda områdena	11
2.3.2	Principerna för försäljning av statens mark i övrigt	13
2.4	De tidigare utredningarna i frågor om en ändrad beslutsordning	14
3	Förslagen till en ändrad beslutsordning	15
3.1	En ny beslutsordning införs	15
3.2	Fjällägenheter	18
3.3	Överklagande av beslut	20
3.4	En ny förordning för de gällande principerna	21
3.5	Andra principer som ska gälla för markförsäljningarna ..	22
4	Konsekvenser	23
4.1	Inledning	23
4.2	Konsekvenser för staten	23
4.3	Konsekvenser för enskilda och för företag	24
5	Förslag till förordning om prövning av försäljning av statens mark ovanför odlingsgränsen och på renbetesfjällen med förslag till förordningsmotiv	24
Bilaga	Uppdrag att analysera beslutsordningen för ärenden om försäljning av statens mark ovanför odlingsgränsen och på renbetesfjällen	33

1 Författningsförslag

Promemorian har följande förslag till förordningar.

1.1 Förslag till förordning (2020:xxx) om prövning av försäljning av statens mark ovanför odlingsgränsen och på renbetesfjällen

Häriigenom föreskrivs följande.

Förordningens syfte och omfattning

1 § Denna förordning gäller den prövning som ska ske innan staten säljer mark ovanför odlingsgränsen i Norrbottens och Västerbottens län och på renbetesfjällen i Jämtlands län.

Ansökan och krav på tillstånd

2 § Frågor om tillåtligheten av en försäljning prövas av Statens fastighetsverk som beslutar om det ska ges tillstånd till att försälja mark som avses i 1 §.

Prövning ska ske efter ansökan av en enskild eller en kommun, eller när en fastighetsförvaltande myndighet på eget initiativ vill sälja mark.

3 § Ansökan av en enskild eller en kommun om att få köpa mark som avses i 1 § ska ges in till Statens fastighetsverk.

4 § Försäljning av statens mark ovanför odlingsgränsen och på renbetesfjällen får inte ske innan ett beslut om tillstånd har fattats enligt 2 §.

Bedömningen av huruvida ett tillstånd till försäljning får ges ska vara restriktiv.

I vilka fall som tillstånd till försäljning får ges

5 § Tillstånd får ges när sökanden är en fysisk person som har en nyttjanderätt till det berörda markområdet, om marken används för eller kommer att användas för permanent boende och boendet har rimliga förutsättningar att långsiktigt bestå.

6 § Tillstånd får ges när sökanden har en nyttjanderätt till det berörda markområdet, om näringsverksamhet bedrivs eller avses bedrivas långsiktigt på platsen.

7 § Tillstånd får ges när sökanden har en nyttjanderätt till det berörda markområdet och använder det för fritidsboende, endast om han eller hon sedan mycket lång tid tillbaka har en stark personlig anknytning till platsen ifråga.

8 § Om det finns särskilda skäl, får tillstånd ges trots att sökanden inte har någon nyttjanderätt till det berörda markområdet.

Om det finns särskilda skäl, får tillstånd ges till en fastighetsförvaltande myndighet som på eget initiativ vill sälja mark till den som inte har någon nyttjanderätt till det berörda markområdet.

9 § Tillstånd till försäljning enligt 5 – 8 §§ får inte ges om en försäljning medför eller riskerar att medföra avsevärd olägenhet för renskötseln, eller om andra särskilda skäl talar emot en försäljning.

Kommunikation

10 § Innan Statens fastighetsverk fattar ett beslut om att ge tillstånd till en försäljning, ska berörd sameby, länsstyrelsen och Sametinget höras i ärendet. Om det behövs ska även Statens jordbruksverk och Naturvårdsverket höras.

Om det med hänsyn till områdets läge eller beskaffenhet eller av andra skäl är troligt att en annan myndighet kan behöva egendomen eller att den behövs för intressen som den myndigheten ska bevaka, ska samråd ske med den myndigheten.

Försäljningsförfarandet när tillstånd har getts

11 § En fastighetsförvaltande myndighet får besluta om försäljning av fast egendom enligt denna förordning om egendomens värde inte överstiger de belopp som anges i 5 § förordningen (1996:1190) om överlåtelse av statens fasta egendom, m.m.

12 § Försäljning av mark som provas enligt denna förordning ska genomföras affärsmässigt. För att fastställa egendomens marknadsvärde ska den fastighetsförvaltande myndigheten låta beskriva och värdera den.

Av förordningen (1996:1190) om överlåtelse av statens fasta egendom, m.m. följer att den förordningen ska tillämpas på försäljningsförfarandet om mark säljs på en fastighetsförvaltande myndighets initiativ.

Överklagande

13 § Beslut som innebär att tillstånd ges till en försäljning enligt 5 – 8 §§ får överklagas till regeringen. Andra beslut enligt denna förordning får inte överklagas.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2021.

1.2 Förslag till förordning om ändring i rennäringsförordningen (1993:384)

Härigenom föreskrivs att 8 a § ska upphöra att gälla och att 1 och 36 §§
rennäringsförordningen ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Regeringen prövar frågor om försäljning av statens mark ovanför odlingsgränsen och på renbetesfjällen. *Frågor om friköp av fjällägenheter eller del av dessa samt om nedläggning av en fjällägenhet prövas dock av Statens jordbruksverk.*

1 §¹

Statens fastighetsverk prövar frågor om försäljning av statens mark ovanför odlingsgränsen och på renbetesfjällen *i den ordning som följer av förordningen (2020:XXX) om prövning av försäljning av statens mark ovanför odlingsgränsen och på renbetesfjällen.*

8 a §²

I mån av tillgång på medel kan bidrag eller ersättning lämnas till investeringar i byggnader och andra fasta anläggningar på fjällägenheter, till underhåll och upprustning av fjällägenheter, till avvecklingsbidrag och avträdesersättning åt innehavare av sådana lägenheter, till gästgiveribestyr och till inlösen av byggnader.

Frågor om bidrag och ersättningar enligt första stycket prövas av Jordbruksverket eller, efter verkets bemyndigande, av länsstyrelsen.

Jordbruksverket får meddela närmare föreskrifter om bidragen och ersättningarna enligt första stycket.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2021.

¹ Senaste lydelse 1998:1362.

² Senaste lydelse 1998:1362.

Beslut av *Jordbruksverket* enligt 1 § och beslut av Sveriges geologiska undersökning enligt 4 § får överklagas hos regeringen.

Beslut av länsstyrelsen enligt 8 a § får överklagas hos Jordbruksverket.

Bestämmelser om överklagande av andra beslut av länsstyrelsen finns i 99 § rennäringslagen (1971:437).

Beslut i övrigt enligt denna förordning får inte överklagas.

Beslut av Sveriges geologiska undersökning enligt 4 § får överklagas hos regeringen.

Bestämmelser om överklagande av länsstyrelsens beslut finns i 99 § rennäringslagen (1971:437).

Beslut i övrigt enligt denna förordning får inte överklagas.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2021.

³ Senaste lydelse 2006:1359.

1.3 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1996:1190) om överlåtelse av statens fasta egendom, m.m.

Härigenom föreskrivs att 4 § förordningen om överlåtelse av statens fasta egendom, m.m. ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Förordningen gäller inte

1. fast egendom som är invärderad på jordfonden,
2. fjällägenheter på kronomark ovanför odlingsgränsen i Norrbottens och Västerbottens län,
3. renbetesfjällen i Jämtlands län,
4. kronotorp nedanför odlingsgränsen i de sex nordligaste länen, och
5. försäljning som är förenad med rätt till hyra och återköp (s.k. fastighetsleasing) och liknande förfaranden.

Föreslagen lydelse

4 §

Förordningen gäller inte

1. fast egendom som är invärderad på jordfonden,
2. mark ovanför odlingsgränsen i Norrbottens och Västerbottens län,
3. mark på renbetesfjällen i Jämtlands län,
4. kronotorp nedanför odlingsgränsen i de sex nordligaste länen, och
5. försäljning som är förenad med rätt till hyra och återköp (s.k. fastighetsleasing) och liknande förfaranden.

Om sådan mark som avses i första stycket 2 och 3 säljs på statens initiativ och inte efter en ansökan, ska dock denna förordning tillämpas.

För försäljning av sådan mark som avses i första stycket 2 och 3 gäller alltid en särskild prövning enligt förordningen (2020:XXX) om prövning av försäljning av statens mark ovanför odlingsgränsen och på renbetesfjällen.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2021.

2 Bakgrund

2.1 Marken ovanför odlingsgränsen och på renbetesfjällen och frågor om renskötselrätt

Frågor om marken ovanför odlingsgränsen i Västerbottens och Norrbottens län och på renbetesfjällen i Jämtlands län är rättsligt komplicerade och de har under årens lopp gett upphov till en lång rad rättsprocesser mellan företrädesvis staten och olika samiska intressen.

När marken säljs till enskilda agerar staten liksom i andra fall såsom fastighetsägare. All mark ovanför odlingsgränsen och på renbetesfjällen omfattas av renskötselrätt. Staten har därför sedan länge ställt upp särskilda krav på i vilka fall som marken får överlåtas och det gäller som utvecklas nedan en särskild prövning inför en försäljning.

Högsta domstolen gjorde i det s.k. Skattefjällsmålet (NJA 1981 s. 1) ett i sammanhanget mycket viktigt uttalande när den slog fast att samernas rätt till renbete, jakt och fiske från början hade vilat på urminnes hävd. Högsta domstolens uttalande har bl.a. föranlett lagstiftaren att i 1 § rennäringslagen (1971:437) föra in en erinran om att renskötselrätten vilar på urminnes hävd.

Renskötselrätten kommer till uttryck i rennäringslagen (se särskilt 15 – 25 §§) och den innefattar förutom en rätt till renskötsel bl.a. en rätt att jaga och fiska på samebyns områden. Renskötselrätten har av Högsta domstolen beskrivits som en ”starkt skyddad bruksrätt av speciellt slag” (NJA 2001 s. 1). Vidare är renskötselrätten av civilrättslig karaktär och den omfattas därmed av bl.a. reglerna om egendomsskydd i 2 kap. 15 § regeringsformen. I 30 § rennäringslagen slås det fast att den som inom året-runt-markerna äger eller brukar mark där renskötsel bedrivs får inte vid användningen av marken vidta åtgärder som medför avsevärd olägenhet för renskötseln, om inte regeringen med hänvisning till expropriations-ändamål förordnar om att upphäva renskötselrätten. Renskötselrätten i de berörda markområdena innebär alltså ett med äganderätten konkurrerande anspråk på att i olika avseenden nyttja marken.

I det nyligen avgjorda målet mellan Girjas sameby och staten (Högsta domstolens dom den 23 januari 2020 i mål nr T 853-18) kom Högsta domstolen fram till att Girjas sameby hade förvärvat rätten till jakt och fiske i samebyns område ovanför odlingsgränsen genom urminnes hävd. Högsta domstolen bedömde att Girjas sameby hade en i förhållande till staten exklusiv rätt till jakt och fiske, vilket medförde att samebyn och inte staten kunde upplåta den rätten till annan på det berörda markområdet. Målet gällde alltså inte frågan om äganderätten till marken.

Uppdraget för den här promemorian innebär att bedöma om det finns skäl för att ändra den beslutsordning som gäller för försäljning av statens mark ovanför odlingsgränsen och på renbetesfjällen. I uppdraget ingår inte att se över formerna för när och hur upplåtelser av marken kan ske. I uppdraget ingår inte heller att föreslå några förändringar för när staten ska sälja marken, även om principerna för försäljningar enligt uppdraget kan behöva förtydligas. Staten säljer marken endast i speciella fall, men gör det då i egenskap av markägare och med iakttagande bl.a.

av att renskötselrätten gäller parallellt med äganderätten. Det finns därför inte skäl för att i denna promemoria närmare beskriva rättsutvecklingen eller den historiska bakgrunden till de konflikter som har varit kring ägande- och nyttjanderätten till marken.

En längre redovisning av markfrågorna och de historiska förhållandena från ett rättsligt perspektiv finns i t.ex. Samerätt, Bertil Bengtsson, Norstedts Juridik (2004).

Det bör redan här nämnas att det inte enbart är rennäringsen som har ett, i förhållande till den som vill köpa mark, motstående intresse av att använda marken. Större delen av marken är kalvfjäll och annan icke produktiv mark som i princip är tänkta att tillgodose rennäringsens behov. Intresset för andra användningsområden har dock ökat med åren, t.ex. för fritidsbostäder, turism och annan näringsverksamhet liksom för permanentboende och allmän samhällsutbyggnad. Intresset av att köpa mark har ökat och det har medfört att konflikterna om marken har ökat. Staten har genom riksintressesystemet pekat ut stora områden som av riksintresse för förutom rennäringsen även för det rörliga friluftslivet och för obrutet fjäll. Det finns alltså även andra intressen som ska vägas mot den enskildes intresse av att få köpa mark i de berörda områdena.

En del av markerna i de aktuella områdena uppläts förr för bebyggelse och jordbruksdrift med jakt och fiske som komplement, s.k. fjällägenheter. Detta skedde genom en särskild lagstiftning (kungörelse) år 1915 som innebar en särskild upplåtelseform som var en form av jordbruksarrende (fjällägenhet). Numera sker upplåtelseerna av de kvarvarande fjällägenheterna med stöd av jordabalken. Det finns även andra äldre upplåtelseformer som ibland anförs som skäl för att få köpa mark från staten.

Marken förvaltas av Statens fastighetsverk eller undantagsvis av andra fastighetsförvaltande myndigheter men regeringen prövar ärenden om försäljning av statens mark ovan odlingsgränsen och på renbetesfjällen, förutom fjällägenheter. Regeringen fungerar i dessa ärenden som företrädare för staten så som markägare. Lagstiftningen innehåller inte några närmare förutsättningar för när ett förvärv kan medges. Till stöd för besluten har därför särskilda principer reglerats i budgetpropositioner.

2.2 Den nuvarande beslutsordningen

Huvudregeln är enligt 1 § rennäringsförordningen (1993:384) att frågor om försäljning av statens mark ovanför odlingsgränsen och på renbetesfjällen prövas av regeringen. Prövningen sker i de allra flesta fallen efter ansökan av den enskilde som vill köpa marken. Ansökningarna bereds av Statens fastighetsverk som inhämtar yttranden från berörd länsstyrelse och Statens jordbruksverk. Länsstyrelsen inhämtar i sin tur ett yttrande från berörd sameby, som ges in till Fastighetsverket. Fastighetsverket sammanställer därefter yttrandena och överlämnar tillsammans med ett eget yttrande ärendet till regeringen för prövning.

Regeringens beslut om försäljning av sådan mark verkställs och slutförs av den fastighetsförvaltande myndigheten, i de allra flesta fallen alltså av Statens fastighetsverk. Regeringen har alltså skiljt mellan vad som får beskrivas som en

förvaltningsrättslig prövning av frågan om en försäljning ska få ske, och därefter följande frågor om försäljningen. Efter att regeringen har gett tillstånd till försäljning av ett visst markområde, är det den fastighetsförvaltande myndigheten, som med den godkända förvärvaren av marken förhandlar om de närmare villkoren. Marken säljs alltså inte på en öppen marknad och inte efter ett anbudsförfarande. Det är inte alls säkert att en försäljning kommer till stånd och myndigheten är inte bunden vid regeringens beslut såtillvida att marken måste säljas.

Frågor om friköp av fjällägenhet eller del därav samt om nedläggning av fjällägenheter prövas enligt samma paragraf av Statens jordbruksverk. Enligt 36 § rennäringsförordningen får Jordbruksverkets beslut överklagas hos regeringen.

Frågor om upplåtelser av nyttjanderätter av olika slag samt rätt till jakt eller fiske prövas av länsstyrelsen enligt 33 § rennäringslagen (1971:437) jämförd med 2 § rennäringsförordningen. Frågor om upplåtelser och prövningen därav omfattas inte av de frågor som den här promemorian ska ta ställning till.

2.3 Gällande principer för markförvärv

2.3.1 Markförvärv i de berörda områdena

Till skillnad från vad som gäller för upplåtelser på den här berörda marken (jfr 31 – 34 § rennäringslagen) finns det inte några närmare regler i författning för i vilka fall som marken ska kunna säljas. Regeringens hittillsvarande praxis bygger i stället bl. a. på uttalanden i budgetpropositioner som har antagits av riksdagen. Nedan följer en sammanställning över de uttalanden som regeringen har gjort och som har legat till grund för den förvaltningsrättsliga prövningen av huruvida en ansökan om köp ska godtas.

I prop. 1980/81:100 bil. 13 gjordes en redogörelse för den framtida dispositionen och förvaltningen av fjällägenheterna. I huvudsak anfördes följande. För förvaltningen av och förfogandet över fjällägenheterna gäller samma grunder som i fråga om annan statlig fast egendom. Med hänsyn till att lägenheterna är belägna ovanför odlingsgränsen och på renbetesfjällen gäller dessutom rennäringslagens bestämmelser till skydd för de renskötande samerna. Bedömningen av vilka lägenheter som bör bibehållas eller läggas ner som fjällägenheter måste främst ses mot bakgrund av hur starkt det allmänna behovet är av en fast bosättning på platsen. Det är ett allmänt intresse att det även i framtiden finns stadigvarande bosättningar i de mest glest bebyggda delarna av landet och där marken ofta ägs av staten. Det bör ankomma på den förvaltande myndigheten att i det enskilda fallet besluta om en lägenhet ska läggas ner eller bestå. Hänsynen till rennäringsintressen har sedan lång tid tillbaka varit ett starkt skäl att vara särskilt återhållsam när det gäller att upplåta, avyttra eller i övrigt exploatera markerna ovanför odlingsgränsen och på renbetesfjällen. Vidare har också det allmänna intresset av en så långt möjligt orörd natur i fjällområdena inneburit att statsmakterna varit restriktiva i denna fråga. Friköp bör även i fortsättningen ske efter prövning i varje enskilt fall under hänsynstagande till berörda intressen. I den mån friköp inte bör få ske kan tomträtt i enstaka fall liksom hittills vara ett lämpligt alternativ när

besittningsskyddet för bl.a. lägenhetsinnehavare som bedriver någon form av kapitalkrävande näringsverksamhet behöver förstärkas.

I prop. 1994/95:100 bil. 10 fastslogs ändrade principer för upplåtelse och försäljning av annan mark för bostadsändamål, tomträtter och renskötarbostäder på statens mark ovanför odlingsgränsen och på renbetesfjällen än befintliga fjällägenheter. I huvudsak anfördes där följande. Friköp ska kunna medges om den upplåtna marken används för permanent boende eller för näringsverksamhet om inte särskilda skäl talar mot en försäljning. De skäl som angavs år 1980 för återhållsamhet när det gäller att sälja eller exploatera de aktuella markerna gäller alltså fortfarande. Markerna kan närmast oinskränkt disponeras av renskötseln och det rörliga friluftslivet. Från den utgångspunkten kan det vara mindre rationellt att skapa enklaver av enskild mark inom området. Mark som redan är upplåten bör emellertid kunna vara möjlig att i större utsträckning än hittills köpa. Liksom hittills bör dock köp medges endast för permanentboende och för näringsverksamhet på i första hand mark runt befintliga byggnader. En förutsättning för friköp bör vara att permanentboende har en rimlig förutsättning att bestå. Detta kräver att det finns en möjlighet till inkomst i bostadens närområde. Inom områden som är känsliga för rennäringen och naturvärden bör prövningen inför en försäljning fortfarande vara restriktiv. Upplåtelser och köp avsedda för fritidsändamål bör även i fortsättningen medges restriktivt. Det förekommer att innehavaren av en renskötarbostad önskar friköpa tomten till bostaden eller att den upplåts med tomträtt. Det saknas egentlig anledning att behandla sådana köp på annat sätt än köp av bostadsarrende. Vid friköp av renskötarbostäder ska särskild hänsyn tas till den samiska kulturmiljön. Samerna bör ges ett betydande inflytande över ärenden som avser köp av mark i områden med i huvudsak samisk bosättning. Detta sker lämpligen genom att berörd sameby och Sametinget hörs i ärendet. Upplåtelse med tomträtt ska endast ske för näringsverksamhet med stort markbehov eller om den som marken upplåtits till inte önskar förvärva marken med äganderätt.

Gällande fjällägenheterna uttalades att statsfinansiella skäl talar för att systemet med fjällägenheter avvecklas. Möjligheterna att kunna förvärva mark på fjällägenheterna hade varit begränsade och i prop. 2009/10:1 utg.omr. 23 föreslogs vissa ändrade riktlinjer och principer för upplåtelse och försäljning av fjällägenheter. Regeringen anförde i huvudsak följande.

Markanvändningen ovan odlingsgränsen har under de senaste decennierna genomgått förändringar. Nya företagsetableringar har tillkommit och de flesta företag som bedriver verksamhet i dessa områden är beroende av mark, t.ex. jakt- och fisketurism, sport- och naturupplevelser etc. Med tiden har därför förutsättningarna för och bedömningarna av vad som ska anses som permanent bosättning och näringsverksamhet förändrats. Friköp av fjällägenheter ska kunna medges fysiska personer om marken används eller kommer att användas för permanent boende eller deltidboende minst sex månader per år och boendet har rimliga förutsättningar att långsiktigt bestå. Detsamma gäller för fritidsboende om förvärvaren under mycket lång tid har eller har haft en stark personlig anknytning (t.ex. långvarig vistelse, förfäder, släktskap etc.) till platsen ifråga. Från naturvårds- och kulturmiljösynpunkt bör även ett aktivt fritidsboende kunna vara en möjlighet att hålla ett åldrande byggnadsbestånd samt den närmaste omkringliggande marken i ett godtagbart skick. Friköp ska även kunna medges för

under året tidsbegränsad näringsverksamhet som långsiktigt bedrivs eller kommer att bedrivas på platsen, om inte särskilda skäl talar mot en försäljning. Upplåtelse med tomträtt ska endast kunna ske för näringsverksamhet med stort markbehov eller om den som marken upplåts till inte vill förvärva den med äganderätt. Vid prövning av ansökan avseende försäljning av mark ska bestämmelserna om dels den storslagna fjällmiljön i miljöbalken, dels behovet av hänsynstagande till rennäringen enligt 32 § rennäringslagen noggrant beaktas. Med förvärv avses väl avgränsad mark runt befintliga eller tilltänkta byggnader.

I prop. 2016/17:1 utg.omr. 23 anfördes att det saknas anledning att låta olika principer ligga till grund för den bedömning som ska göras i ärenden om upplåtelse och friköp av mark. Regeringen anförde följande. De principer som riksdagen har beslutat redovisas för friköp av fjällägenhet i prop. 2009/10:1 utg.omr. 23 bör därför tillämpas generellt när det gäller frågor om upplåtelse och friköp av statens mark ovanför odlingsgränsen och på renbetesfjällen. Vidare anfördes i huvudsak följande förtydliganden av vad som redan ansågs ha gällt enligt praxis. Förvärv bör kunna medges utan att någon upplåtelse föreligger, om särskilda skäl talar för att marken ändå bör få friköpas. Upplåtelseformen tomträtt bör utgöra ett alternativ till friköp och inte endast komma ifråga om den som marken upplåts till inte vill förvärva den med äganderätt eller för näringsverksamhet med stort markbehov. Friköp som omfattas av tomträtt ska ske med restriktivitet.

2.3.2 Principerna för försäljning av statens mark i övrigt

Försäljning av statens fasta egendom regleras i förordningen (1996:1190) om överlåtelse av statens fasta egendom, m.m. Enligt denna får i förordningen angivna myndigheter besluta om försäljning av fast egendom som de förvaltar, om värdet inte överstiger vissa belopp. Andra myndigheter får ge Statens fastighetsverk i uppdrag att besluta om försäljning. Denna möjlighet finns även för vissa av de särskilt angivna myndigheterna. Förutsättningen för försäljning enligt förordningen är att egendomen inte alls eller endast i ringa utsträckning behövs i statens verksamhet och om det inte finns särskilda skäl för att egendomen ska ägas av staten. Sådana särskilda skäl kan vara hänsynen till kulturminnesvården, totalförsvaret, naturvården och det rörliga friluftslivet. Försäljningen ska genomföras affärsmässigt (16 §). Förordningen gäller inte den mark som behandlas i den här promemorian bl.a. eftersom regeringen såsom beslutsfattare är undantagen från förordningens tillämplighet (2 §). Vidare anges uttryckligen att fjällägenheter på kronomark ovanför odlingsgränsen i Norrbottens och Västerbottens län ska undantas från tillämpningen av förordningen, liksom renbetesfjällen i Jämtlands län (4 §). Det är oklart varför undantagen enbart omnämner fjällägenheter på kronomark ovanför odlingsgränsen i Norrbottens och Västerbottens län. Det finns fjällägenheter även på renbetesfjällen i Jämtlands län och det finns andra upplåtelseformer i de tre berörda länen. Någon åtskillnad i det här sammanhanget mellan de tre län som berörs har aldrig gjorts för försäljning av mark.

Det bör dock i sammanhanget nämnas att regeringen är bunden av bl.a. 8 kap. budgetlagen (2011:203) som ger uttryck för att en försäljning ska genomföras affärsmässigt, om inte särskilda skäl talar emot det.

2.4 De tidigare utredningarna i frågor om en ändrad beslutsordning

I uppdraget för denna promemoria får anses ingå att analysera de utredningar som har gjorts tidigare, och bedöma remissutfallet och den kritik som riktades mot förslagen. Regeringen gav år 2005 Statskontoret i uppdrag att se över beslutsordningen för upplåtelser av mark och friköp av statens mark ovanför odlingsgränsen och på renbetesfjällen. Statskontoret drog då bl.a. slutsatsen att det fanns skäl att flytta besluten om försäljning av statens mark ovanför odlingsgränsen och på renbetesfjällen till en förvaltningsmyndighet (Statskontorets rapport 2005/191-5). Som skäl för förslaget angavs sammanfattningsvis att regeringens uppgift är att med utgångspunkt i de politiska målen styra myndigheterna så att målen uppnås. Myndigheterna ska på ett effektivt och rättssäkert sätt genomföra sina uppdrag, i vilka ingår att fatta självständiga beslut i enskilda ärenden med stöd av lagar och förordningar (s. 7). I rapporten utvecklades inte närmare hur ett nytt förvaltningsrättsligt system skulle se ut, mer än att besluten borde fattas av Statens jordbruksverk eller Statens fastighetsverk och att besluten borde få överklagas. Enligt Statskontoret borde principerna för försäljning sammanställas i en ny förordning, men författningsförslag fanns inte med i rapporten.

År 2012 bedömde dåvarande Landsbyggsdepartementet i en promemoria att all försäljning av statens mark ovanför odlingsgränsen och på renbetesfjällen skulle beslutas av Statens fastighetsverk i stället för av regeringen och Statens jordbruksverk (L2012/01782/JFS). Fastighetsverket skulle enligt förslaget besluta även i ärenden avseende nedläggning av fjällägenheter. Fastighetsverkets beslut i frågor om fjällägenheter skulle få överklagas till regeringen, medan övriga beslut inte skulle få överklagas. Som skäl för det angavs att det inte är en civil rättighet att förvärva statens mark, och att det inte heller finns någon skyldighet för staten att avyttra mark i dessa områden. Det fördes dock inte något resonemang i frågor om samebyar eller andra motstående intressen skulle ha någon rätt att överklaga besluten. Det lämnades inte heller något förslag till författnings-text i frågor om i vilka situationer som marken skulle få säljas. I stället hänvisades i promemorian till uttalandena i budgetpropositionerna.

3 Förslagen till en ändrad beslutsordning

3.1 En ny beslutsordning införs

Förslag: Nuvarande beslutsordning ändras till att Statens fastighetsverk prövar frågor om försäljning av statens mark ovanför odlingsgränsen och på renbetesfjällen i Jämtlands län. Statens fastighetsverk ska på samma sätt som regeringen har gjort hittills fatta ett förvaltningsrättsligt beslut i frågan om en försäljning ska tillåtas eller inte. Innan ett beslut fattas om att tillåta en försäljning av mark, ska verket höra berörd länsstyrelse, berörd sameby och Sametinget. Om det behövs ska även Statens jordbruksverk och Naturvårdsverket höras. Om det med hänsyn till områdets läge eller beskaffenhet eller av andra skäl är troligt att en annan myndighet kan behöva egendomen eller att den behövs för intressen som myndigheten ska bevaka, ska samråd ske med den myndigheten.

Skälen för förslaget

Skälen för en ändrad beslutsordning

Det finns skäl för att instämma i de allmänna utgångspunkter som har redovisats i de tidigare utredningarna och som har redogjorts för ovan. Bakgrunden är i första hand den principiellt viktiga frågan om regeringen bör handlägga enskilda ärenden, dvs. arbetsfördelningen mellan regeringen och myndigheterna. Arbetsfördelningen mellan regeringen och förvaltningsmyndigheterna bör vara den att regeringen beslutar endast i ärenden med en tydlig politisk dimension, dvs. beslut som förutsätter en diskretionär bedömning. I det här fallet handlar det visserligen om att besluta om tillstånd till att sälja mark som omfattas av renkötselrätt. Som redogjorts för under bakgrund har marken varit omstridd i flera avseenden. Även om en försäljning inte innebär tillstånd till förändrad markanvändning, står det klart att försäljningen kan medföra konsekvenser för motstående intressen. Att sälja marken skulle alltså kunna ses som politiskt känsligt och innefatta frågor som förutsätter särskilda överväganden av politisk natur. En genomgång av de beslut som regeringen har fattat under senare år leder dock fram till bedömningen att det handlar om en rättslig prövning av omständigheterna i det enskilda fallet gentemot de principer för försäljning som har slagits fast av regeringen och riksdagen. Besluten är tydligt motiverade utifrån principerna som följer av budgetpropositionerna. Bedömningen i den här promemorian är därför att en sådan prövning i första instans med fördel kan göras av en förvaltningsmyndighet.

Vilken myndighet ska besluta?

I dag är det främst tre myndigheter som handlägger frågorna om markförsäljningar ovanför odlingsgränsen och på renbetesfjällen. Statens jordbruksverk prövar enligt 1 § rennäringsförordningen frågor om friköp av fjällägenheter. Jordbruksverket har dock i sammanhanget inte kvar några andra centrala uppgifter som omfattar rennäringen, och vid utarbetandet av denna promemoria har samtliga som

tillfrågats varit överens om att Statens jordbruksverk inte är den myndighet som bör pröva frågor om markförsäljningarna. Länsstyrelsen beslutar enligt 2 § rennäringsförordningen om markupplåtelser. Länsstyrelsen yttrar sig i samtliga försäljningsärenden, har god lokal kännedom om markförhållandena och inhämtar i dag samebyns inställning i frågan om en försäljning kan medges. Det som talar emot att länsstyrelsen skulle anförtros uppgiften är att tillståndsprövningen skulle delas upp på de tre berörda länsstyrelserna i Jämtlands, Norrbottens och Västerbottens län. Det handlar inte om speciellt många beslut som fattas årligen, för Västerbottens läns del skulle det handla om något enstaka per år. Det finns goda skäl för att försöka uppnå en enhetlig praxis i prövningen. Det framstår därför som ineffektivt att anförtro länsstyrelserna uppgiften. Sammantaget finns det övervägande skäl för att föreslå att uppgifterna ska hanteras av en central myndighet och inte av länsstyrelsen.

De centrala förvaltningsmyndigheter som kan komma i fråga för uppgiften är enligt bedömningen i den här promemorian antingen Statens fastighetsverk eller Sametinget. Sametinget har enligt 1 § förordning (2009:1395) med instruktion för Sametinget uppgiften att vara förvaltningsmyndighet inom rennäringsområde och för samisk kultur. Sametinget har alltså stor kunskap i rennäringsfrågor som är det intresse som en markförsäljning oftast vägs emot. Ytterligare en fördel med att lägga uppgiften på Sametinget är att myndigheten får anses ha ett stort förtroende hos den samiska befolkningen, vilket kan skapa ytterligare legitimitet för systemet i de berörda områdena. En nackdel i sammanhanget är dock att myndigheten hittills inte har arbetat med markförsäljningsfrågorna på annat sätt än att myndighetens synpunkter i vissa fall har hämtats in inför beslut av regeringen. Det skulle behöva byggas upp ny kompetens hos myndigheten för att hantera tillståndsansökningarna. Det skulle även kräva ytterligare medel på myndighetens förvaltningsanslag. Därutöver skulle det innebära att handläggningen av ett försäljningsärende delades mellan två myndigheter; Sametinget för tillståndsprövningen och Statens fastighetsverk för själva försäljningen.

Promemorians bedömning är därför, liksom i de ovan redovisade utredningarna, att uppgiften att pröva tillståndsansökningarna bör ges till Statens fastighetsverk. Statens fastighetsverk är den myndighet som förvaltar marken och som efter att tillstånd till försäljning har getts förhandlar om de närmare villkoren med köparen. Det som framförallt talar för att uppgiften hamnar hos Statens fastighetsverk är att myndigheten nu under ganska lång tid har arbetat med frågor om markförsäljningar ovanför odlingsgränsen och på renbetesfjällen. Myndigheten sammanställer yttranden och yttrar sig själv till regeringen enligt den nuvarande beslutsordningen. Det finns alltså redan en betydande kompetens hos myndigheten. Syftet med förslagen i den här promemorian är att prövningen av tillståndsansökningarna ska följa den praxis som finns och inte leda till någon förändring i sak. Det kan då vara en fördel att den centrala myndighet som redan idag arbetar med frågan blir den myndighet som ska pröva tillståndsansökningarna. Det bör också framhållas att prövningen av tillståndsfrågan förutsätter fastighetsrättslig kompetens. Besluten behöver utformas så att det tydligt framgår vad ett tillstånd till försäljning omfattar. Det kan många gånger vara så att ansökan avser ett större markområde än vad som är lämpligt att sälja. I lämplighetsbedömningen ligger inte bara att väga ansökan mot andra intressen som kan skadas, utan även att pröva

om det framstår som troligt att det kommer gå att bilda en lämplig fastighet av det berörda markområdet (jfr 3 kap. fastighetsbildningslagen (1970:988)).

Landsbygdsdepartementets tidigare förslag att Statens fastighetsverk skulle få uppgiften att pröva försäljningarna kritiserades av flera remissinstanser. Remisskritiken bestod främst i att Statens fastighetsverk i alltför stor omfattning antingen tillstyrkte ansökningarna eller lämnade dem utan erinran. Bedömningen i den här promemorian är dock att kompetensen för frågeställningar om den nu berörda marken har förstärkts hos myndigheten, vilket även har kommit till uttryck i de diskussioner som vid utarbetandet av promemorian har förts bl.a. med tjänstemän på de myndigheter som tidigare kritiserade Statens fastighetsverks handläggning. En sammanställning över de yttranden som Statens fastighetsverk gett in under åren 2016 till oktober 2019 visar att myndigheten tillstyrkte ansökan i 19 fall. I 19 fall avstyrktes ansökan och i 18 fall angavs ”inget att erinra”. Det får förutsättas att den myndighet som har att besluta i ärendet dessutom tar fram rutiner för att uppnå en enhetlig praxis. Det ställs högre krav på ett beslut än vad det gör på ett yttrande.

Handläggningen hos Statens fastighetsverk – samebyarnas och andra berördas roll i processen

Det är viktigt att beslutet att pröva en tillståndsansökan bryts ut och särskiljs från den därpå följande förhandlingen och kontraktsskrivningen med köparen av marken. Det är bara prövningen av ansökan som leder till ett förvaltningsrättsligt beslut som kan ge rättsverkningar mot andra. Avtalet som sedan upprättas kan enligt vanliga juridiska principer inte angripas av någon utomstående. Att prövningen av ansökan ska skiljas ut bör, som utvecklas nedan, säkerställas genom att den regleras i författning.

Innan ett beslut om tillstånd ges måste Fastighetsverket höra de som kan beröras av en markförsäljning. Det innefattar i samtliga fall berörd länsstyrelse. Bedömningen i promemorian är att även berörd sameby ska höras i samtliga fall. Högsta förvaltningsdomstolen har visserligen i ett plenumavgörande avvisat en samebys ansökan om rättsprövning med hänvisning till att renskötselrätten består även mot en ny ägare av marken och att ett försäljningsärende därför inte kan anses innefatta en prövning av samebyns civila rättigheter i den mening som avses i artikel 6.1 i Europakonventionen (HFD 2011 not 62). Regeringen har dock i sin praxis såvitt framgått bedömt att samebyn är sakägare och ska höras. I ärendet N2018/01689/FJR tillämpade regeringen 17 § dåvarande förvaltningslagen och återförvisade ett ärende till Statens jordbruksverk därför att berörd sameby inte hade hörts i ett försäljningsärende. Promemorians bedömning är att en försäljning som sådan långsiktigt kan påverka renskötselrättens utövande och att samebyn därför ska höras. Det finns inte skäl för att samebyn ska yttra sig genom länsstyrelsen eller någon annan myndighet. I stället bör Statens fastighetsverk vända sig direkt till samebyn och ge den möjlighet att yttra sig.

Bedömningen i promemorian är att även Sametinget kan bidra med värdefull kunskap inför prövningen av ett försäljningsärende. Även Sametingets yttrande bör därför inhämtas i samtliga fall. Naturvårdsverket har enligt 2 § förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. ett särskilt ansvar för områdesskyddet enligt 7 kap. miljöbalken och verkets yttrande bör hämtas in i de

fall det behövs. Förutom när området omfattas av områdesskydd kan det vara lämpligt att höra Naturvårdsverket t.ex. när marken pekats ut som av riksintresse, såsom för fjällandskap eller för friluftslivet. Statens jordbruksverk föreslås få en mer begränsad roll än tidigare. Myndighetens synpunkter måste inhämtas om försäljningen gäller en fjällägenhet, eftersom detta avser jordbruksmark. Även andra ärenden kan ha bäring på jordbruk och myndighetens yttrande bör hämtas in när det behövs.

Det bör förtydligas att det kan hända att Statens fastighetsverk redan när ansökan kommer in bedömer att det är uppenbart att den inte kan godtas. Ett sådant ställningstagande går inte samebyn eller annan berörd emot och det är alltså möjligt för verket att avslå en ansökan utan att höra någon utomstående (jfr 25 § förvaltningslagen (2017:900)).

3.2 Fjällägenheter

Förslag: Uppgifter för Statens jordbruksverk att besluta om nedläggning av fjällägenheter tas bort, liksom uppgifter att besluta om bidrag och ersättningar. Frågor om försäljning av mark som ingår i en fjällägenhet prövas av Statens fastighetsverk på samma sätt som övrig mark ovanför odlingsgränsen och på renbetesfjällen.

Skälen för förslaget

Hur ska försäljning och nedläggning av fjällägenheterna prövas?

Enligt 1 § rennäringsförordningen är det alltså Statens jordbruksverk som prövar frågor om friköp och nedläggning av fjällägenheter eller del av fjällägenheter. Enligt 36 § får beslut av Jordbruksverket överklagas hos regeringen. Som nämnt tidigare har de principer för när en fjällägenhet eller del därav får friköpas ensats med vad som ska gälla för övrig mark ovanför odlingsgränsen och på renbetesfjällen. Bedömningen enligt den här promemorian är därför att det inte finns någon anledning att pröva försäljning av mark som ingår i en fjällägenhet på annat sätt än övrig berörd mark. Det finns en del aspekter som föranleder vissa särskilda överväganden när det gäller köp av mark som ingår i fjällägenheter. Eftersom det har varit fråga om en särskild typ av jordbruksarrende handlar det i så gott som samtliga fall om stora markareal som arrenderats. När en ansökan om att få friköpa prövats av regeringen, har det i praxis setts som uteslutet att hela det arrenderade området skulle säljas. I stället har det handlat om att avgränsa en lämplig bostadsfastighet runt bostadshuset inför en försäljning. Samma problemställningar uppkommer dock inte sällan vid andra köp av arrenderade områden. I vissa fall har det exempelvis varit oklart exakt vilket markområde som arrendeaftalet har avsett. Sammantaget är det rimligt att samma myndighet som ska pröva övriga markförsäljningar, prövar även försäljningar av mark som omfattas av en fjällägenhet. Som bedömt ovan bör den myndigheten vara Statens fastighetsverk.

Frågan är då hur nedläggningen av fjällägenheter ska hanteras i en ny beslutsordning där Statens fastighetsverk prövar frågor om köp av den berörda

marken. Det föreslagna förvaltningsrättsliga systemet innebär att det först ska fattas ett beslut om att tillstånd ska ges, innan förhandlingarna om de närmare villkoren tar vid och slutligen ett eventuellt kontrakt kan skrivas mellan staten och den som köper marken. Det är först då som det särskilda arrendeavtalet (fjällägenheten) upphör att gälla. Fjällägenheten (arrendeavtalet) kan därför inte läggas ned i samband med tillståndsbeslutet. Under sin hantering av nedläggningsbesluten har dock Statens jordbruksverk hanterat frågan på så sätt att myndigheten i beslutet om att tillåta friköp även har fattat ett villkorat beslut om att fjällägenheten läggs ned. Nedläggningen har sedan verkställts när avtalet om köp har undertecknats, utan att något formellt beslut om nedläggning har fattats vid den tidpunkten. Enligt bedömningen i den här promemorian behövs därför egentligen inte något förvaltningsrättsligt beslut om nedläggning av fjällägenheter. Att fjällägenheten läggs ned är samma sak som att arrendeavtalet upphör att gälla. Arrendeavtalet upphör att gälla om marken friköps eller om det av annan anledning sägs upp eller löper ut utan förlängning. Det handlar därför i första hand om att Statens fastighetsverk vid utformningen av kontrakten bör vara tydlig och beröra konsekvenserna för arrendeavtalet (fjällägenheten) i samband med en försäljning. Eftersom arrendeaftalen ofta omfattar betydligt mera mark än vad som senare säljs, kan det många gånger vara fråga om att den mark som inte säljs behöver beröras och att sidoarrenden upprättas i samband med försäljningen. Även detta handlar dock om avtalsrättsliga frågeställningar mellan köparen, Fastighetsverket och berörd länsstyrelse som svarar för upplåtelseerna.

Sammanfattningsvis bör uppgiften för Statens jordbruksverk att besluta om nedläggning av fjällägenheter tas bort, och den uppgiften behöver alltså inte överföras till Statens fastighetsverk. Det är dock rimligt att Statens jordbruksverk ska höras inför en försäljning av mark som ingår i en fjällägenhet.

Uppgifter som Jordbruksverket har när det gäller stödgivning

Enligt 8 a § rennäringsförordningen får i mån av tillgång på medel bidrag eller ersättning lämnas till investeringar i byggnader och andra fasta anläggningar på fjällägenheter, till underhåll och upprustning av fjällägenheter, till avvecklingsbidrag och avträdesersättning åt innehavare av sådana lägenheter, till gästgiveribestyr och till inlösen av byggnader. Frågor om bidrag och ersättningar prövas av Jordbruksverket eller efter bemyndigande av länsstyrelsen. Medel för dessa åtgärder finns i anslag 1:21, utg.omr 23. Eftersom Jordbruksverket föreslås att inte ha några fortsatta uppgifter när det gäller försäljning och nedläggning av fjällägenheter, är det rimligt att myndigheten inte har kvar anslaget eller några uppgifter när det gäller fördelning av medel. Anslaget bör kunna föras över till länsstyrelsen. Bedömningen är vidare att paragrafen kan upphävas. De medel som har fördelats har inte annat än undantagsvis använts som stödgivning till enskilda på ett sådant sätt att det förutsätter stöd i författning. I första hand har medlen istället använts till underhållsåtgärder för och investeringar i de byggnader som staten äger. Om 8 a § rennäringsförordningen upphävs behöver även 36 § ändras i de delar som berör överklagande av beslut om stödgivning.

3.3 Överklagande av beslut

Förslag: Statens fastighetsverks beslut om att tillåta en försäljning av mark får överklagas till regeringen. Andra beslut får inte överklagas.

Skälen för förslaget: När staten väljer att sälja mark gör man det i egenskap av fastighetsägare. Anledningen till att det sker en särskild prövning av ett försäljningsärende är den historiska bakgrunden och att en markförsäljning kan komma att påverka rennäringsringen eller andra motstående intressen. Det finns alltså inte någon rättighet för den enskilde att få köpa mark från staten, varken i de fall som berörs här eller i något annat sammanhang. Det finns mot den bakgrunden inte någon anledning till att ett beslut från Statens fastighetsverk som innebär att ansökan avslås skulle få överklagas. Den som begär tillstånd kan alltid återkomma med en ny ansökan och t.ex. föra fram nya omständigheter som undanröjer de osäkerheter som legat till grund för ett tidigare avslagsbeslut. Däremot bör ett beslut om att tillåta en försäljning få överklagas av den som beslutet berör och har gått emot. I praktiken handlar det i de allra flesta fallen om berörd sameby.

Frågan är då till vem som beslutet ska få överklagas. Bedömningen enligt promemorian är att det bör vara antingen till allmän förvaltningsdomstol eller till regeringen. Något krav på att införa en rätt till domstolsprövning finns inte eftersom ett beslut om försäljning inte anses påverka civila rättigheter (jfr HFD 2011 not 62). Om besluten överklagas till allmän förvaltningsdomstol innebär det att det är Förvaltningsrätten i Stockholm som prövar ärendena, eftersom Statens fastighetsverk ligger där. Det finns skäl som talar för att frågorna bör gå till domstol. Framförallt handlar det om de principiella utgångspunkterna som föranlett bedömningen att Statens fastighetsverk och inte regeringen bör pröva ärendena i första instans. Eftersom det handlar om beslut där Statens fastighetsverk redan har gett tillstånd till en försäljning, skulle det kunna vara en domstolsuppgift att pröva om försäljningen följer de principer som har angetts och om den ger så stor påverkan på motstående intressen att ansökan ändå ska avslås. Det skulle dock innebära en ny måltyp för domstolen. Utgångspunkten för promemorian är att resultatet av prövningen ska bli densamma som när regeringen hittills prövat ärendena som första instans. Bedömningen är då att det handlar om ett fåtal mål och det blir svårt för domstolen, som inte arbetat med frågeställningarna tidigare, att bilda en tydlig praxis. Exempelvis inkom 11 ärenden år 2017 som har prövats av regeringen. Av dem gavs det tillstånd i fem fall. I de fem ärendena var samtliga berörda överens om att tillstånd kunde ges i två fall. I de tre kvarstående ärendena där tillstånd gavs var berörda myndigheterna överens, medan samebyarna avstyrkte en försäljning. För de ärenden som inkom år 2018 och som prövats av regeringen är det i ett fall som tillstånd gavs, trots att alla hörda inte var överens. Även i det fallet var myndigheterna överens medan samebyn avstyrkte en försäljning. Om man utgår från att den som är berörd ändå godtar beslutet i vissa fall, handlar det alltså om enstaka ärenden som skulle behöva överprövas varje år. Som redogjorts för inledningsvis överklagas markupplåtelser på den nu berörda marken till regeringen. Det betyder att det även i framtiden kommer att finnas en

kompetens för frågeställningarna inom Regeringskansliet, och sammanfattningsvis bedöms det vara lämpligt att besluten om tillstånd överklagas till regeringen.

3.4 En ny förordning för de gällande principerna

Förslag: De principer som har gällt hittills för försäljning av statens mark ovanför odlingsgränsen ska fortsätta gälla för Statens fastighetsverk. Det gäller både för försäljning av mark som ingår i en fjällägenhet och för övrig mark. Principerna slås fast i en förordning.

Skälen för förslaget: I uppdraget ingår att bedöma om principerna för en försäljning bör komma till uttryck i författning. Under arbetet med framtagandet av denna promemoria har företrädare för de myndigheter som berörs och även samiska intressenter uttryckt att det vore positivt om villkoren för när försäljning ska få ske uttrycks i författning. Promemorian gör samma bedömning och det är lämpligt att Statens fastighetsverk, om uppgifterna förs dit, styrs genom ett tydligt regelverk. Som det har redogjorts för ovan är utgångspunkten för promemorian att staten agerar såsom fastighetsägare när marken säljs och det finns inte någon rätt för den enskilde att förvärva mark. Det handlar alltså om en av staten självpåtagen extra kontroll av lämpligheten av en markförsäljning ovanför odlingsgränsen och på renbetesfjällen. Mot den bakgrunden krävs det enligt regeringsformens bestämmelser i 8 kap. inte lagstiftning i frågan. Bedömningen är att det är lämpligt att principerna för när marken får säljas sammanfattas i en förordning, där även grundläggande handläggningsbestämmelser för Statens fastighetsverk tas med. Syftet med förslagen i promemorian är att den praxis som har varit hittills inte ska ändras. Samtidigt är det klart att de principer som har fastslagits av författningstekniska skäl inte ordagrant kan föras över till förordningsbestämmelser. Den bedömningen utgår bl.a. från att regeringen i sin praxis har förhållit sig till de ovan redovisade uttalandena i budgetpropositionerna, inte bara såsom de kommit till uttryck i regeringens bedömningar utan även i bakgrundstexter. Det finns därför skäl för att ett förordningsförslag kompletteras med förslag till motiv till förordningsbestämmelserna. En utgångspunkt för författningsförslaget kan då vara att principerna för försäljning såsom de angetts i regeringens bedömningar, de s.k. ”klämmarna”, förs till förordningsbestämmelser medan bakgrundstexter och praxis från regeringens beslut exemplifieras och förklaras kortfattat i motiven. Förslag till förordning om prövning av statens mark ovanför odlingsgränsen och på renbetesfjällen och motiv till den redovisas nedan.

3.5 Andra principer som ska gälla för markförsäljningarna

Förslag och bedömning: Förordningen om överlåtelse av statens fasta egendom, m.m. ska inte tillämpas av Statens fastighetsverk vid de nu berörda markförsäljningarna. Detta gäller dock inte om försäljningen sker på en myndighets initiativ och inte efter ansökan av enskild, då den förordningen ska tillämpas. Samma tröskelvärde som annars avgör om myndigheten är behörig att besluta om en försäljning, ska alltid gälla. Statens fastighetsverks instruktion behöver inte ändras.

Skälen för förslaget och bedömningen: Som redogjorts för under inledning gäller inte förordningen om överlåtelse av statens fasta egendom, m.m. för varken regeringen eller Statens jordbruksverk vid beslut om markförsäljningar ovanför odlingsgränsen och på renbetesfjällen. Den förordningen anger som utgångspunkt bl.a. att en fastighetsförsäljning ska ske på offentlig auktion eller efter ett anbudsförfarande, principer som inte kan gälla vid en friköpssituation som utgör de flesta av de försäljningar som denna promemoria behandlar. Utgångspunkten är därför att förordningen inte bör tillämpas av Statens fastighetsverk vid de markförsäljningarna. I stället bör Statens fastighetsverk låta värdera egendomen innan den säljs. Det är så som försäljningsförfarandet har gått till hittills, och det bör komma till uttryck i förordningen. Statens fastighetsverk ska dock liksom vid övriga fastighetsförsäljningar alltid ha en begränsad behörighet om försäljningar överstiger vissa tröskelbelopp. Även om det är i det närmaste uteslutet att försäljningarna uppgår till så höga belopp bör begränsningen framgå av den nu föreslagna förordningen. Om försäljningen överstiger tröskelbeloppen är det regeringen eller riksdagen som beslutar om försäljningen, vilket följer av 8 kap. 2 § budgetlagen (2011:203).

Om marken säljs på en fastighetsförvaltande myndighets initiativ finns det antagligen inte en nyttjanderätt till området, det är alltså inte en friköpssituation. Det finns då inte någon anledning till att myndigheten inte skulle tillämpa förordningen om överlåtelse av statens fasta egendom, m.m. Den förordningen ska då tillämpas tillsammans med den föreslagna förordningen om prövning av försäljning av statens mark ovanför odlingsgränsen och på renbetesfjällen. Det bör dock påpekas att det är endast i undantagsfall som staten på eget initiativ har sålt mark ovanför odlingsgränsen eller på renbetesfjällen.

Enligt uppdraget ska det övervägas om en ändrad beslutsordning för markförsäljningarna föranleder ändringar i den berörda myndighetens instruktion. Av 2 § förordning (2007:757) med instruktion för Statens fastighetsverk följer dock redan att verket bl.a. ska för statens räkning förvärva och avyttra fast egendom. Bedömningen är därför att uppgiften att i särskild ordning pröva de nu aktuella markförsäljningarna redan omfattas av instruktionen. Dock är det lämpligt att det i förordningen om överlåtelse av statens fasta egendom, m.m. hänvisas till att en särskild prövning ska ske enligt den nu föreslagna förordningen om prövning av försäljning av statens mark ovanför odlingsgränsen och på renbetesfjällen.

4 Konsekvenser

4.1 Inledning

Syftet med förslagen är att åstadkomma en effektivare prövning av de ansökningar om att få köpa mark ovanför odlingsgränsen och på renbetesfjällen som i dag prövas av regeringen som första instans. Förslagen innebär att prövningen av ärendena i första instans flyttas från regeringen till Statens fastighetsverk.

4.2 Konsekvenser för staten

Statens fastighetsverk, som föreslås få uppgiften att pröva ansökningarna, kommer att få ökade arbetsuppgifter. Statens fastighetsverk arbetar dock redan i dag med uppgifter på området. Myndigheten sammanställer yttranden till regeringen och ger in ett eget yttrande över frågan om en försäljning ska tillåtas. Statens fastighetsverk arbetar framförallt med försäljningsärenden när det gäller den efterföljande förhandlingen om villkor, en uppgift som inte förändras med förslaget i den här promemorian. Det handlar om ungefär 15 – 20 ärenden per år som ska avgöras. Det ställs högre krav på myndigheten när ett förvaltningsrättsligt beslut ska fattas jämfört med när ett yttrande ska ges in. Bl.a. behöver ofta fler personer på myndigheten involveras vid beslutsfattandet. Myndigheten ska också sköta hanteringen genom att begära in synpunkter på ansökan från samebyar, länsstyrelsen, Sametinget och ibland andra myndigheter. Sammantagna bedöms de tillkommande uppgifterna motsvara ungefär en halv årsarbetskraft. Statens fastighetsverks verksamhet ska huvudsakligen finansieras med inkomster från fastighetsförvaltningen (se regleringsbrev 2020, Fi2019/04274/RS). Den anslagsfinansiering som finns för myndigheten kan inte användas i sammanhanget. Bedömningen i denna promemoria är att det i vart fall till en början inte behövs någon ny anslagsfinansiering. De i begränsad omfattning tillkommande arbetsuppgifterna bör kunna finansieras inom myndighetens normala verksamhet, alltså med inkomster från fastighetsförvaltningen.

I dag prövas ärendena om försäljning av regeringen som första instans. Ett beslut som fattas av regeringen förutsätter att statsråden är överens, vilket medför att Regeringskansliets resurser behöver tas i anspråk för att bereda ett beslut emellan de departement som berörs. Sammantaget är det därför en mer resurseffektiv ordning att besluten fattas av Statens fastighetsverk som första instans, medan de beslut som överklagas prövas av regeringen. Bedömningen i den här promemorian är att det kommer att vara enstaka beslut som överklagas till regeringen. Det kommer att sparas mer resurser hos Regeringskansliet än vad som behöver tas i anspråk hos Statens fastighetsverk.

När det gäller de övriga statliga myndigheter som berörs, i första hand länsstyrelsen och Sametinget medför förslagen inte någon förändring för länsstyrelsen. Sametinget kommer att höras i något större utsträckning än hittills, men myndigheten väljer själv vilka resurser som används för att ge ett yttrande. Bedömningen är att det inte behöver tillföras ytterligare resurser. Statens

jordbruksverk som enligt förslaget inte behöver pröva frågor om försäljning och nedläggning av fjällägenheter kommer att få färre uppgifter än i dag, vilket innebär något minskade arbetsuppgifter.

4.3 Konsekvenser för enskilda och för företag

Förslagen enligt promemorian berör både enskilda och företag. Förslagen skulle kunna få konsekvenser för enskilda och för företag om de leder till att Statens fastighetsverk prövar ärendena med en annan utgång än vad som hade blivit fallet om regeringen prövat ärendena enligt den beslutsordning som gäller i dag. Om fler ärenden avslås får det konsekvenser för enskilda och företag som får en sämre möjlighet än i dag att köpa mark. Ett avslagsbeslut innebär bl.a. att det blir svårare att finansiera t.ex. en renovering eller en näringsverksamhet, eftersom fastigheten inte kan användas som säkerhet. Om fler ansökningar än i dag däremot skulle godtas kan det innebära negativa konsekvenser för de som bedriver rennärning. Syftet med förslagen enligt denna promemoria är dock att det inte ska ske någon förändring av gällande praxis. Utgångspunkten är att gällande principer för markförsäljning förtydligas i den föreslagna förordningen om prövning av försäljning av statens mark ovanför odlingsgränsen och på renbetesfjällen.

Bedömningen är därför att förslagen inte kommer att medföra några positiva eller negativa konsekvenser för enskilda privatpersoner eller för företag. Det kan förväntas att en ansökan kan prövas på ett snabbare och mer effektivt sätt av Statens fastighetsverk jämfört med om regeringen prövar den. Att handläggningstiderna blir kortare bedöms vara positivt för privatpersoner och för företag.

5 Förslag till förordning om prövning av försäljning av statens mark ovanför odlingsgränsen och på renbetesfjällen med förslag till förordningsmotiv

Förordningens syfte och omfattning

1 § Denna förordning gäller den prövning som ska ske innan staten säljer mark ovanför odlingsgränsen i Norrbottens och Västerbottens län och på renbetesfjällen i Jämtlands län.

I paragrafen anges övergripande vad förordningen handlar om. Det är enbart när marken ägs av staten som en prövning enligt förordningen ska ske. Odlingsgränsen är den administrativa gräns som fastställdes efter ett beslut av Kungl. Maj:t år 1867. Renbetesfjällen definieras i 3 § rennäringslagen (1971:437) som de vid

avvittringen för samerna avsatta renbetesfjällen och de områden som sedermera upplåtits till utvidgning av dessa fjäll.

Ansökan och krav på tillstånd

2 § Frågor om tillåtligheten av en försäljning prövas av Statens fastighetsverk som beslutar om det ska ges tillstånd till att försälja mark som avses i 1 §.

Prövning ska ske efter ansökan av en enskild eller en kommun, eller när en fastighetsförvaltande myndighet på eget initiativ vill sälja mark.

I paragrafen anges att det är Statens fastighetsverk som är den myndighet som ska pröva en ansökan om att få köpa mark som avses i 1 §. Det förtydligas att frågan huruvida tillstånd ska ges ska hållas isär från de förhandlingar som tar vid efter att ett sådant beslut om att ge tillstånd har meddelats.

Den vanligaste situationen är att den enskilde som har en nyttjanderätt till den berörda marken ansöker om att få köpa den, alltså vad som brukar kallas för en friköpssituation. Det förekommer dock undantagsvis att en fastighetsförvaltande myndighet på eget initiativ säljer mark ovanför odlingsgränsen och på renbetesfjällen. Även i de fallen är förordningen tillämplig.

3 § Ansökan av en enskild eller en kommun om att få köpa mark som avses i 1 § ska ges in till Statens fastighetsverk.

Av bestämmelsen framgår att ansökan om att köpa mark som avses i 1 § ges in till Statens fastighetsverk. Det är naturligt att ansökan ges in av den som önskar att få köpa marken.

4 § Försäljning av statens mark ovanför odlingsgränsen och på renbetesfjällen får inte ske innan ett beslut om tillstånd har fattats enligt 2 §.

Bedömningen av huruvida ett tillstånd till försäljning får ges ska vara restriktiv.

Paragrafen ställer i *första stycket* upp ett krav på att ett beslut om tillstånd enligt 2 § ska ha meddelats innan en försäljning får ske. Efter att ha meddelat ett beslut om tillstånd ankommer det på Statens fastighetsverk eller undantagsvis en annan fastighetsförvaltande myndighet att på sedvanligt sätt förhandla om de närmare villkoren för försäljningen. Myndigheten är inte bunden av ett beslut om tillstånd på så sätt att försäljningen måste genomföras. Innan ett avtal skrivs under måste parterna vara överens om villkoren för försäljningen. Det kan också hända att det visar sig inte vara möjligt att bilda en lämplig fastighet av det markområde som tillståndet avsåg.

Av *andra stycket* framgår en generell utgångspunkt som är att bedömningen av huruvida ett tillstånd till försäljning ska ges ska vara restriktiv. Det handlar dels om när Statens fastighetsverk prövar om förutsättningarna enligt 5 – 8 §§ är uppfyllda, men även när det enligt 9 § ska bedömas om rennäringsintresset eller annat motstående intresse talar emot en försäljning. Det kan i sammanhanget

nämnas att regeringen under senare år har avslagit de flesta av de ansökningar som har prövats.

I vilka fall som tillstånd till försäljning får ges

5 § Tillstånd får ges när sökanden är en fysisk person som har en nyttjanderätt till det berörda markområdet, om marken används för eller kommer att användas för permanent boende och boendet har rimliga förutsättningar att långsiktigt bestå.

En utgångspunkt för markförsäljningar för bostadsändamål är att det finns en nyttjanderätt till det berörda markområdet och nyttjanderätten ska enligt förordningstexten innehas av den som har ansökt om att få köpa mark. Det bör dock vara möjligt att bevilja en ansökan som är gemensamt undertecknad även av t.ex. den som är gift eller sambo med nyttjanderättshavaren. Så har regeringen tidigare tillämpat principen. Den grundläggande principen att en försäljning för bostadsändamål som utgångspunkt förutsätter en markupplåtelse utvecklades av regeringen i prop. 1994/95:100 bil. 10. Ytterligare vägledning kan hämtas där.

Med nyttjanderätt avses i första hand ett arrendeavtal, men det kan även förekomma andra nyttjanderätter i sammanhanget. Nyttjanderätter regleras främst i 7 – 13 kap. jordabalken. Enligt 7 kap. jordabalken finns en möjlighet att avtala även om benefika nyttjanderätter. Medlem i sameby kan med stöd av 16 § rennäringslagen ha en nyttjanderätt till ett område där en renvaktarstuga har uppförts. Vid friköp av renskötarbostäder ska särskild hänsyn tas till den samiska kulturmiljön. Samerna bör ges ett betydande inflytande över ärenden som avser köp av mark i områden med i huvudsak samisk bosättning (se prop. 1994/95:100 bil.10).

Nyttjanderätten ska också ge innehavaren en rätt att utnyttja marken för just bostadsändamål. Ett arrendeavtal enbart för näringsverksamhet eller fritidsboende kan därför inte godtas enligt den här paragrafen. Om den som ansöker om att få köpa marken innehar tomträtt till området, bör prövningen vara särskilt restriktiv. Eftersom även en tomträtt ger innehavaren möjligheter att finansiera t.ex. byggnader med tomträtten som säkerhet finns det inte samma incitament som annars för att tillåta en försäljning. Det är också sannolikt att tomträtten uppläts av den anledningen att det fanns särskilda skäl för att inte tillåta en försäljning av marken.

I prop. 2009/10:1 utg.omr. 23 uttalades att möjligheten till köp för bostadsändamål av fjällägenheter utökas till att förutom permanent boende avse deltidsboende minst sex månader per år. Utgångspunkten enligt 6 § folkbokföringslagen (1991:841) är dock att man ska vara folkbokförd på den fastighet och i den kommun där man är att anse som bosatt. Det saknas alltså vad gäller uttrycket permanent boende skäl för att skilja ut deltidsboenden som avser mer än sex månader per år, som är att som utgångspunkt anse som permanent boende i bestämmelsens mening. Det är ofta lämpligt att ett folkbokföringsbevis begärs in om ett sådant inte följer med ansökan. Syftet är att sökanden ska styrka sitt permanentboende på den aktuella platsen. Boendet ska enligt förordningstexten ha förutsättningar för att långsiktigt bestå, något som får bedömas utifrån

omständigheterna i det enskilda fallet. Enligt tidigare förarbetsuttalanden ska t.ex. frågan om möjligheten till försörjning i närområdet vägas in (prop. 1994/95:100 bil. 10).

Det ankommer på Statens fastighetsverk att i ett beslut om tillstånd ange ett lämpligt markområde som kan säljas. Det är mycket vanligt att det område som omfattas av en nyttjanderätt är väsentligt större än vad som är lämpligt att sälja. Det gäller framför allt om arrendet avser en s.k. fjällägenhet, men även i andra fall har det varit vanligt att ett arrendeavtal avsett ett stort markområde som inte kan säljas. När det gäller köp av mark för bostadsändamål är det främst den mark som bostadshuset finns på och en lämplig tomt därtill som bör säljas. Detta syftar även till att förhindra att köparen senare ska kunna stycka fastigheten för vidareförsäljning.

Av 9 § följer att tillstånd inte får ges om en försäljning i förlängningen riskerar att medföra avsevärd olägenhet för renskötseln, eller om andra särskilda skäl talar emot en försäljning.

6 § Tillstånd får ges när sökanden har en nyttjanderätt till det berörda markområdet, om näringsverksamhet bedrivs eller avses bedrivas långsiktigt på platsen.

För förvärv för näringsändamål gäller liksom för förvärv för bostadsändamål som utgångspunkt att det ska finnas en föregående markupplåtelse. Nyttjanderätten till området ska ge innehavaren en rätt att använda det för näringsverksamhet. För att tillstånd ska kunna ges krävs inte att näringsverksamheten bedrivs under hela året. Friköp ska även kunna medges för under året tidsbegränsad näringsverksamhet som långsiktigt bedrivs eller kommer att bedrivas på platsen, om inte särskilda skäl talar mot en försäljning (prop. 2009/10:1. utg.omr. 23). Vidare bör förvärv främst medges för sådan näringsverksamhet som har betydelse för orten. Frågan om näringsverksamheten kommer att bedrivas långsiktigt får prövas utifrån omständigheterna i det enskilda fallet.

Av 9 § följer att tillstånd till försäljning inte får ges om en försäljning i förlängningen riskerar att medföra avsevärd olägenhet för renskötseln, eller om andra särskilda skäl talar emot en försäljning. Det hör till sakens natur att en näringsverksamhet beroende på art och omfattning kan komma att störa rennärningen i större utsträckning än vad försäljningen av mark med ett bostadshus gör. Prövningen av en ansökan om försäljning för näringsverksamhet får därför ofta vägas mot motstående intressen enligt den paragrafen. Om den som ansöker om att få köpa marken innehar tomträtt till området, bör prövningen vara särskilt restriktiv.

Till skillnad från försäljningar för bostadsändamål och för fritidsändamål kan en försäljning för näringsverksamhet tillåtas även om en juridisk person ansöker.

7 § Tillstånd får ges när sökanden har en nyttjanderätt till det berörda markområdet och använder det för fritidsboende, endast om han eller hon sedan mycket lång tid tillbaka har en stark personlig anknytning till platsen ifråga.

Genom prop. 2009/10:1 utg.omr. 23 förtydligades förutsättningarna för möjligheten till att få köpa mark som ingår i en fjällägenhet till att omfatta fritidsändamål. Genom uttalandena i prop. 2016/17:1 utg.omr. 23 förtydligades möjligheten till att förutom fjällägenheter även avse annan mark på renbetesfjällen och ovanför odlingsgränsen. Ytterligare vägledning kan hämtas från de propositionerna. För fritidsboenden gäller ett krav att förvärvaren under mycket lång tid har eller har haft en stark personlig anknytning (t.ex. långvarig vistelse, förfäder, släktskap etc.) till platsen ifråga. Prövningen för att tillåta markförvärv för fritidsboenden ska vara mycket restriktiv jämfört med den för bostadsändamål. Liksom för förvärv för bostadsändamål gäller att den befintliga nyttjanderätten ska avse ett användande som är förenligt med ändamålet för försäljningen. Om den som ansöker om att få köpa marken innehar tomträtt till området, bör prövningen vara särskilt restriktiv.

Det ankommer på Statens fastighetsverk att i ett beslut om tillstånd ange ett lämpligt markområde som kan säljas. Det är mycket vanligt att det område som omfattas av en nyttjanderätt är väsentligt större än vad som är lämpligt att sälja. När det gäller köp av mark för fritidsbostad är det främst den mark som bostads- huset finns på och en lämplig tomt därtill som bör säljas.

Av 9 § följer att tillstånd inte får ges om en försäljning medför eller riskerar att medföra avsevärd olägenhet för renskötseln, eller om andra särskilda skäl talar emot en försäljning.

8 § Om det finns särskilda skäl, får tillstånd ges trots att sökanden inte har någon nyttjanderätt till det berörda markområdet.

Om det finns särskilda skäl, får tillstånd ges till en fastighetsförvaltande myndighet som på eget initiativ vill sälja mark till den som inte har någon nyttjanderätt till det berörda markområdet.

Enligt fastslagna principer liksom regeringens praxis i frågor om markförsäljningar har det varit ett krav att den som ansöker om att få köpa marken redan har en nyttjanderätt till området ifråga (se prop. 1994/95:100 bil. 10). I prop. 2016/17:1 utg.omr.23 s. 77 förtydligades dock möjligheten till markförsäljningar utan föregående markupplåtelse. Ett krav är dock att det finns särskilda skäl för att marken ska säljas och principen har endast tillämpats i mycket speciella fall. Exempelvis har det varit fråga om markförsäljningar för näringsverksamhet i samband med gruvverksamheten i Kiruna kommun (regeringens beslut 2019-02-28 N2018/04653/FJR).

Det bör naturligtvis inte komma i fråga att tillämpa vad som får beskrivas som en undantagsbestämmelse på typiska försäljningar för bostads-, näringsverksamhets-, eller fritidsändamål i fjällvärlden, där förutsättningen enligt 5 – 7 §§ är att det finns en nyttjanderätt till markområdet.

Det finns förutom Statens fastighetsverk andra myndigheter som förvaltar mark ovanför odlingsgränsen och på renbetesfjällen, t.ex. Fortifikationsverket. Det har förekommit att Statens fastighetsverk eller en annan fastighetsförvaltande myndighet vill sälja mark utan att det finns en föregående ansökan från någon som vill köpa mark. Även i det fallet krävs det att Statens fastighetsverk ska ge ett tillstånd till försäljning. Det följer av *andra stycket* att tillstånd bara får ges om det finns

särskilda skäl för det. Eftersom det i de fallen inte handlar om en friköpssituation ska den fastighetsförvaltande myndigheten efter att tillstånd har getts inför försäljningen tillämpa förordningen (1996:1190) om överlåtelse av statens fasta egendom, m.m. Det framgår av det nya andra stycket i 4 § i den förordningen.

9 § Tillstånd till försäljning enligt 5 – 8 §§ får inte ges om en försäljning medför eller riskerar att medföra avsevärd olägenhet för renskötseln, eller om andra särskilda skäl talar emot en försäljning.

Även om en försäljning av mark inte medför någon rätt för köparen att ändra användningen av marken, står det klart att en markförsäljning i de berörda områdena kan få konsekvenser för motstående intressen. Den prövning som ska göras här handlar i första hand om att bedöma huruvida försäljningen i förlängningen riskerar att medföra skada på rennäringens intresse och berörd samebys uppfattning i frågan bör därför ges betydelse. Uttrycket ”medföra avsevärd olägenhet för renskötseln” har hämtats från 30 och 32 §§ rennäringslagen (1971:437) som kan ge viss vägledning. Huruvida rennäringsintresset riskerar att skadas får alltså bedömas i det enskilda fallet. Det bör i sammanhanget nämnas att det enligt hittillsvarande praxis har setts som nästan uteslutet att sälja statlig mark som ligger i områden som utpekats som av riksintresse för rennärningen eftersom det visar på markens betydelse för renskötseln.

Det är inte bara rennäringsintresset som kan göra en markförsäljning i de berörda områdena olämplig. Från hittillsvarande praxis kan bl.a. utläsas att intresset av att behålla ett obrutet fjällandskap ofta beaktats. Även om riksintressesystemet inte är direkt tillämpligt har praxis varit restriktiv när det gäller att tillåta försäljning av statlig mark som utpekats som av riksintresse för obrutet fjäll, det rörliga friluftslivet eller för kulturmiljövård. Det bör t.ex. inte tillåtas markförsäljningar som ger upphov till enklaver av enskilt ägd mark i fjällområden (se prop. 1994/95:100 bil. 10). Liksom vid överlåtelser av övrig statligt ägd mark kan även totalförsvaret ha ett intresse av att marken fortsatt ägs av staten (jfr 8 § förordningen om överlåtelse av statens fasta egendom).

De motstående intressena får också betydelse vid utformningen av beslutet och särskilt vilket markområde som ska tillåtas att säljas. Det kan t.ex. vara så att en försäljning kan tillåtas av ett väsentligt mindre markområde än det område som sökanden först ansökt om att få köpa.

Kommunikation

10 § Innan Statens fastighetsverk fattar ett beslut om att ge tillstånd till en försäljning, ska berörd sameby, länsstyrelsen och Sametinget höras i ärendet. Om det behövs ska även Statens jordbruksverk och Naturvårdsverket höras.

Om det med hänsyn till områdets läge eller beskaffenhet eller av andra skäl är troligt att en annan myndighet kan behöva egendomen eller att den behövs för intressen som den myndigheten ska bevaka, ska samråd ske med den myndigheten.

Bestämmelsen kompletterar de förvaltningsrättsliga regler som annars gäller för handläggningen enligt förvaltningslagen (2017:900). Statens fastighetsverk får inte ge ett beslut om att bevilja en tillståndsansökan utan att först ge samebyn, Sametinget och berörd länsstyrelse möjlighet att yttra sig i ärendet. Om det är uppenbart att någon av de uppräknade inte behöver höras, får verket dock avslå en ansökan utan föregående kommunikation med dem (jfr 25 § förvaltningslagen). Statens jordbruksverk och Naturvårdsverket ska höras bara om det behövs. Jordbruksverket bör höras om ansökan gäller försäljning av en fjällägenhet, eller om det annars krävs särskild kompetens på jordbruksområdet som kan vara av betydelse för avgörandet av ärendet. Naturvårdsverket har ett särskilt ansvar enligt 2 § förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. Det kan också vara lämpligt att höra Naturvårdsverket t.ex. när ansökan gäller ett område som omfattas av riksintresse för friluftslivet eller för fjällandskapet.

En samrådsskyldighet motsvarande den som finns i 9 § förordningen (1996:1190) om överlåtelse av statens fasta egendom införs i *andra stycket*.

Försäljningsförfarandet när tillstånd har getts

11 § En fastighetsförvaltande myndighet får besluta om försäljning av fast egendom enligt denna förordning om egendomens värde inte överstiger de belopp som anges i 5 § förordningen (1996:1190) om överlåtelse av statens fasta egendom, m.m.

Av 4 § förordningen (1996:1190) om överlåtelse av statens fasta egendom, m.m. följer att den förordningen som utgångspunkt inte ska tillämpas av en fastighetsförvaltande myndighet när det gäller försäljning av mark ovanför odlingsgränsen i Norrbottens och Västerbottens län och på renbetesfjällen i Jämtlands län. Undantaget från den principen är de fall när mark säljs på myndighetens eget initiativ och inte efter en ansökan, vilket följer av det nya *andra stycket* i den paragrafen.

Av den här paragrafen följer dock att den fastighetsförvaltande myndigheten bara får besluta om markförsäljningar som uppgår till samma belopp som annars gäller enligt den ovan nämnda förordningen.

12 § Försäljning av mark som prövas enligt denna förordning ska genomföras affärsmässigt. För att fastställa egendomens marknadsvärde ska den fastighetsförvaltande myndigheten låta beskriva och värdera den.

Av förordningen (1996:1190) om överlåtelse av statens fasta egendom, m.m. följer att den förordningen ska tillämpas på försäljningsförfarandet om mark säljs på en fastighetsförvaltande myndighets initiativ.

Bestämmelsen i *första stycket* motsvarar 16 och 17 §§ förordningen (1996:1190) om överlåtelse av statens fasta egendom, m.m. Det ställs alltså inte upp något krav på anbudsförfarande, eftersom marken i en friköpssituation inte kan säljas på en öppen marknad. I stället gäller ett generellt krav på affärsmässighet och att marken värderas. Det följer dock av det nya *andra stycket* i 4 § i den ovan nämnda förordningen att för markförsäljningar ovanför odlingsgränsen och på renbetesfjällen som sker på den fastighetsförvaltande myndighetens initiativ och inte efter en

ansökan, ska den förordningen tillämpas fullt ut med bl.a. ytterligare krav på försäljningsförfarandet. I *andra stycket* upplyses om det.

Överklagande

13 § Beslut som innebär att tillstånd ges till en försäljning enligt 5 – 8 §§ får överklagas till regeringen. Andra beslut enligt denna förordning får inte överklagas.

Av bestämmelsen framgår att det bara är beslut som innebär att det ges tillstånd till en markförsäljning som får överklagas. Ett sådant beslut får enligt sedvanliga förvaltningsrättsliga principer överklagas av den som beslutet angår och som det har gått emot. Typiskt sett innebär det att berörd sameby eller någon annan särskilt berörd får föra talan mot beslutet. Besluten överklagas då till regeringen. Den som ansökt om tillstånd att få köpa mark har däremot inte någon möjlighet att få Statens fastighetsverks ställningstagande prövat, eftersom det inte anses finna någon rätt att förvärva mark från staten.

Bilaga till protokoll § 1 den 11 oktober 2019, N2019/02791/FJR

Uppdrag att analysera beslutsordningen för ärenden om försäljning av statens mark ovanför odlingsgränsen och på renbetesfjällen

Sammanfattning av uppdraget

Utredaren ska bl.a. analysera om det är lämpligt att ändra nuvarande beslutsordning för ärenden om försäljning av statens mark ovanför odlingsgränsen och på renbetesfjällen, inklusive fjällägenheter.

Behovet av en utredning

I dag prövar regeringen frågor om försäljning av statens mark ovanför odlingsgränsen och på renbetesfjällen (1 § rennäringsförordningen [1993:384], RNF). Regeringens beslut kan inte överklagas. Ansökningarna tas emot av Statens fastighetsverk (Fastighetsverket) som inhämtar yttranden från Statens jordbruksverk (Jordbruksverket) och berörd länsstyrelse.

Länsstyrelsen inhämtar i sin tur yttrande från berörd sameby.

Fastighetsverket överlämnar yttrandena med en sammanfattning tillsammans med sitt eget yttrande till regeringen. Frågor om friköp av fjällägenheter eller del av dessa samt om nedläggning av en fjällägenhet prövas av Jordbruksverket (1 § RNF), vars beslut överklagas till regeringen.

Regeringens beslut kan inte överklagas.

Regeringen gav 2005 Statskontoret i uppdrag att se över beslutsordningen för upplåtelser av mark och friköp av statens mark ovanför odlingsgränsen och på renbetesfjällen. Statskontoret drog då slutsatsen att det fanns skäl att flytta besluten om försäljning av statens mark ovanför odlingsgränsen och på renbetesfjällen till en förvaltningsmyndighet (Statskontorets rapport 2005/191–5). Skälen till en förändrad ordning var i huvudsak följande. Med utgångspunkt i den svenska förvaltningsmodellen är huvudregeln att ärenden ska avgöras av förvaltningsmyndigheter och inte av regeringen. Undantag från huvudregeln måste motiveras med starka skäl. Ett sådant är att frågan rymmer tydliga politiska överväganden som är svåra att formulera i lagar eller instruktioner. Mot bakgrund av ärendenas karaktär, bör regelverket samt praxis räckas som stöd för besluten utan att kompletteras med andra och mer diskretionära politiska bedömningar.

År 2012 tog dåvarande Landsbygdsdepartementet fram en promemoria med förslaget att all försäljning av statens mark ovanför odlingsgränsen och på renbetesfjällen skulle beslutas av Fastighetsverket. En sådan ordning ligger i linje med huvudregeln i den svenska förvaltningsmodellen att förvaltningsärenden ska handläggas av förvaltningsmyndigheter och inte av regeringen. Promemorian remissbehandlades (L2012/01782/JFS). Ett flertal remissinstanser, bl.a. Svenska Samernas Riksförbund och länsstyrelserna i Jämtlands, Västerbottens och Norrbottens län framförde att det bör utredas vilka konsekvenser för t.ex. rennäring, miljö, turism och friluftsliv, naturvård och kulturmiljö en eventuell ändring av beslutsordningen får innan några förändringar sker. En annan fråga som lyftes fram var att det bör utredas om praxis och gällande principer för markförvärv bör förtydligas och eventuellt införlivas i någon författning.

Mot bakgrund av skälen för Statskontorets slutsatser och skälen för förslagen i Landsbygdsdepartementets promemoria samt de synpunkter som remissinstanserna framfört är bedömningen att ytterligare utredning krävs innan det är möjligt att göra en bedömning av om det är lämpligt att ändra beslutsordning för ärenden om försäljning av statens mark ovanför odlingsgränsen och på renbetesfjällen, inklusive fjällägenheter.

Uppdraget

Utredaren ska

- analysera om de ärenden om försäljning av statens mark ovanför odlingsgränsen och på renbetesfjällen som enligt nuvarande ordning prövas av regeringen som första instans i stället bör prövas av en förvaltningsmyndighet,
- analysera och föreslå vilken förvaltningsmyndighet som bör pröva ärendena,
- analysera om även ärenden om försäljning och nedläggning av fjällägenheter bör flyttas från Jordbruksverket till någon annan myndighet, t.ex. den myndighet som föreslås ska pröva ärenden om försäljning av statens mark ovanför odlingsgränsen och på renbetesfjällen, i det fall denna myndighet inte är Jordbruksverket,

- analysera om förvaltningsmyndigheternas beslut i ärenden om försäljning av statens mark ovanför odlingsgränsen och på renbetesfjällen, inklusive fjällägenheter, bör få överklagas och föreslå lämplig överinstans,
- analysera om ett förslag att ändra beslutsordningen motiverar förändringar i den beslutande myndighetens instruktion eller andra författningar,
- överväga om de principer gällande förvärv av statens mark som finns i budgetpropositioner (prop. 1980/81:100 bil. 13, prop. 1994/95:100 bil. 10, prop. 2009/10:1 utg.omr. 23 samt prop. 2016/17:1 utg.omr. 23) bör förtydligas samt införlivas i författning,
- lämna förslag till författningsändringar. Inga förändringar i lagstiftningen gällande skyddet för rennäringen ska dock föreslås,
- analysera konsekvenserna av de förslag som lämnas. Om förslagen innebär kostnadsökningar eller intäktsminskningar för staten, kommuner eller landsting, ska en finansiering föreslås,
- samråda med berörda myndigheter och organisationer.

Redovisning av uppdraget

Uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet (Näringsdepartementet) senast den 10 april 2020.