HEMSTÄLLAN

2018-01-15 **Dnr 6.2.6-2018-147**

Sámediggi
Sámedigge
Saemiedigkie
Sametinget

Till:
Näringsdepartementet

För kännedom:
Miljödepartementet
Kulturdepartementet

Hemställan om författningsändringar avseende förvaltningsverktyg för förekomst av stora rovdjur baserat på en toleransnivå för rennäringen

Sametinget vill genom denna hemställan föreslå att riksdagens beslut om toleransnivåer för renskötseln och det förvaltningsverktyg för förekomst av stora rovdjur som Sametinget tillsammans med Naturvårdsverket arbetat fram införs i författning. Detta i enlighet med vad regeringen framfört i proposition om en hållbar rovdjurspolitik.[1] Sametinget anser att ändringar i gällande författningar är nödvändiga för att säkerställa en hållbar renskötsel i förhållande till bevarandet av de stora rovdjuren och för att öka legitimiteten för beslut som fattas inom rennärings- och rovdjursförvaltning.

Sametinget föreslår i första hand att riksdagens beslut om toleransnivå samt tillämpningen av förvaltningsverktyget införs i förordning (2009:1263) om förvaltning av björn, varg, järv, lo och kungsörn. Av regleringen ska definitionen av toleransnivå framgå, samt hur rovdjursförvaltningen ska anpassas för att förhindra att toleransnivån överskrids, respektive åtgärder som bör vidtas vid ett eventuellt överskridande. Därtill föreslås att förvaltningsverktyget i den del som avser samråden mellan Länsstyrelsen och samebyarna regleras. Sametinget föreslår även vissa ändringar i jaktförordningen (1987:905).

Bakgrund

Renskötseln har alltid påverkats av hur många rovdjur det finns inom renskötselområdet. I nuläget är rennäringen den näring som drabbas hårdast av rovdjurens predation[2] och antalet rovdjur i renskötselområdet försvårar bedrivandet av en hållbar renskötsel för många samebyar. Rovdjurens närvaro får mycket stora konsekvenser för rennäringen; ekonomiska, sociala, kulturella och ekologiska. Framför allt känner många renägare en stor oro och frustration över situationen. Genom hittillsvarande rovdjursförvaltning har intresset att

[1] Prop. 2012/13:191
[2] Se bl.a. SOU 2012:22

ö

bevara de stora rovdjuren och intresset att bevara en hållbar renskötsel (som går att försörja sig på) kommit att stå i motsats till varandra. Sametingets uppfattning är dock att dessa två intressen går att förena med varandra genom en tydlig rovdjursförvaltning som tar hänsyn till målsättningen att uppnå en ekonomiskt, ekologiskt, kulturellt och socialt hållbar rennäring, utan att gynnsam bevarandestatus för de stora rovdjuren hotas.
Regeringen har uttryckt att begreppet rovdjursförvaltning sammanfattar den avvägning där rennäringens företrädare måste acceptera förekomst av stora rovdjur i renskötselområdet och där naturvårdens företrädare måste acceptera reglering av rovdjursstammarna. Något som ett förvaltningsverktyg med tillhörande toleransnivå har ansetts kunna bidra till. Trots denna uppfattning saknar nuvarande regelverk de intresseavvägningar och mekanismer som krävs för att uppnå en balans. Detta framför allt då skydd för renskötseln; bindande regler och styrdokument (administrativa beslut/riktlinjer/toleransnivåer/referensvärden) saknas i gällande författningar. Exempelvis omnämns inte renskötselns intressen över huvud taget i den reglering – förordning (2009:1263) om förvaltning av björn, varg, järv, lo och kungsörn – som huvudsakligen styr rovdjursförvaltningen.

Arbete med förvaltningsverktyget
Sametinget har enligt sametingslagen (1992:1433) ett aktivt uppdrag att verka för en levande samisk kultur. Därtill är Sametinget central förvaltningsmyndighet och regeringens expertmyndighet med ansvar för frågor som berör rennäringen. Sametingets uppgifter rörande renskötsel regleras främst i rennäringslagen, rennäringsförordningen och Sametingets regleringsbrev. Uppdraget utförs genom administrativa åtgärder och förvaltning, bland annat i samarbete med andra myndigheter.

I Sametingets regleringsbrev för budgetåret 2018 anges att Sametinget ska samordna, i samverkan med Naturvårdsverket, arbetet med ett förvaltningsverktyg utifrån fastställd toleransnivå för skador orsakade av stora rovdjur inom rennäringen i syfte att upprätthålla en hållbar rennäring och gynnsam bevarandestatus för stora rovdjur. Vidare ska Sametinget samråda med länsstyrelserna i Dalarnas, Västernorrlands, Jämtlands, Västerbottens och Norrbottens län i arbetet med förvaltningsverktyget. Sametinget ska redogöra för hur arbetet genomförts och inriktningen för det fortsatta arbetet.

I Naturvårdsverkets regleringsbrev för 2018 anges att Naturvårdsverket ska redovisa hur de bidragit till arbetet med att i samverkan med Sametinget fortsatt arbeta med ett förvaltningsverktyg utifrån fastställd toleransnivå för skador orsakade av stora rovdjur inom rennäringen, i syfte att upprätthålla en hållbar rennäring och en gynnsam bevarandestatus för stora rovdjur. Naturvårdsverket ska särskilt redovisa sitt arbete med vägledning om toleransnivåns betydelse vid eventuell prövning av förutsättningar för jakt på stora rovdjur.

ö

I tidigare redovisning av sitt gemensamma uppdrag har Sametinget och Naturvårdsverket skrivit följande om implementeringen.

> Myndigheterna bör uppdras att vägleda och underlätta samordningen av arbetet, samt efter de två åren utifrån vunna erfarenheter ange behov av och förslag till hur samrådet fortsättningsvis bör regleras, till exempel i relevanta författningar och förvaltningsplaner.[3]

I regeringens proposition om en hållbar rovdjurspolitik anges följande.

> För att åstadkomma en bättre samexistens mellan rennäring och stora rovdjur bör länsstyrelserna ges i uppdrag att tillsammans med Sametinget och samebyarna arbeta med ett förvaltningsverktyg för skador inom rennäringen. Regeringen avser att ge Sametinget och Naturvårdsverket i uppdrag att vägleda och underlätta igångsättandet och samordningen av arbetet *och efter vunna erfarenheter vidta relevanta förändringar eller lämna förslag till författningsförändringar om så skulle behövas*. Det är också angeläget att systemet kontinuerligt följs upp så att erfarenheter kan bidra till att förbättra och förfina systemet. *I detta arbete har både Sametinget och Naturvårdsverket ett gemensamt ansvar*.[4]

I Sametingets och Naturvårdsverkets gemensamma redovisning och regeringsuppdrag framgår att ”Syftet med ett förvaltningsverktyg är att det ska möjliggöra mer riktade åtgärder för att minska rennäringens förluster till följd av stora rovdjur. Det adaptiva förvaltningsverktyget bedöms ge effektivare handläggning, samordningsvinster samt ge större legitimitet för beslut som avser rovdjursförvaltningen.

Beslut och förvaltning som rör rovdjur och renar måste ta sin utgångspunkt i det faktum att naturen är dynamisk och att variation förekommer. En utgångspunkt är därför att förvaltningsverktyget ska bygga på en adaptiv förvaltning. Bland annat är samisk traditionell kunskap tillsammans med den vetenskapliga kunskapen om rovdjur och rennäring därför mycket viktig i utarbetandet och användningen av förvaltningsverktyget.”[5]

Resultat från utvärdering av förvaltningsverktyget

I en undersökning genomförd av NordAnalys AB på uppdrag av Sametinget har förvaltningsverktyget utvärderats utifrån samebyarnas och länsstyrelsens uppfattning om hur det tillämpas och fungerar. Av rapporten framgår att det finns positiva effekter av arbetet med förvaltningsverktyget och samråden, främst då de bidrar till ökad kunskap och förståelse för renskötarnas situation. Samtidigt framgår att frustrationen över nuvarande

---

[3] Rapport 6555: Förvaltningsverktyg för förekomst av stora rovdjur baserat på en toleransnivå för rennäringen - Redovisning av ett regeringsuppdrag s. 21

[4] Prop. 2012/13:191 s. 67 ff

[5] Rapport 6555: Förvaltningsverktyg för förekomst av stora rovdjur baserat på en toleransnivå för rennäringen - Redovisning av ett regeringsuppdrag.

ö

läge, framför allt hos samebyarna men även hos länsstyrelsen är fortsatt hög. I rapporten beskrivs detta enligt följande:

Problematiken med att många skyddsjakts beslut överklagas och bifalls är delvis ett resultat av att beräkningarna av skadorna inte anses tillräckligt tillförlitliga. Här finns en problematik kring ifrågasättande av beräkningsmodellernas tillförlitlighet och det underlag som samlas in för att användas i beräkningsmodellerna. Samtidigt som länsstyrelsen har förståelse för svårigheterna för samebyarna att i vissa fall kunna samla in det underlag som behövs, så blir konsekvensen att länsstyrelsen har svårare att agera, då man redan på förhand vet att beslutsunderlaget kommer ifrågasättas och leda till överklaganden. Uppfattningen från telefonintervjuerna med länsstyrelsen är att man i stort delar bilden som samebyarna har kring förlusterna av rovdjursdödade renar, samtidigt som man känner sig delvis ”bakbundna” att agera när man inte alltid har det underlag som krävs för att kunna fatta ett beslut som har möjlighet att verkställas. Trots ett bra underlag är risken stor att det blir överklaganden. Även om dessa avslås kan skadorna redan ha uppkommit. Häri ligger mycket av dagens problematik och sannolikt också den frustration som både samebyarna och länsstyrelsen upplever.[6]

Behov av åtgärder

Flera år har gått sedan Sametinget och Naturvårdsverket gemensamt presenterade sitt förslag om förvaltningsverktyg och toleransnivå för rennäringen. Riksdagen har därefter beslutat om en toleransnivå på 10 procent. Varken riksdagens beslut eller myndigheternas förslag har hitintills resulterat i författningsåtgärder. Inte heller har förslagen fått genomslag i förvaltningen vilket visas av att rennäringens förluster till rovdjuren inte har minskat. Sametinget anser att ändringar i relevanta författningar skulle kunna föra tillämpningen av förvaltningsverktyget i en positiv riktning.

Frågans aktualitet och behovet av författningsändringar understryks även av vissa mål om skyddsjakt som nyligen avgjorts av Kammarrätten i Sundsvall.[7] I dessa mål har Länsstyrelsen i Jämtlands beslut om skyddsjakt på järv respektive lodjur upphävts bl.a. med hänvisning till att länsstyrelsens beslutsunderlag (som tagits fram inom ramen för förvaltningsverktyget) bedömts som otillräckligt i fråga om 23 a § jaktförordningens rekvisit om jakt för att förhindra allvarlig skada. Detta då underlaget anses vara för generellt (inte preciserat till enskilda samebyar) samt då det inte anses vara systematiskt insamlat eller tagits fram med tillräckligt god vetenskaplig metod. Kammarrättens har som ledning för sin bedömning utgått från tidigare beslut från Naturvårdsverket[8] då myndigheten även hade

[6] Förvaltningsverktyg för förekomst av stora rovdjur baserat på en toleransnivå för rennäringen - Utvärdering av samebyarnas och länsstyrelsernas uppfattningar, NordAnalysAB, 2017.
[7] Mål 2838-17 och 2839-17.
[8] Bl.a. Naturvårdsverkets beslut den 8 december 2015, NV-08157-15 samt den 26 november 2015, NV-07221-15.

ö

rollen som överprövande instans i fråga om överklagade skyddsjaktsbeslut.[9] Avgörandena tydliggör nuvarande problematik att förvaltningsverktyget och de uppgifter och underlag som samebyarna och länsstyrelsen använder inom ramen för förvaltningsverktyget saknar legitimitet i rovdjursförvaltning och i förlängningen rättstillämpning.

Mot denna bakgrund har Sametinget inlett ett arbete med att se över och föreslå lagstiftningsåtgärder som skulle behöver vidtas för att införa toleransnivåsystemet och förvaltningsverktyget i författning. Sametinget anser att författningsändringar är nödvändiga för att säkerställa en hållbar renskötsel i förhållande till bevarandet av de stora rovdjuren samt för att öka legitimiteten för beslut som fattas avseende rennärings- och rovdjursförvaltning.

I enlighet med regleringsbrevens instruktioner har Sametinget försökt att involvera Naturvårdsverket i arbetet med att föreslå lagstiftningsåtgärder. Den 9 december 2016 hölls ett möte tillsammans med representanter från Naturvårdsverket där Sametinget presenterade sitt förslag på författningsändringar. Sametinget fick beskedet att förslagen skulle behandlas internt och att återkoppling skulle ske under februari 2017. Som uppföljning av mötet överlämnade Sametinget ett PM med förslagen med bakgrund och motivering till Naturvårdsverket i början januari 2017. På grund av intern omorganisation och personalomsättning försenades Naturvårdsverkets svar. Först den 18 oktober 2017 träffades myndigheterna på nytt för att diskutera Sametingets förslag. Vid detta möte fick Sametinget beskedet att Naturvårdsverket inte vill uttala sig om förslagen. Detta trots hänvisningar till instruktioner i proposition och regleringsbrev. Sametinget upplever svårigheter att komma vidare i arbetet och implementeringen av den fastställda toleransnivån och förvaltningsverktyget och att dessa orsakas av Naturvårdsverkets hållning. Sametinget har dessutom under det gångna året fått signaler från både samebyar och länsstyrelsen att Naturvårdsverket motsätter sig en tillämpning av förvaltningsverktyget enligt vad som överenskommits och presenterats i den gemensamma rapporten.

Regelverk om renskötselns skydd

Regeringsformen

Rennäringen är en erkänd del av samernas kultur och traditionella levnadssätt i Sverige. Grunden för detta synsätt framgår av regeringsformen 1 kap 2 §. Bestämmelsen innefattar bland mycket annat stöd till samerna i egenskap av ursprungsfolk samt till Sveriges nationella minoriteter varav samerna utgör en. I bestämmelsens femte stycke fastslås att ”*Samiska folkets och etniska, språkliga och religiösa minoriteters möjligheter att behålla och utveckla ett eget kultur- och samfundsliv ska främjas*.” I förarbetena till stadgandet uttalas att ordet

[9] En ordning som nu ändrats genom att beslut om skyddsjakt överprövas av Förvaltningsrätten i Luleå.

ö

”kultur” i detta sammanhang ska ges en vidsträckt tolkning och även innefatta den renskötsel som är ett centralt inslag i samernas traditionella levnadssätt. Att Sveriges grundlag erkänner samerna som ett urfolk är av central betydelse i ett internationalrättsligt perspektiv. Det innebär att Sverige markerar samernas folkrättsliga status som folk, en status som har ett starkare rättsligt skydd.[10]

Samernas rätt till renskötsel fastslås uttryckligen i regeringsformen 2 kap. 17 § om näringsfrihet. Bestämmelsen anger att samernas rätt att bedriva renskötsel framgår av lag. Lagbestämmelsen är ett grundlagsskydd och synliggör existensen av samernas renskötselrätt som regleras i rennäringslagen (1971:437). I regeringsformen 2 kap. 15 § fastslås egendomsskyddet, vilket anknyter till Europakonventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (EKMR) och Europadomstolens praxis (se nedan). Renen såväl som samernas rätt att bedriva renskötsel omfattas av bestämmelsen.[11]

Europakonventionen - EKMR

Utöver det skydd samernas äganderätt till ren åtnjuter enligt Sveriges grundlag gäller även egendomsskyddet i EKMR och tillhörande tilläggsprotokoll, som är direkt tillämplig i svensk lag. Artikel 1 i tilläggsprotokollet till EKMR stadgar att varje person skall ha rätt till respekt för sin egendom. Ingen får berövas sin egendom annat än i det allmännas intresse och under de förutsättningar som följer av lag. Vidare förutsätts det att en rimlig proportionalitet föreligger mellan vad det allmänna vinner och den enskilde förlorar. Proportionalitetsprincipen skall beaktas av såväl myndigheter som domstolar. Eftersom renar är privatägd egendom skyddas samernas äganderätt till ren därför av angiven artikel. Om statens rovdjurspolitik äventyrar rennäringen som sådan i ett område kan ifrågasättas, både utifrån proportionalitet och kompensationens omfattning, om den kan anses vara förenlig med Europakonventionen.[12]

FN:s konvention om civila och politiska rättigheter - ICCPR

Enligt artikel 27 ICCPR åtnjuter samerna, deras livsstil och kultur ett folkrättsligt skydd. Konventionen stadgar en rätt för urfolken och minoriteter att kräva skydd av staten för sin livsstil. Detta innefattar även urfolkens rätt till medbestämmande i angelägenheter som berör dem. I angiven artikel stadgas bland annat att *i de stater där det finns etniska, religiösa eller språkliga minoriteter, ska de som tillhör sådana minoriteter inte förvägras rätten att i gemenskap med andra medlemmar av sin grupp ha sitt eget kulturliv, bekänna sig till och utöva sin religion och använda sitt eget språk.* Åtnjutande av de rättigheter som anges i ICCPR kan kräva positiva

[10] I jämförelse med minoriteter

[11] Se t.ex. NJA 1981 s. 1

[12] Jfr Report of the Special Rapporteur on the Rights of Indigenous Peoples, James Anaya: The situation of the Sami people in the Sápmi region of Norway, Sweden and Finland, Doc. A/HRC/18/35/Add.2, par 62 och 87

ö

rättsliga skyddsåtgärder och åtgärder i övrigt för att försäkra effektivt deltagande av medlemmar av minoritetssamhällen i beslut som berör dem.[13]

FN:s kommitté för de mänskliga rättigheterna (MR-kommittén) som är ICCPR:s övervakningsorgan med tolkningsauktoritet[14] över konventionen har ställt upp tre huvudsakliga krav för att acceptera åtgärder rörande urfolk och minoriteter. Ett av dessa är att den traditionella näringen inte får bli tillintetgjord.[15] Detta innebär att urfolks traditionella landområde och möjligheter att bedriva sin kulturellt betingade näringsform aldrig får inskränkas i sådan utsträckning att de lokalt påverkade individerna förlorar sin möjlighet att försörja sig genom sin traditionella näringsform. Detta innefattar en skyldighet för varje stat att säkerställa att lagstiftning och administrativ praxis gör det möjligt att förverkliga denna rättighet.[16]Artikel 27 skyddar därmed varje enskild renskötares rätt att bedriva en hållbar renskötsel. Då detta är ett absolut krav enligt ICCPR krävs det att det vid varje inskränkning utförs en utvärdering om hur stor påverkan blir för urfolket och folkets möjlighet att bedriva sin näringsform.[17]

Konventionen om biologisk mångfald - CBD

Av artikel 8(j) CBD ska Sverige respektera, bevara och bibehålla kunskaper, innovationer och sedvänjor hos ursprungliga och lokala samhällen med traditionella levnadssätt som är relevanta för bevarandet och det hållbara nyttjandet av biologisk mångfald, och främja en bredare tillämpning av dessa, med godkännande och deltagande av innehavarna av sådana kunskaper, innovationer och sedvänjor. Enligt artikel 10(c) har Sverige även en skyldighet att skydda och uppmuntra sedvanligt nyttjande av biologiska resurser i enlighet med traditionella kulturella sedvänjor. I CBD:s ramverk förtydligas genom bl.a. ekosystemansatsen att åtgärder som berör bevarande och hållbart nyttjande av biologisk mångfald bör beslutas och genomföras på lägsta lämpliga nivå för att främja delaktighet och engagemang där berörda aktörer är delaktiga i genomförande och förvaltning. Vidare att all typ av relevant information, även vetenskaplig och traditionell och lokal kunskap, innovationer och metoder bör beaktas.

---

[13] Se den allmänna kommentaren till ICCPR, nr 23 till IICCPR (General Comment No. 23: The rights of minorities (Art. 27): 08/04/94, ICCPR/C/21/Rev.1/Add.5)

[14] Enligt den praxis som kommittén har utvecklat, omfattar ICCPR även ett skydd för urfolken (och inte endast nationella minoriteter som den enligt ordalydelsen refererar till) och dess kultur. Med kultur ska enligt angiven praxis även avses traditionella näringar som till exempel samernas renskötsel.

[15] Se bl. a. Bertil Bengtsson ”Samerätt”, s. 16.

[16] Ibid, jfr även artikel 2 ICCPR

[17] Se t.ex. de finska Länsmansmålen, Illmari Länsman et al v. Finland 511/1992, och Jouni E. Länsman et al v. Finland 671/1995.

ö

Förslag till ändringar i förordning om rovdjursförvaltning[18]

Tillägg till 1 § nytt stycke

Syfte

Förvaltningen får inte leda till så allvarliga skador för rennäringen att den av regeringen fastställda toleransnivån för rennäringen med avseende på förekomst av de stora rovdjuren överskrids.

Ny 1 a §

Toleransnivå för rennäringen

Med toleransnivå avses den maximala skada orsakad av rovdjur, som årligen kan accepteras utan att förutsättningarna för en ekologisk, kulturell, social och ekonomisk hållbar rennäring äventyras.

Den maximala skadenivån (toleransnivå) orsakad av rovdjur under ett år får maximalt uppgå till 10 procent av samebyns faktiska renantal (livrenhjord per 31 mars) enligt fastställd renlängd inlämnad till Sametinget.

Ny 1 b §

Överskridande av toleransnivån

För att förhindra att toleransnivån överskrids ska ansvarig myndighet (länsstyrelsen) i samråd med samebyarna vidta förebyggande åtgärder.

Om toleransnivån i en sameby överskrids ska ansvarig myndighet i samråd med berörd sameby omgående/skyndsamt vidta effektiva förvaltningsåtgärder.

Samtliga åtgärder som vidtas ska vara förenliga med utövandet av traditionell renskötsel.

Tillägg till 4 § nytt stycke mellan nuvarande andra och tredje stycke

Fastställande av nivåer för förekomsten av stora rovdjur

Länsstyrelsen ska till samverkansrådet lämna förslag till miniminivåer för förekomsten av björn, varg, järv och lo. Förslaget ska ta hänsyn till förlustnivåer för rennäringen på grund av rovdjur utifrån samrådsförfarandet i 7 a §.

[18] Paragrafnummer och placeringar har endast angivits för att göra förslaget mer överskådligt. Inte heller formuleringarna bör förstås som uttryck för Sametingets slutgiltiga förslag utan utgör endast inledande sondering av möjliga lag(tekniska)åtgärder.

ö

Ny 7 a §
Samråd mellan Länsstyrelsen och samebyarna
Länsstyrelsen ska årligen samråda med samebyarna. Vid samråden ska
1. förlusten av renar på grund av rovdjur beräknas och fastställas
2. enas om vidtagande av förebyggande och andra förvaltningsåtgärder
3. högsta nivåer för rovdjursförekomst på samebynivå föreslås inför länsstyrelsens förslag tillminiminivåer enligt 4 § andra stycket.

Vid samråden ska data om rovdjursförekomst (inventerings- och predationsdata) och data om renförekomst (renlängder, slaktstatistik, markanvändningsredovisningar) baserad på samisk traditionell och vetenskaplig kunskap tjäna som underlag.

Länsstyrelsen ska årligen rapportera utkomsten av samråden till Sametinget och Naturvårdsverket.

Förslagens motivering

Som redan nämnts regleras skyddet av renskötseln enligt ovan nämnda internationella och nationella instrument och regelverk. Dessa regelverk innehåller generella målparagrafer om egendomsrätt, bevarandet av samisk kultur och traditionella näringar där renskötselns skyddsbehov endast beskrivs i allmänt hållna ordalag. Konkret lagstiftning som tar sikte på bevarandet av renskötselområdet som habitat för renarna; vilka behov de har för exempelvis bete, kalvning osv., vad som krävs för att en renhjord ska vara hållbar eller vilka åtgärder som kan tillämpas för att freda renen från rovdjursangrepp saknas. Visserligen finns ersättningsbestämmelser som garanterar renägare viss ersättning för förluster till följd av regeringens rovdjurspolitik- och förvaltning. Ersättningsbestämmelserna är dock inte avsedda att förebygga eller åtgärda skada utan endast som kompensation när skada väl uppstått.

Ovanstående står i skarp kontrast till den reglering och de administrativa ramverk som de stora rovdjuren omfattas av. I nuvarande rättsordning är rovdjurens bevarandestatus tydligt definierade och mätbara. Rovdjuren åtnjuter skydd i form av EU-reglering som gett utslag i flera nationella regelverk. Därtill kommer utredningar och lagförslag om målsättningar och uppföljning av rovdjurens förvaltning och skydd. Riksdagen har beslutat om miniminivåer för björn, lodjur, kungsörn samt etappmål för varg och järv som är styrande för förvaltningen.[19] Något motsvarande skydd i faktiska tal eller åtgärder, förutom beslutet om toleransnivåer som ännu inte omsatts i praktiken, har inte beslutats för renskötseln.

[19] prop. 2000/01:57 Sammanhållen rovdjurspolitik

ö

Definition av toleransnivå
Med toleransnivåer avses den totala förlust av renar som en sameby kan acceptera för att utan att förutsättningarna för en ekologiskt, kulturellt, socialt och ekonomiskt hållbar rennäring äventyras.[20] Denna renförlust mäts i andelar av vinterbeteshjorden. Riksdagen har beslutat att toleransnivån för rennäringen ska vara max 10 procent. För att toleransnivån ska få effekt i den praktiska förvaltningen bör anges att rovdjursförvaltningen inte medför att toleransnivån överskrids.

För att hindra att toleransnivån överskrids införs regler om tillämpningen av förvaltningsverktyget. Förvaltningsverktyget för renar och rovdjur har tagits fram i samarbete med representanter för renskötseln och naturvården och ska främst användas av länsstyrelserna och samebyarna i rovdjursförvaltningen, dels vid ett årligt samråd, dels löpande. Verktyget är uppbyggt av olika steg som bygger på en aktiv medverkan av båda parter. Genom att förvaltningsverktyget är adaptivt kan det anpassas utifrån både ny kunskap och förändringar i naturen. Genom att förvaltningsverktyget införs i lagstiftning ställs tydliga krav på samebyarna och de underlag de behöver presentera för att systemet ska fungera. Samtidigt klargörs länsstyrelsernas ansvar för och roll i att verktyget faktiskt tillämpas.

Vidtagande av förebyggande åtgärder och förvaltningsåtgärder vid ett överskridande
Rennäringen är sedan renskötselns uppkomst anpassad till att minimera skada från rovdjur. Förebyggande verksamhet ingår redan idag i betydande omfattning i renskötselarbetet utan att det redovisas i varken tid eller pengar och är därmed en naturlig del i renskötseln. Det är allmänt svårt att särskilja vad som ingår i det normala arbetet med renarna och vad som inte ingår. Att veta hur hjorden skyddas från rovdjursangrepp och hur de olika rovdjursarterna jagas på effektivast sätt samt vilket naturlandskap som kräver extra bevakning är en förutsättning för att kunna livnära sig på renskötsel. På grund av olikheter i rennäringens förutsättningar vad gäller årstider, rovdjursammansättning, övriga intrång, topografi och driftstekniker etc. är det mycket svårt att ge förslag på generella förebyggande åtgärder som kan försvaras i relation till de kostnader som åtgärden kräver och den skada som åtgärden förväntas förhindra. Gemensamt för de flesta förebyggande åtgärderna är att de är mycket arbets-, tids- och kostnadskrävande.

För de enskilda renägarna medför alla förebyggande åtgärder stora uppoffringar. Inom rennäringen finns stor erfarenhet av de tillgängliga förebyggande åtgärderna enligt samisk traditionell kunskap, men det saknas vetenskaplig dokumenterad kunskap för att kunna kvantifiera effektiviteten. Det medför att det är svårt att rangordna och jämföra åtgärderna

[20] Det är viktigt att skilja på vad rennäringen kan hantera (utan risk för att ovan beskrivna målsättningar äventyras; socialt kulturellt ekonomiskt osv.) och vilken rovdjurspredation rennäringen klarar av utan att kollapsa biologiskt eller ekonomiskt. Toleransnivå fastställs utifrån det förstnämnda.

ö

efter effektivitet särskilt med tanke på kostnadseffektiviteten. Följande åtgärder tillämpas i dag inom rennäringen: intensiv bevakning, kalvning i hägn, utfodring av renar, flytt av renar, GPS-halsband på renar. Vissa av dessa åtgärder såsom inhängning av renar och utfodring är inte förenliga med traditionell renskötsel; dvs. fritt strövande renar på naturbete (se vidare i följande avsnitt om ändringar i jaktförordningen och kriteriet *annan lämplig åtgärd)*. Sådana åtgärder som inskränker den traditionella näringen kan inte betraktas som tillfredsställande på lång sikt och bör endast tillämpas undantagsvis.

Begreppet förebyggande åtgärd bör ses i ett vidare perspektiv, där alla delar i det föreslagna förvaltningsverktyget ingår. När det gäller vidtagande av sådana åtgärder behöver dessa inte bara avse rennäringen utan det finns även förebyggande åtgärder som riktar sig till rovdjuren. Sådana åtgärder omfattar GPS på rovdjur, flytt av rovdjur selektiv och regionsinriktad jakt (skydds- och licensjakt) samt zonering. När det handlar om att förebygga ett överskridande av toleransnivån bör åtgärder av båda slag vidtas. Sametinget anser att fungerande samråd mellan länsstyrelserna och samebyarna kan leda till en bättre balans mellan vidtagandet av förebyggande åtgärder inom renskötseln respektive åtgärder gentemot rovdjuren.

Om toleransnivån däremot har överskridits är det viktigt att åtgärder som har direkt effekt omgående vidtas. Förslaget påpekar detta särskilt. Sametinget menar här att skyddsjakt är en åtgärd som i sådana fall skulle kunna vidtas skyndsamt. Även här bör samråden mellan länsstyrelsen och samebyn utgöra grunden för de beslut om åtgärder som fattas.

Samråd mellan länsstyrelsen och samebyarna
Samråd mellan länsstyrelsen och samebyarna sker redan i dagsläget, men inte enhetligt och kontinuerligt. I nuläget avgörs omfattningen av samråden av respektive länsstyrelses prioritering och resurser. För att säkerställa att samråden genomförs och för att Länsstyrelsen beviljas resurser därtill föreslår Sametinget att årliga samråd mellan länsstyrelserna och samebyarna ska regleras i författning. Detta kan ske övergripande i förordningen enligt förslaget ovan med mer utförliga instruktioner som meddelas i föreskrifter, förvaltningsplaner eller regleringsbrev. Samråden ska syfta till att behandla huvudsakligen tre frågor. Uppskattning av hur stor förlusten av renar är på grund av rovdjur, vilka förebyggande (och eventuellt akuta) förvaltningsåtgärder som behöver vidtas inom respektive sameby samt vilka högsta nivåer av rovdjursförekomst som kan tålas på samebynivå.

Verktyget är utformat med utgångspunkt i att det inte går att exakt förutse hur många renar som kommer att rivas av rovdjur. I stället görs uppskattningar av sannolik förlust utifrån samebyarnas uppgifter. Uppgifterna beräknas utifrån data om rovdjursförekomst (inventerings- och predationsdata) och data om renförekomst och renförluster (renlängder,

ö

slaktstatistik, markanvändningsredovisningar).[21] Här förutsätts att erfarenhetsbaserad (traditionell) och vetenskaplig kunskap tillämpas och respekteras i lika mån.[22] Utifrån uppskattade förluster kan det samlade rovdjurstrycket inom renskötselområdet samt på samebynivå bedömas för att besluta om skadeförebyggande åtgärder samt sätta högsta nivåer för den rovdjursförekomst som varje sameby kan tåla. Tanken är att dessa nivåer ska beaktas av Länsstyrelsen när miniminivåer föreslås till samverkansrådet. Sametinget är medveten om att det kan vara svårt att bedöma nivåer med hänsyn till variationer i vintergrupper, områden och tid samt att det kan vara svårt att tillämpa dessa högsta nivåer på samebynivå när miniminivåerna fastställs för andra geografiska områden. Sametinget anser ändå att en bedömning enligt ovanstående kan åstadkomma en tydlig koppling mellan de lägstanivåer som krävs för att säkerställa gynnsam bevarandestatus och respekten för toleransnivån.

Genom att samråden och det underlag som där presenteras i ökad grad formaliseras uppnås större legitimitet, tydlighet och effektivitet i övrig rovdjursförvaltning, framför allt i beslut om licens- och skyddsjakt. Om inte underlagen ges legitimitet kommer förvaltningsbeslut och åtgärder baserade på dessa också sakna legitimitet. Som exempel kan anges underlag såsom renlängder och inventeringsdata som inte alltid anses tillräckliga. Sametinget menar dock att dessa data är tillförlitliga eftersom de upprättas i enlighet med klara regelverk (rennäringslagen, rennäringsförordning samt Sametingets respektive Naturvårdsverkets föreskrifter). Inventeringarna är särskilt viktiga eftersom de sker i samarbete mellan länsstyrelserna och samebyarna ger god kännedom om den samlade rovdjursförekomsten i byarna. Därtill används statistik från samebyarna som de själva rapporterar in till Sametinget (produktionsmodellen).

[21] Den produktionsmodell (tidigare riskmodell) är ett viktigt inslag i samråden.
[22] I beslut och domar i skyddsjakts- och licensjaktsärenden anges att beslut endast kan fattas på underlag som består av vetenskapligt säkerställd data. CBM anger att i frågor om biologisk mångfald (mm vilket Art- och habitatdirektivet syftar till att skydda) ska traditionell kunskap jämställas med vetenskaplig forskning. Traditionell kunskap måste få erkännande i rovdjursförvaltningen.

ö

Förslag till ändringar i jaktförordning

Tillägg till 23 a §
Allvarlig skada ska anses föreligga när toleransnivån för rennäringen enligt förordningen om rovdjursförvaltning överskridits. Vid bedömningen ska underlag enligt 7 a § förordning (2009:1263) om förvaltning av björn, varg, järv, lo och kungsörn beaktas.

Vid bedömningen om det finns annan lämplig åtgärd ska lämpligheten, när fråga är om skyddsjakt enligt 3 punkten för att förhindra skada för rennäring, bedömas utifrån omständigheterna i det enskilda fallet. Åtgärder som inte är förenliga med traditionell renskötsel ska inte anses lämpliga.

Ny (29)§
Vid bedömningen om förutsättningarna för skyddsjakt eller licensjakt är uppfyllda ska hänsyn tas till ekonomiska, sociala och kulturella behov och till regionala och lokala särdrag.

Jaktförordningens sammanhang
Den svenska rovdjurspolitiken och förvaltningen har i stor utsträckning utvecklats utifrån art- och habitatdirektivet (92/43/EEG). Syftet med direktivet är att bidra till att säkerställa den biologiska mångfalden genom bevarande av de livsmiljöer samt vilda djur och växter som omfattas av fördraget (artikel 2.1).). De åtgärder som vidtas för att säkerställa biologisk mångfald ska samtidigt ta hänsyn till ekonomiska, sociala, kulturella behov och till regionala och lokala särdrag (artikel 2.3). Direktivet innebär att en rad arter, inklusive rovdjuren är fredade och ska skyddas från ingrepp och åtgärder som kan påverka dess förekomst negativt. Dock finns bestämmelser som under vissa omständigheter medger undantag från skyddet(artikel 16.1). I Sverige har artiklarna transponerats genom bland annat artskyddsförordningen (2007:845), jaktförordningen (1987:905) och förordning (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m.

Förslagets motivering
Sametinget anser att primär åtgärd för att minska överskriden toleransnivå till en skadenivå under tio procent är licens- och skyddsjakt. Förutsättningarna där sådan jakt regleras i 23 a – f §§ jaktförordningen. För att skyddsjakt ska beviljas krävs att upprätthållandet av gynnsam bevarandestatus hos artens bestånd i dess naturliga utbredningsområde inte försvåras, att allvarlig skada måste förhindras samt att det inte finns någon annan lämplig lösning. Nuvarande tolkning och tillämpning av dessa kriterier såsom de kommit till yttryck i avgöranden från Naturvårdsverket och förvaltningsdomstolarna visar att det är mycket

ö

svårt för samebyarna att få till stånd skyddsjakt som en åtgärd för att minska renskötselns förlust till de stora rovdjuren. Riktlinjerna för beslut om jakt är oklara och den osäkerhet som i dagsläget finns inför beslut om skyddsjakt skapar frustration för rennäringsutövarna. Sametinget är medveten om att ändringar av ovan nämnda kriterier inte kan ske i strid mot Sveriges skyldigheter enligt art- och habitatdirektivet men anser att det är möjligt att förtydliga dessa kriterier utan att frångå direktivets krav.

Det kan argumenteras för att innehållet i föreslagna bestämmelser är av sådant slag att de passar bättre i vägledningsdokument för bedömning och hantering av jaktärenden. Sametinget befarar dock att om reglerna inte ges bindande karaktär genom att införas i författning får de inte tillräckligt genomslag vid den faktiska tillämpningen. Sametinget anser att det tydligt måste framgå att förvaltningsverktyget används för att vidta såväl skyddsjakt som licensjakt.

Införande av artikel 2.3

Sametinget anser att artikel 2.3 art- och habitatdirektivet, enligt vilken åtgärder som vidtas i enlighet med direktivet ska ta hänsyn till ekonomiska, sociala och kulturella behov och till regionala och lokala särdrag, ska tillämpas även i ett svenskt sammanhang. Av direktivets vägledningsdokument framgår att bestämmelsen är av särskild betydelse vid tillämpningen av undantagsregeln i artikel 16.[23] Rennäringen är ett tydligt exempel på regionalt särdrag med ekonomiska, sociala och kulturella behov som bör beaktas när kriterierna för skyddsjakt och för den delen licensjakt bedöms.

Det är viktigt att komma ihåg att jakt är en av de viktigaste metoderna inom traditionell renskötsel för att freda renarna mot rovdjursangrepp och skador. Jaktens kulturella och traditionella särställning inom renskötseln ska därför enligt artikel 2.3 beaktas vid bedömningen om jakt kan meddelas. Eftersom någon motsvarande bestämmelse till artikeln inte införts i jaktförordningen och den hittills inte heller beaktats vid beslut i jaktärenden anser Sametinget att artikelns behöver införas i jaktförordningen.

Förhindra allvarlig skada

När det gäller kriteriet förhindra allvarlig skada ska det vara fråga om något mer än ren affärsmässig skada som normalt ska tålas för att skadan ska anses som allvarlig. I fråga om rennäringen är det rimligt att riksdagsbeslutet om en toleransnivå på 10 procent utgör utgångspunkt för bedömningen. Om skadenivån överstiger 10 procent bör därför allvarlig skada anses föreligga. Svårigheten uppkommer dock hur det ”bevisas” att toleransnivån överskridits eller i fall där det inte är fråga om skada som redan inträffat att det föreligger en framtida risk för skada. I nuläget ligger bevisbördan på samebyarna för att åtgärder såsom

[23] Guidance document on the strict protection of animal species of Community interest under the Habitats Directive 92/43/EEC s. 9

ö

skyddsjakt ska vidtas för att komma under en skadenivå på tio procent. Dock godtar inte alla överprövande instanser länsstyrelsernas eller samebyarnas underlag på skadenivån inom samebyarna. I beslut från myndigheter och domstolar anges att det krävs ”tydligt underlag som visar hur stor del av samebyarnas förluster som kan hänföras till rovdjursangrepp” och ”konkreta uppgifter om rovdjursskadornas storlek”. Uppgifter om ungerfärliga förluster av årskalvar i procenttal har inte ansetts tillräckliga. Naturvårdsverket har i beslut angett att vetenskapligt framtagna data tillsammans med renskötarnas traditionella kunskap rörande rovdjur och ren ska användas för att bedöma skaderisk. Trots detta har åberopade intensitetskartor presenterade av länsstyrelsen baserade på kvalitetssäkrat underlag underkänts vid prövningen såsom missvisande och inte insamlat på ett systematiskt sätt. [24] Sametinget ser stora problem med att länsstyrelsernas och samebyarnas underlag underkänns vid prövning av skydds- och licensjaktsärenden.

I fråga om rovdjursförekomst och predation är det omöjligt att fastställa vilka och hur omfattande skador rovdjuren kommer att orsaka inom ett visst område. Det är mot denna bakgrund som förvaltningsverktyget arbetats fram och som intensitetskartor och annat material från samebyarna som framkommer i samråd med länsstyrelsen tillämpas i länsstyrelsens handläggning och beslutsfattande. Genom att hänvisa till samråden mellan Länsstyrelsen och samebyarna förtydligas vilket underlag som kan godtas och ger renskötselutövarna större inflytande i rovdjursförvaltningen.

Flera omständigheter påverkar predationstrycket på ren i ett område. Den stora variationen beror på faktorer som rovdjurstäthet, förekomst av flera rovdjursarter, vilken rovdjursart som dominerar i området, tillgång på andra bytesdjur, under vilken årstid predationen sker, renpopulationen (antal renar, sammansättning, åldersfördelning, mm), var rovdjur och renar finns under olika årstider, renskötselns driftsformer, samt klimatiska förhållanden. Dessa omständigheter tillsammans med aktuellt vetenskapligt underlag avseende predationstrycket kan visserligen ge en teoretisk uppfattning av den sammantagna predationen på ren i hela renskötselområdet, men för att få en mer verklighetsbaserad och, i förvaltningen, användbar bedömning måste bedömningar av konsekvenserna för rovdjuren ske i samråd mellan länsstyrelsen och samebyarna. Variationen i predationstakten och i förekomsten av rovdjur och ren i landskapet måste då hanteras i riskbedömningar utifrån lokala förutsättningar genom förvaltningsverktyget.

Förvaltningsverkyget implementerades i myndigheternas förvaltning mot bakgrund av att den vetenskapliga forskningen inte kan ge exakta konsekvenser för rovdjuren lika lite som för rennäringen. Förvaltningsverktyget kompletterar här forskningen genom att ta hänsyn till traditionell kunskap och olika förutsättningar i landskap och klimat.

---

[24] Se t.ex. Naturvårdsverkets beslut den 26 november 2015 NV-07221-15

ö

Om samebyarnas uppgifter om förluster av årskalvar i procenttal och underlag på skadenivån inom samebyarna inte anses tillräckliga och att beslut och domar i skyddsjakts- och licensjaktsärenden endast kan fattas på underlag som består av vetenskapligt säkerställd data försvinner möjligheten försvinner möjligheten att använda skyddsjakt som en förebyggande åtgärd för upprätthållandet av en hållbar rennäring.

Annan lämplig åtgärd

Artikel 27 ICCPR skyddar traditionell renskötsel, vilket förenklat innebär fritt strövande renar, naturbete och markflytt. Sametinget anser att denna bestämmelse måste beaktas vid tillämningen av kriteriet annan lämplig åtgärd. I nuläget anses även åtgärder som förhindrar en renskötsel med fritt strövande renar och naturbete utgöra annan lämplig åtgärd. Sametinget anser därför att vad som är lämpligt måste förtydligas. Om en åtgärd förhindrar utövandet av traditionell renskötsel kan den inte anses lämplig. Det kan också finnas andra orsaker till att en åtgärd inte är lämplig. Här spelar ekonomiska och personella resurser samt praktiska faktorer in. Sametinget anser att följande omständigheter bör beaktas vid bedömningen av vad som kan anses utgöra annan lämplig åtgärd.

- Åtgärdens förenlighet med traditionell renskötsel – hindrar åtgärden fritt strövande, naturbete
- Kostnader - t.ex. för flytt, transport, stödutfodring
- Resurser – krävs extra arbetskraft, stängsel m.m.
- Väderförhållanden - t.ex. låst bete
- Kumulativa effekter - finns hinder att nyttja andra områden pga. av exploateringar m.m.
- Geografi/topografi – är flytt, bevakning möjlig med hänsyn till landskapet

I praktiken kommer jakt i fråga först när stödutfodring, inhägnad, bevakning, flytt har vidtagits utan framgång. Detta trots att det inte föreligger krav på att andra åtgärder faktiskt måste ha vidtagits. Tillräckligt är att dessa beaktas och avfärdats såsom olämpliga. Det finns inte heller krav på att ett visst antal åtgärder har övervägts innan skyddsjakt kan komma i fråga. Sametinget anser att detta måste få tydligare genomslag i bestämmelsens tillämpning vilket skulle kunna ske genom att lydelsen av kriteriet annan lämplig åtgärd förtydligades.

Kiruna den 18 januari 2018

Per-Olof Nutti
Styrelseordförande

Lars-Ove Sjajn
Avdelningschef