Sámediggi
Sámedigge
Saemiedigkie
Sametinget

RAPPORT

REGERINGSUPPDRAG ”UTFORMNING AV ETT FÖRVALTNINGSVERKTYG FÖR FÖREKOMST AV STORA ROVDJUR BASERAT PÅ EN TOLERANSNIVÅ FÖR RENNÄRINGEN”

(JO2010/2752)

Arbetsgrupp för toleransnivåuppdraget:

Lars-Ove Jonsson	Sametinget
Mirja Lindberget	Sametinget
Annika Jansson	Naturvårdsverket
Magnus Kristoffersson	Naturvårdsverket
Jenny Wik-Karlsson	Svenska samernas riksförbund
Marita Stinnerbom	Renägarförbundet
Björn Jonsson	Länsstyrelsen Västerbotten
Birgitta Åhman	Sveriges Lantbruksuniversitet

Beställningsadress:

Sametinget
Box 90
981 22 Giron/Kiruna
Tel. 0980-780 30 vx.
E-post: kansli@sametinget.se

© Sametinget 2012
Foton: Carl-Johan Utsi, Kenneth Dådring och Marie Enoksson

www.sametinget.se/toleransnivaer

FÖRORD

Regeringen gav den 16 september 2010 Sametinget i samråd med Naturvårdsverket i uppdrag att utforma ett förvaltningsverktyg för förekomst av stora rovdjur baserat på en toleransnivå för rennäringen.

Riksdagen har satt upp väl definierade mål för hur många rovdjur som ska finnas i Sverige. Målen är tolkningar som Sverige gjort enligt riktlinjer som bestämts av EU:s lagstiftning och är styrande för förvaltningen. När dessa mål ställs mot utgångspunkten för regeringens uppdrag om en fortsatt rationell, välordnad och långsiktigt ekonomisk rennäring skapas svårigheter. Idag saknas en övre gräns för hur stora förluster en sameby ska tvingas att hantera. Utredningen har därför valt att genomföra detta uppdrag främst utifrån rennäringens perspektiv.

Det finns idag ny kunskap som bekräftar att predationstakten för rovdjuren är högre, att antalet individer per föryngring är fler, att rovdjurstammarna har ökat och att predationen medför mycket mer långtgående konsekvenser för produktionen, än vad som ansågs då den förra utredningen *Förslag till utformning av det nya ersättningssystemet* (1995-02-07) gjordes. Till detta ska läggas det ökade trycket från exploatörer och den fragmentering som sker av landskapet. Allt detta begränsar rennäringens anpassningsförmåga.

I beaktande av ovanstående föreslår Sametinget att den maximala skadenivån orsakad av rovdjur under ett år maximalt får uppgå till fem procent av samebyns faktiska renantal beräknad på livrenhjorden per den 31 mars. Sametingets förhoppning är att en toleransnivå för rennäringen och ett förvaltningsinstrument skyndsamt implementeras i lagstiftningen och övrig beslutprocess. Det ger större legitimitet för de beslut som avser både rovdjurs- och rennäringsförvaltningen.

Sametinget överlämnar här sin del av uppdraget, Jo 2010/2752. Rapporten behandlades och godkändes av ett enigt plenum i Boden den 23 februari 2012. Sametinget vill tacka Naturvårdsverket för ett gott samarbete. Naturvårdsverket kommer att avge en egen skrivelse med anledning av regeringsuppdraget.

Slutligen vill vi tacka samebyarna för att vi har fått ta del av deras erfarenheter och kunskap i rovdjursfrågan och för det positiva mottagandet vi har fått när projektet genomförts.

Kiruna den 30 mars 2012

Anders Kråik
Vice styrelseordförande Sametinget

INNEHÅLL

Förord 3

Sammanfattning 7

1. Inledning 13

2. Upplägg och organisation 15

3. Uppdragets målsättning 18

4. Rennäringens rättsliga skydd 19

4.1 Samerna som urfolk och nationell minoritet ... 19
4.2. Samernas rättsliga skydd att utöva sin kultur ... 20
4.3. Rätten till självbestämmande ... 24
4.4. Rätten till egendom ... 25
4.5. Rennäringens skydd i nationell rätt ... 28

5. Rennäringens villkor 33

5.1. Rennäringen som livsform ... 33
5.2. Rennäringens betydelse för biologisk mångfald ... 33
5.3. Árbediehtu, samisk traditionell kunskap ... 34
5.4. Renskötarnas hälsosituation ... 35
5.5. Konkurrerande markanvändning ... 36

6. Rovdjuren 37

6.1. De fyra stora rovdjuren samt kungsörnen ... 37
6.2. Rovdjursinventering ... 38

7. Toleransnivå vid rovdjursskada 39

7.1. Förutsättningar för en hållbar rennäring ... 39
7.2. Grund för bedömningen av toleransnivåer ... 40
7.3. Begreppet toleransnivå ... 42
7.4. Företagsekonomiska konsekvenser av predation ... 48
7.5. Predationstakter ... 51
7.6. Övrig dödlighet ... 55

8. Förvaltningsverktyg baserat på toleransnivån 56

8.1. Förvaltningsverktyget i praktiken ... 56
8.2. Förslag på tilläggsuppdrag ... 59
8.3. Faktorer som påverkar tillämpningen av förvaltningsverktyget ... 60
8.4. Riskmodell i förvaltningsverktyget ... 61
8.5. Inventering och predation ... 64

8. Mätmetoder 67

9. Former för dialog 71

9.1. Nationellt råd ... 71
9.2. Strukturerad kommunikation ... 72
9.3. Information och fakta ... 73
9.4. Arbete med riskmodellen på samebynivå ... 74
9.5. Behov av resurser ... 75

10. Förebyggande åtgärder 77

10.1. Förebyggande åtgärder gällande ren ... 77
10.2. Förebyggande åtgärder gällande rovdjur ... 81
10.3. Slutsats ... 83

11. Förvaltningsåtgärder 84

11.1. Lo ... 84
11.2. Järv ... 85
11.3. Björn ... 86
11.4. Varg ... 88
11.5. Kungsörn ... 90
11.6. Havsörn ... 90
11.7. Generellt om skyddsjakt ... 91

13. Ersättningar vid rovdjursförekomst 92

13.1. Ersättning för förluster och merarbete ... 92
13.2. Ändring av Sametingets regleringsbrev ... 97
13.3 Ersättningar för inventering ... 98
13.4 Ersättningar för skadeförebyggande åtgärder ... 99

14. Jämförelse med andra typer av naturresursföretagande 101

15. Konsekvenser för de stora rovdjuren i renskötselområdet 104

16. Behovet av resurser för att verkställa verktyget i praktiken 106

Bilagor

Bilaga 1: Tillgång till rättsliga åtgärder utifrån ett rennäringsperspektiv ... 108
Bilaga 2: Renens vandring ... 116
Bilaga 3: Faktorer som påverkar renhjordens produktivitet ... 118
Bilaga 4: Faktorer som påverkar renräkning (antal) och slaktstatistik ... 120
Bilaga 5: Uppdaterade ersättningsnivåer ... 121

SAMMANFATTNING

Toleransnivåutredningen har på regeringens uppdrag utformat ett förvaltningsverktyg för förekomst av stora rovdjur baserat på en toleransnivå för rennäringen.

Riksdagen har satt upp väl definierade minimi- och etappmål för hur många rovdjur som ska finnas och deras utbredning i Sverige. Målen är tolkningar som Sverige gjort enligt riktlinjer som bestämts av EU:s lagstiftning och är styrande för förvaltningen. Rennäringen är den areella näring som drabbas hårdast av rovdjurens närvaro. När dessa mål ställs mot utgångspunkten för regeringens uppdrag om en fortsatt rationell, välordnad och långsiktigt ekonomisk rennäring skapas svårigheter. Idag saknas en övre gräns för hur stora förluster en sameby ska tvingas att hantera. Om inte toleransnivåer skyndsamt införs kommer rennäringen fortlöpande tvingas ge vika till fördel för rovdjuren och de mekanismer som utvecklats för att skydda rovdjuren.

Samernas rätt att utöva sin kultur och traditionella levnadssätt är grundlagsskyddad i Sverige och har även internationellt ett långtgående rättsligt skydd. Detta skydd saknar förankring genom konkreta förvaltningsverktyg på myndighetsnivå. Utöver undantagsbestämmelser om skyddsjakt i jaktlagstiftningen saknas trots det för rennäringen angivna skyddet, rättsliga verktyg att tillgå inom ramen för dagens myndighetsutövning när rennäringen allvarligt skadas eller hotas att allvarligt skadas på grund av rovdjur i förening med andra störningar.

Svenska staten är enligt internationell och nationell rätt skyldig att se till att förutsättningar finns för rennäringen att existera, dels utifrån rennäringens egenskap av kulturbärare för den samiska befolkningen, dels utifrån ett egendomsperspektiv. Om samerna eller den enskilde renskötaren inte ges möjlighet att utöva sin kultur har staten en skyldighet att agera. Staten ska också i sin rovdjurspolitik ta hänsyn till de psykosociala effekter som riskerar att drabba samerna och enskilda renskötare. Likaså ska staten respektera rätten till medbestämmande i beslut som rör förekomst av rovdjur i renskötselområdet. Den grundläggande proportionalitetsprincipen ska beaktas i förhållande till Sveriges rovdjurspolitik kontra rennäringen. Detta gäller även vid tillämpningen av art- och habitatdirektivet.

Begreppet toleransnivå

Mot bakgrund av de internationella åtaganden som Sverige gjort för att förstärka samernas delaktighet i beslutsprocesser anser toleransnivåutredningen att näringen själv är den part som bäst kan avgöra vad toleransnivån för rennäringen är.

Toleransnivåutredningen definierar toleransnivå vid rovdjursskada som den maximala skadenivå som kan accepteras utan att förutsättningarna för en ekologiskt, kulturellt, socialt och ekonomiskt hållbar rennäring äventyras.

Det finns idag ny kunskap som bekräftar att predationstakten för rovdjuren är högre, att antalet individer per föryngring är fler, att rovdjurstammarna har ökat och att predationen medför mycket mer långtgående konsekvenser för produktionen, än vad som ansågs då den förra utredningen *Förslag till utformning av det nya ersättningssystemet* (1995-02-07) gjordes. Till detta ska läggas det ökade trycket från exploatörer och den fragmentering som sker av landskapet. Allt detta begränsar rennäringens anpassningsförmåga.

Utifrån att det idag är helt andra kunskapsmässiga förutsättningar än när den förra utredningen överlämnades, föreslår toleransnivåutredningen att den maximala skadenivån orsakad av rovdjur under ett år maximalt får uppgå till fem procent av samebyns faktiska renantal beräknad på livrenhjorden per den 31 mars.

Dagens förluster beräknas uppgå till drygt 25 procent och staten betalar ut ersättning för endast ca 65 mkr. Ett ersättningsvärde uträknat på försäljningsbeloppet av den potentiella produktionen skulle idag kosta staten ca 196 mkr. Dagens ersättningsnivåer täcker alltså inte ens ersättningen för avsalupriset av renar vid slakt.

Utredningen anser att en rimlig toleransnivå bör ligga på fem procent. Detta skulle både staten och rennäringen vinna på. Med en statlig ersättning för enbart avsaluvärdet skulle det kosta 32 mkr med dagens prisnivå. Baserat på högsta tillåtna renantal om 280 000 djur och med den hjordstruktur som tillämpas skulle rennäringen teoretiskt kunna producera 3 560 ton renkött, det vill säga drygt 2 000 ton mer än dagens slaktnivå på drygt 1 400 ton.

Vid bedömning av toleransnivåerna ska hänsyn tas till den enskilda renägarens förutsättningar, det samlade rovdjurstrycket samt övriga intrång som samebyn utsätts för. En femprocentig toleransnivå anses skapa en grund för att uppfylla målsättningarna om en ekologiskt, ekonomiskt, socialt och kulturellt hållbar rennäring samt dess fortsatta existens och utveckling.

Att förvalta rovdjuren så att toleransnivån för rennäringen inte överskrids skapar möjligheter för en långsiktigt hållbar rennäring samtidigt som det är möjligt att kompensera rennäringen ekonomiskt för de förluster som rovdjuren de facto orsakar.

Toleransnivåutredningen föreslår att det föreslagna förvaltningsverktyget implementeras genom författningsförändringar, lämpligen genom förordning eller föreskrifter, samt att arbetet med förvaltningsverktyget beskrivs i en detaljerad arbetsordning.

Olägenheter orsakade av rovdjur ska beaktas inom hela samebyns marker inklusive områden som nationalparker, naturreservat, betesland i och intill angränsande länder och områden för koncessionsrenskötsel. Påbörjat arbete med gränsöverskridande förvaltning av den skandinaviska rovdjurspopulationen bör påskyndas och utvecklas för att skapa bättre förutsättningar för de samebyar som har betesland i Norge och angränsar till Finland.

Mätmetoder

Det finns ett stort behov hos rovdjursförvaltningen att illustrera och beräkna de skador som rovdjuren orsakar inom renskötselområdet. NINA i Norge har utvecklat en modell för att beräkna risken att en ren blir tagen av rovdjur. Inom ramen för arbetet med toleransnivåutredningen har modellen vidareutvecklats med samisk traditionell kunskap om var det är bäst att hålla renarna utifrån betesförhållanden, rovdjursförekomst, andra störningar och intrång. Till detta adderas inventeringsresultat, rovdjurens predationstakter samt hemområdesstorlek. Den beräknade förlusten utifrån modellen verifieras gentemot toleransnivån och utgör tillsammans med de övriga föreslagna mätmetoderna grund för dialogen med länsstyrelsens handläggare.

Mätetalen baserat på slaktstatistik och renlängder som förelås är:

- ✓ nettoproduktion av kalv vid årets slut
- ✓ renhjordens produktivitet
- ✓ kön på kalvar som går till slakt
- ✓ slaktvikt och klassificering

Åtgärder i förvaltningsverktyget för stora rovdjur

Toleransnivåutredningen föreslår följande förvaltningsåtgärder för att se till att skador av rovdjur inte överskrider toleransnivån:

- ✓ Licensjakten på rovdjur inom renskötselområdet styrs i samråd med samebyarna, och med utgångspunkt från en riskmodell, till de områden där rovdjuren beräknas göra störst skada.
- ✓ Ett skyddsintensivt område inrättas. Ett tydligt regelverk upprättas för förenklad skyddsjakt på rovdjur i direkt anslutning till områden för renkalvning, under tidsperioden direkt före, under och efter kalvning.
- ✓ Licensjakt på lodjur införs i norra förvaltningsområdet samt inom Idre samebys betesområde under tidsperioden oktober till december. Om licensjakten under hösten inte haft avsedd effekt bör ytterligare möjligheter till jakt på lodjur tillåtas under mars månad.
- ✓ Riktad skyddsjakt på järv införs i populationsreglerande syfte inom renskötselområdet.
- ✓ Samebyarna ges möjlighet att upplåta skyddsjakt till annan.
- ✓ Åteljakt på järv tillåts samt att Jordbruksverket gör en översyn av foderlagstiftningen för att se om det kan möjliggöra att ren kan användas som åtelmaterial.

Varg är utan tvivel det rovdjur som ställer till med störst problem för rennäringen och kan därför inte accepteras inom renskötselområdet. Toleransnivåutredningen efterfrågar en konsekvensanalys av vad en växande vargstam innebär för rennäringen. Konkreta handlingsplaner och konsekvensanalyser för hur varg i renskötselområdet ska hanteras

bör snarast utvecklas. I förebyggande syfte föreslås att en buffertzon upprättas för att minimera invandringen av varg söderifrån in i renskötselområdet.

Förebyggande åtgärder

Förebyggande verksamhet ingår redan idag i betydande omfattning i renskötselarbetet utan att det redovisas i varken tid eller pengar. 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. Lösningar som inskränker den traditionella näringen ska ses som akuta lösningar och inte som tillfredsställande generella lösningar på lång sikt. Begreppet förebyggande åtgärd bör ses i ett vidare perspektiv, där alla delar i det föreslagna förvaltningsverktyget ingår.

Renägarna är enligt djurskyddslagen skyldiga att skydda sina djur mot onödigt lidande. Renskötarna måste ges bättre möjligheter att avliva rovdjurskadade renar och skydda sina djur mot rovdjursangrepp. Toleransnivåutredningen efterfrågar därför en översyn av terrängkörningslagen för att underlätta hantering av vapen på motorfordon.

Företagsekonomiska konsekvenser

I nuläget upplever rennäringen att produktionsförlusterna är betydligt högre än vad som kompenseras av rovdjursersättningarna. De sekundära effekterna som merarbete och ökade omkostnader, är i många fall så stora att det är svårt att upprätthålla en produktiv renhjord och använda markerna på ett optimalt sätt. I vissa områden är det idag omöjligt att bedriva en ”ordnad renskötsel” och hålla en tillräcklig andel produktiva vajor i hjorden. I denna situation uppstår en överhängande risk att renhjorden kollapsar, vilket inträffar när antalet överlevande honkalvar inte räcker till för att ersätta de vuxna hondjur som dör.

Ett företag kan till exempel med en för utgångsläget låg produktivitet i renhjorden förlora mer än halva resultatet ekonomiskt sett redan vid en predation på fem procent av vinterhjorden. Vid tio procents predation är resultatet lika med noll eller till och med negativt. En självklarhet är att med högre kostnader blir marginalerna mindre och lönsamheten försvinner fortare. Vid lägre kostnader tål företaget större förluster utan att lönsamheten äventyras. Oavsett kostnader försvinner en betydande del av resultatet redan vid fem procents förlust.

Ersättningar vid rovdjursförekomst

Toleransnivåutredningen anser att rennäringen måste få större inflytande i den regionala förvaltningen av rovdjuren än vad som ges idag.

Utredningen begär ett tilläggsuppdrag för en översyn av ersättningssystemet i sin helhet med syfte att ersättningarna ska täcka de faktiska förlusterna, inklusive det merarbete rovdjuren orsakar rennäringen. I väntan på översynen anser toleransnivåutredningen att ytterligare 34,3 miljoner kr avsätts per år baserat på en uppdatering av dagens ersättningssystem. Det saknas idag underlag för att beräkna kostnaderna för det merarbete rovdjuren orsakar renägarna, vilket behövs inför översynen av ersättnings-systemet. Sametinget föreslår därför att regeringen avsätter 500 tkr till Sametinget för att upprätta ett projekt som under ett år framåt dokumenterar det merarbete som rovdjuren orsakar renskötarna.

Ersättning för rovdjursinventering

Utredningen föreslår att ersättningarna för samebyarnas inventeringsarbete ses över för att motsvara de faktiska kostnader som inventerings- verksamheten utgör. I väntan på översynen föreslås ersättningen utökas med 1,8 miljoner kr per år baserat på samebyarnas idag redovisade kostnader.

Kostnader för varg

Utredningen föreslår att särskilda medel avsätts för de olägenheter som uppkommer när varg kommer in i renskötselområdet. Ersättning måste utgå för nedlagt arbete vid varje enskilt tillfälle.

Ersättning för skadeförebyggande åtgärder

För att rennäringen ska kunna vidta skadeförebyggande åtgärder måste det finnas ekonomiska förutsättningar. Toleransnivåutredningen anser att skadeförebyggande åtgärder inte ska dras av från samebyarnas ordinarie rovdjursersättning vilket sker idag. Utredningen föreslår därför en förändring av 3 § viltskadeförordningen och att 5,1 miljoner kr årligen avsätts för förebyggande åtgärder exklusive åtgärder kopplade till varg.

Behovet av nya studier

För att ytterligare öka kunskapen krävs fortsatta studier av rovdjurens predation på ren, och då på framför allt järv samt björn och örn i fjällområdet. Vid framtida studier av kungsörnens predation på ren bör även interaktionen kungsörn - havsörn studeras.

Jämförelser mellan rennäring och andra naturresursföretaganden

Renar är privat egendom. I likhet med andra tamdjur går det inte att betrakta dem som en naturresurs som nyttjas efter att naturen tagit sitt, så som fallet är med bytesdjur vid fångst. Om ett vilt djur konkurrerade med renarna om betet skulle det möjligen gå att

jämföra rennäringen med en naturresursnäring likt skogsbruket. Det gäller inte när en vild rovdjursstam upprätthålls med enskilt ägda tamdjur som bytesresurs.

Former för dialog mellan sameby och länsstyrelse

Den riskmodell som föreslås tillsammans med nämnda mätmetoder, inventeringsdata, samt traditionell kunskap ska utgöra grunden för dialogen i förvaltningsverktyget. I samband med utvecklingen av det föreslagna förvaltningsverktyget måste en detaljerad arbetsordning mellan parterna upprättas.

1. INLEDNING

Regeringen föreslog i prop. 1992/03:32 *Om samerna och samisk kultur m.m.* att ett nytt ersättningssystem för rovdjursrivna renar baserat på rovdjursförekomst borde utvecklas. I november 1993 fick Naturvårdsverket och Sametinget i uppdrag att utarbeta närmare riktlinjer, och i rapporten *Förslag till utformning av det nya ersättningssystemet* (Rapport 1995-02-07) beskrev de två myndigheterna hur begreppet toleransnivå kan användas. Toleransnivån för rovdjursbeskattning av renar sattes till tio procent av renantalet eller motsvarande en tredjedel av det normala slaktuttaget. Generellt ansågs att maximalt fyra föryngringar av en art (järv och lo) eller sex föryngringar totalt av dessa arter kunde tolereras inom en sameby. Den satta toleransnivån har aldrig tillämpats i förvaltningen. Svenska samernas riksförbund (SSR) gjorde en liknande tolkning som Sametinget och Naturvårdsverket av begreppet toleransnivå i sin rovdjurspolicy. Förbundet gick ännu lägre och angav som högsta nivå fem procent av samebyns renantal i vinterhjord.

Begreppet toleransnivå är inom rovdjursförvaltningen ett verktyg vars syfte är att minska konflikterna mellan rovdjur och människa. Sametinget och SSR föreslog 1996 att toleransnivåer för varje sameby borde införas som ett verktyg för rovdjursförvaltningen inom renskötselområdet.

När regeringen tillsatte den förra rovdjursutredningen 2006 angavs i direktiven att utredningen skulle överväga att införa begreppet ”toleransnivå” i olika delar av landet, men främst inom renskötselområdet.

I utredningen SOU 2007:89 *Rovdjurens förvaltning* utvecklades begreppet toleransnivå. De regionala förvaltningsplanerna föreslogs arbeta med begreppet utifrån ett konfliktperspektiv. Begreppet toleransnivå borde enligt utredningen omfatta i princip alla de faktorer som medverkar till att skapa konflikter. Det kunde gälla antal rovdjursangrepp, storlek på bytesdjurens populationer men också sociala faktorer som människors oro. Särskilt inom renskötselområdet betonades att alla faktorer skulle vägas in. Skadebilden i form av toleransnivåer föreslogs vara vägledande för hur stammarna kan tillåtas växa eller beskattas. Genom att tillämpa toleransnivåer bedömde utredningen att det borde skapas ett förvaltningsinstrument för en bättre måluppfyllelse när det gällde strävan att minska konflikterna. Införande av toleransnivåer för rovdjuren och möjligheter till skydds- och licensjakt skulle öka acceptansen för förvaltningen och leda till minskad illegal jakt. Utredningen påpekade att när toleransnivåer blir ett centralt begrepp ställs större krav på precision i förvaltningen av rovdjursstammarna på en alltmera permanent nivå.

I prop. 2008/09:210 *En ny rovdjursförvaltning* uppmärksammades rennäringens önskemål om en toleransnivå som något mycket viktigt för att skapa goda förutsättningar för rennäringen så att toleransen för rovdjuren ökar och att samexistensen mellan människor och rovdjur underlättas. Regeringen formulerar toleransnivån som den nivå som utgör taket för förekomst av rovdjur inom olika delar av renskötselområdet.

Mot bakgrund av ovanstående gav regeringen i uppdrag till Sametinget att i samverkan med Naturvårdsverket utforma ett förvaltningsverktyg för förekomst av stora rovdjur baserat på en toleransnivå för rennäringen (*Jo 2010/2752*). Det saknas idag en övre gräns för hur stora förluster till rovdjuren en sameby ska behöva tåla. Utgångspunkten för uppdraget var att en fortsatt rationell, välordnad och långsiktig ekonomisk renskötsel kan bedrivas samtidigt som rovdjurspolitiken beaktas. Det nya förvaltningsverktyget som efterfrågades avsågs att vara förenligt med art- och habitatdirektivet och Bernkonventionen, som därmed också ämnades utgöra ramarna för beslut om jakt och den praktiska tillämpningen av toleransnivån.

Syftet var att ta fram ett förvaltningsverktyg som ska synliggöra förlusterna och minska dessa. För att en toleransnivå ska bli användbar i förvaltningen behövs kännedom om de olika rovdjurens predation av både ren och andra bytesdjur.

Uppdraget med nedanstående delar har enligt direktivet utförts i nära samarbete med rennäringens organisationer:

- ✓ definiera begreppet toleransnivå för rennäringen med avseende på rovdjursförekomst;
- ✓ föreslå mätmetoder, då begreppet toleransnivå och de parametrar som ligger till grund för begreppet, ska vara mätbara;
- ✓ föreslå en faktisk toleransnivå för förekomst av stora rovdjur, en nivå som är tillämpbar på samebynivå;
- ✓ utforma en metod för hur ett överskridande av toleransnivån bör hanteras; särskilt erfarenheter från nordiska studier av predation på ren ska beaktas; metoden ska vara generell och förslaget ska inbegripa en beskrivning av de potentiella konsekvenserna vid tillämpningen;
- ✓ föreslå förebyggande åtgärder för att minska förlusterna och förbättra samexistensen mellan rennäring och rovdjur;
- ✓ redovisa företagsekonomiska konsekvenser av förslaget om en faktisk toleransnivå för rennäringen;
- ✓ göra generella jämförelser mellan rennäringen och andra typer av resursföretaganden efter samråd med Sverige Lantbruksuniversitet (SLU);
- ✓ ge förslag tillsammans med berörda länsstyrelser till former för dialog mellan sameby och länsstyrelse vid ett överstigande av toleransnivån; andra arbeten och forskning som har genomförts på området, bör vägas in i arbetet med uppdraget.

Utredningen fick efter begäran om förlängd utredningstid anstånd att redovisa uppdraget senast den 15 februari 2012. Därefter har regeringen förlängt anståndet ytterligare till senast den 1 april.

2. UPPLÄGG OCH ORGANISATION

Arbetsgruppen

Arbetsgruppen har varit verksam från och med 2010-12-13 till och med 2012-02-15. Arbetsgruppen har bestått av företrädare från Sametinget: Lars-Ove Jonsson och Mirja Lindberget (projektledare fr.o.m. 2011-02-01) samt från Naturvårdsverket Annika Jansson (t.o.m. 2011-12-31) och Magnus Kristoffersson (projektledare).

Arbetet har enligt direktivet skett efter samråd med Svenska samernas riksförbund (SSR) genom Jenny Wik-Karlsson, Renägarförbundet genom Marita Stinnerbom, länsstyrelserna genom Björn Jonsson, samt Sveriges lantbruksuniversitet genom Birgitta Åhman, vilka har ingått i arbetsgruppen för uppdraget. Arbetsgruppen har haft nio möten under året.

Arbetsgruppens roll i arbetet

Arbetsgruppen har genom de olika organisationerna:

- ✓ tagit tillvara det arbete som redan har gjorts och dokumenterats
- ✓ genom organisationerna samlat in och bearbetat nytt material

Referensgruppen

Sametingets referensgrupp har bestått av de samiska representanterna i samverkansrådet och viltförvaltningsdelegationerna. För samverkansrådet har Sara Larsson (fr.o.m. 2011-06-01 t.o.m. 2011-11-08) och Anders Kråik bistått i arbetet. Sametingets representanter i viltförvaltningsdelegationen Lars-Jonas Kemi/Lainovuoma sameby, Marita Stinnerbom /Vilhelmina Norra sameby, Rickard Åström/Handölsdalens sameby, Thomas Kroik-Kristoffersson/Vournese sameby, Benny Jonsson/Idre sameby samt för Svenska samernas riksförbund Laila Daerga/Vilhelmina södra sameby, Marianne Persson/Jinjevaerie, Rune Stokke, Udtja sameby. Referensgruppen har haft fyra möten under året plus tre sammankomster i samband med SSR:s möten för de samiska viltförvaltningsdelegaterna.

Referensgruppens roll i arbetet

- ✓ sakkunniga i frågan
- ✓ rådgivande och verkat för information och nätverksbyggande
- ✓ förankrat uppdraget externt/internt

Rovdjursutredningen

Projektledarna har haft löpande kontakt med Lars-Erik Liljelund och hans medarbetare för utredningen *"Utvärdering och mål för rovdjurstammarnas utveckling" (Dir. 2010:65).*

Övriga bidrag till arbetet

Birgitta Åhman (Sveriges Lantbruksuniversitet) har förutom att hon ingått i arbetsgruppen sammanställt material angående renens värde, företagsekonomiska beräkningar samt övrig dödlighet hos ren.

Jens Karlsson och Henrik Andrén (Sveriges Lantbruksuniversitet) har sammanställt den av SLU befintliga rovdjursforskningen gällande rovdjurens predation på ren.

Göran Bostedt och Joel Kitti Junros (Sveriges Lantbruksuniversitet) har bistått arbetet med att försöka beräkna kostnaderna för det merarbete rovdjuren orsakar rennäringen. Tillgången på bakgrundsmaterial till dessa beräkningar var bristfälligt varför dessa inte har antagits i utredningen. Göran Bostedt har även sammanställt information om älg och sälskador vilken inte heller har medtagits.

Linda Ersson har tillsammans med representanter från NINA Norge, *Ivar Herfindal, Henrik Brøseth och Torkild Tveraa* arbetat med modellering av risken att förlora ren till rovdjur. De samebyar som har ingått i arbetet med modellen är representanter från Tåssåsens-, Handölsdalens- och Mittådalens sameby.

Sara Hommen och *Linda Ersson* har skrivit kapitel 10 *Former för dialog*.

Advokat *Lisa Länta*, Advokatbyrån Kaiding, har skrivit kapitel 4 *Rennäringens rättsliga skydd* samt Bilaga 1: *Tillgång till rättsliga åtgärder utifrån ett rennäringsperspektiv* efter samråd med förbundsjurist *Jenny Wik-Karlsson* (Svenska samernas riksförbund).

Ol-Johán Sikku, Brita Stina Sjaggo och Kristina Labba har tillfört materialet värderingar utifrån samisk värdegrund och *Eallinbiras*, Sametingets livsmiljöprogram.

Öje Danell har bistått med expertis gällande rennäring, renar och rovdjur samt jämförelser med andra typer av naturresursföretagande.

Gustaf Jillker har varit biträdande sekreterare.

I samband med att förslaget skickades ut på remiss till samebyarna anordnades fyra regionala möten i Östersund, Storuman, Jokkmokk och Kiruna med totalt 45 deltagare från 25 samebyar. Efter att förslaget skickats ut på remiss har materialet omarbetats löpande varpå remissvaren speglar den då aktuella versionen (2011-11-25).

Myndigheterna har under arbetet med regeringsuppdraget haft som utgångspunkt att få in så många relevanta vetenskapliga underlag och synpunkter som möjligt. Arbetet har

skett med största möjliga öppenhet. Information om arbete har skickats ut via nyhetsblad, informationsbrev och redovisningarna från forskaruppdragen och övrigt material har lagts ut på Sametingets hemsida om projektet. Arbetet med uppdraget har presenterats på bland annat Sametingets ordförandekonferens, Renforskningsdagarna i Jokkmokk, Vargsymposiet i Vålådalen samt vid regionala möten för samebyarna.

3. UPPDRAGETS MÅLSÄTTNING

Sverige är ett av de länder i Europa där rovdjurstammarna på senare år har haft den starkaste tillväxten.[1] Rennäringen är den areella näring som drabbas hårdast av rovdjurens närvaro. Regeringen har därför gett Sametinget, i samverkan med Naturvårdsverket i uppdrag att definiera begreppet toleransnivå för rennäringen med avseende på förekomst av rovdjur.

Enligt direktivet framgår att uppdraget är att "*ta fram ett förvaltningsverktyg för förekomst av stora rovdjur baserat på en toleransnivå för rennäringen*". Förvaltningsverktyget och åtgärder kopplade till förvaltningsverktyget anses i stort ligga inom ramen för befintlig lagstiftning och bör inte strida mot art och habitat direktivet. Den faktiska toleransnivån som föreslås kan komma att få konsekvenser för rovdjuren inom renskötselområdet.

Det står klart att två motstående intressen står emot varandra. I nuvarande rättsordning är rovdjurens bevarandestatus tydligt definierade och mätbara. Detta samtidigt som rennäringens skyddsbehov endast beskrivs genom allmänt hållna ordalag. Angiven ordning bidrar till en obalans i systemet. En toleransnivå för rennäringen och ett förvaltningsinstrument implementerat i lagstiftningen ger större legitimitet för de beslut som avser både rovdjurs- och rennäringsförvaltningen.

Utredningen har valt att genomföra detta uppdrag främst utifrån rennäringens perspektiv. Detta stärks också av den anledningen att den pågående utredningen SOU 2011:37 *Rovdjurens bevarandestatus, Delbetänkande* sker främst utifrån ett naturvårdsperspektiv.

[1] Prop. 2008/09:210

4. RENNÄRINGENS RÄTTSLIGA SKYDD

4.1 SAMERNA SOM URFOLK OCH NATIONELL MINORITET

För att förstå det rättsliga skydd som rennäringen åtnjuter kan inledningsvis anges att rennäringen utgör en central del av det samiska samhället och är en viktig del av det samiska kulturarvet. Rennäringen är därför av betydelse för hela det samiska folket eftersom dess kulturtraditioner i så hög grad är knutna till den. Av denna anledning omfattas rennäringen av det rättsliga skydd som den samiska befolkningen åtnjuter för att behålla och utveckla sin egen kultur och traditionella leverne.[2] Renen är också privat egendom vilket innebär att den omfattas av regler om egendomsskydd vilket även rennäringen som sådan gör.

Samerna har status som urfolk och nationell minoritet. Det finns inte någon formell vedertagen definition av urfolksbegreppet i folkrätten. En definition av urfolk[3] är att ”*urfolk är de vars förfäder levde inom en stat eller i en viss region som idag utgör en stat och vilka blev utsatta för kolonisering*”. Dessa folk har ännu idag sina egna sociala, ekonomiska, kulturella och politiska institutioner vilka skiljer sig från den övriga befolkningen inom samma stat.[4] Samerna tillerkändes av Riksdagen statusen urfolk 1977[5] och sedan 2010 omnämns samerna särskilt i regeringsformen, 1 kap 2 §.[6]

Urfolk världen över skyddas idag av speciella rättigheter utifrån deras ställning som urfolk. Folkrättens regler finns dels i internationella dokument, dels inom sedvanerätten. Sedvanerätt innebär oskrivna regler som bygger på de ”internationella aktörernas kontinuerliga praxis (sedvana)”.[7] Genom sin speciella relation till land och vatten är ett urfolk i behov av andra rättigheter än minoriteterna i övrigt för att utveckla sin identitet och kultur. Folkrättsligt går regelverket för urfolk därför längre än för övriga minoritetsgrupper i ett land.

Samerna är förutom Sveriges urfolk även en av Sveriges fem nationella minoriteter. Med nationell minoritet avses en grupp i icke-dominerande ställning, som har en uttalad samhörighet och en vilja att bevara sin kulturella identitet. Gruppen ska skilja sig från majoritetsbefolkningen genom religiös, språklig, eller kulturell tillhörighet och den ska

---

[2] Prop. 1992/93:32 ”om samerna och samisk kultur m.m.”, s. 90

[3] I detta sammanhang saknas anledning till en analys av begreppet ”urfolk”. Angiven definition anges endast för en översiktlig förståelse av begreppet.

[4] International Labour Organizations Convention (No. 169) Concerning Indigenous and Tribal Peoples in Independent Countries, artikel 1.

[5] Se t.ex. prop. 1976/77:80

[6] Prop. 2009/10:80 s. 246 f. och 330 f.

[7] http://www.regeringen.se/sb/d/9193/a/100983 ”Internationella överenskommelser och sedvanerätt”, hämtad: 2008-07-25.

ha historisk anknytning till landet.[8] Nationella minoriteter skyddas av speciella rättigheter utifrån sin status som nationell minoritet. Att samerna utgör en nationell minoritet innebär att de omfattas av det rättsliga skydd som återfinns för dessa grupper.

4.2. SAMERNAS RÄTTSLIGA SKYDD ATT UTÖVA SIN KULTUR

FN:S KONVENTION OM MÄNSKLIGA OCH POLITISKA RÄTTIGHETER

Samerna, deras livsstil och kultur åtnjuter ett folkrättsligt skydd genom Förenta nationernas konvention om mänskliga och politiska rättigheter (ICCPR), artikel 27. 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 rättsliga skyddsåtgärder och åtgärder i övrigt för att försäkra effektivt deltagande av medlemmar av minoritetssamhällen i beslut som berör dem.[9] ICCPR undertecknades och ratificerades av Sverige år 1967 respektive 1971 samt trädde i kraft år 1976.

FN:s kommitté för de mänskliga rättigheterna (MR-kommittén)[10] är ett internationellt övervakningsorgan för ICCPR med tolkningsauktoritet över konventionen (artikel 28 ICCPR). Genom dess tolkning av ICCPR bidrar Människorättskommittén till en dynamisk förståelse av konventionen. MR-kommittén 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.[11] Enligt den praxis som MR 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. Ett urfolks traditionella landområde och möjligheter att bedriva sin kulturellt betingade näringsform får aldrig inskränkas i sådan utsträckning att de lokalt påverkade

[8] Nationella minoriteter i Sverige, Proposition 1998/99:143, s. 31. Detta är det svenska definitionen vilken presenteras i prop. 1998/99:143. Med historisk anknytning avses att gruppen ska ha funnits i landet sedan tiden före sekelskiftet 1800/1900.

[9] 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)

[10] MR kommittén är FN:s råd för mänskliga rättigheter och har det övergripande ansvaret för mänskliga rättigheter inom FN. Rådet har existerat sedan 2006. Det ersatte den tidigare Människorättskommissionen som under de senaste 30 åren hade mandat att följa upp tillämpningen av de mänskliga rättigheterna och som utvecklade ett övervakningssystem av brott mot de mänskliga rättigheterna.

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

individerna förlorar sin möjlighet att försörja sig genom sin traditionella näringsform. Detta innebär att ICCPR Artikel 27 i princip skyddar 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.[12]

ICCPR Artikel 27 har accepterats som en internationell sedvanerättslig norm.[13] Till skillnad från traktaträtten, som skapar förpliktelser enbart för parter som undertecknat ett visst avtal, är den internationella sedvanerätten bindande för alla stater oavsett om de undertecknat ett avtal som innehåller regeln i fråga eller inte. Sedvanerätten består av två delar, statspraxis och *opinio juris*. Statspraxis innebär att stater under en viss tid och med en viss intensitet har handlat på ett speciellt sätt och att detta har lett till en övertygelse bland staterna att de handlat i enlighet med folkrätten. En viss utbredning i tiden samt agerande från en större mängd stater krävs för att sedvänja ska anses föreligga. Tidsperioden kan emellertid variera från fall till fall och agerande från stater med större tyngd inom ett särskilt område tenderar leda till att sedvänja uppkommer även om endast ett mindre antal stater agerat uniformt. Generellt blir stater bundna av sedvanerättsliga regler om de inte klart och tydligt protesterar mot detta.[14]

Samernas rennäring är en mänsklig rättighet med skydd av artikel 27 i ICCPR. Artikeln medför en skyldighet för staten att garantera att samerna inte fråntas rätten att utöva sin kultur, rennäringen inom varje renskötselområde. Detta innefattar en skyldighet att se till att lagstiftning och administrativ praxis gör det möjligt att förverkliga denna rättighet.[15]

KONVENTIONEN OM BIOLOGISK MÅNGFALD

Sverige ratificerade FN:s konvention om biologisk mångfald[16] år 1993. Enligt konventionen är staterna ansvariga för att bevara sin biologiska mångfald vilket innefattar såväl rovdjur som renar. Konventionen innehåller bland annat bestämmelser (artikel 8j) om att staterna ska 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 konventionen (artikel 10 c) ska

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

[13] Se t.ex. ”Anaya, Indigenous Peoples in International Law” (1996), s. 100

[14] Se t.ex. Anglo-Norwegian Fisheries case , 1951, ICJ Rep. 116, se också Shaw, Malcolm N., International Law, 5:e uppl., (2003), Cambridge University Press: Cambridge, s. 80

[15] Se de finska Länsmansmålen, Illmari Länsman et al v. Finland 511/1992, och Jouni E. Länsman et al v. Finland 671/1995. Jfr också art 2 i ICCPR.

[16] SÖ 1993:77

staterna också skydda och uppmuntra sedvanligt nyttjande av biologiska resurser i enlighet med traditionella kulturella sedvänjor som är förenliga med kraven om bevarande och hållbart nyttjande. För Sveriges del berör konventionen samerna och rennäringen i allra högst grad och förpliktar Sverige att främja rennäringens bevarande och utveckling.

ILO-KONVENTION NR 169

International Labour Organization (ILO) som är ett av FN:s fackorgan har till uppgift att bevaka frågor som rör arbetsvillkor och diskriminering. Detta organ har även till uppgift att övervaka urfolks och stamfolks arbets- och livsvillkor. ILO-konvention nr 169 (1991) om urfolk och stamfolk i självstyrande länder, behandlar urfolkens rättigheter. Sverige var med vid utarbetandet av ILO- konvention 169, men har inte ratificerat den, vilket däremot bland annat Norge har gjort. Konventionen utgör dock bindande internationell sedvanerätt[17] och anses som en grundläggande princip för staternas förpliktelser mot urfolk. Eftersom innehållet i ILO-konventionen uppfyller kriterierna för internationell sedvanerätt gäller den oberoende av om Sverige ratificerat den eller ej. Att det finns internationella konventioner och deklarationer på ett område är också i sig en tydlig indikation på att en europeisk standard föreligger, vilket även gäller ILO-konventioner.[18]

Urfolken ska enligt denna ILO-konvention ha möjlighet att kontrollera sina egna institutioner, levnadssätt och sin ekonomiska utveckling.[19] Konventionen erkänner urfolkens fulla sociala, kulturella och religiösa rätt. Även rätten till traditionella landområden ska respekteras och skyddas, vilket innefattar renbetesområdena. Bland annat etablerar artikel 6 i ILO- konventionen ett skydd för samerna som urfolk och minoritetsbefolkning. I konventionen fastslås att det är staternas skyldighet att skydda dessa folks traditioner och främja utvecklingen av urfolkens kulturer. Urfolken ska ges möjlighet att utöva och utveckla sin identitet, religion och sitt språk och de ska ha rätt att bedriva sina traditionella näringar,[20] vilket för samernas del är rennäringen. Konventionen tillförsäkrar urfolken och därigenom samerna de förutsättningar som är nödvändiga för att bevara grunden för deras kultur och traditionella verksamheter.

URFOLKSDEKLARATIONEN

Den 13 september 2007 antog Förenta Nationernas Generalförsamling ”Förenta nationernas förklaring om urfolkens rättigheter” den så kallade urfolksdeklarationen.

---

[17] ILO 169 ligger innehållsmässigt nära tolkningen av bestämmelser i andra konventioner, till vilka Sverige anslutit sig, t.ex. ICCPR. Människorättskommittén har också gett uttryck för att ICCPR Artikel 27 återspeglar en internationell sedvanerättslig norm.

[18] Se t.ex. Bernitz, JT2010-11 ”Skydd för samernas grundläggande rättigheter - på väg mot en europeisk standard” s 573 ff. Se också ”Reports of Judgments and Decisions 2004-VIII, 27 juli 2004 p. 47

[19] ILO nr. 169, ingress.

[20] ILO nr. 169, ingress, artikel 23.

Urfolksdeklarationen etablerar ett skydd för urfolkens utövande och utvecklande av sina kulturer och traditioner. I urfolksdeklarationen betonas särskilt staternas ansvar för att urfolks kulturer ska skyddas och utvecklas.[21]

Urfolksdeklarationen är formellt inte juridiskt bindande. Relevanta artiklar i angiven konvention ligger dock innehållsmässigt nära tolkningen av andra konventioner till vilka Sverige anslutit sig till[22] och utgör även sedvanerättslig norm.[23] Se också resonemanget ovan angående sedvanerättsliga normer och att förekomsten av deklarationer och konventioner inom ett område är en indikation på att en europeisk standard föreligger vilket staterna har att följa. Tolkning och tillämpning av svensk nationell rätt ska således tillämpas med beaktande av de rättigheter som fastslås i urfolksdeklarationen.

Av urfolksdeklarationen, artikel 29, framgår att urfolken är berättigade till bevarande och skydd av miljön och produktionsförmågan för mark, territorier och resurser som tillhör dem. Staterna ska åt urfolken upprätta och genomföra stödprogram för sådant bevarande och skydd utan diskriminering. Vidare framgår av urfolksdeklarationen artikel 38 bland annat att staterna i samråd och samarbete med urfolken ska vidta lämpliga åtgärder för att förverkliga syftena med urfolksdeklarationens förklaring, däribland lag-stiftningsåtgärder. I egenskap av urfolk åtnjuter samerna och dess kultur och därigenom rennäringen det särskilda skydd som urfolksdeklarationen stadgar. Detta innebär att Sverige har att tillse att miljön i renskötselområdet är sådant att traditionell samisk rennäring kan fortleva och utvecklas.

ÖVRIGA KONVENTIONER

FN-konventionen *Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities* (1992) utgör ett skydd för samerna som nationell minoritet. I konventionens artikel 2.1 anges bland annat att minoriteter ska ha rätt att utveckla sin kultur. Även denna konvention innebär ett skydd för samernas kultur där den traditionella rennäringen utgör en central del.

Sverige har år 2000 ratificerat Europarådets ramkonvention från 1995 om skydd för nationella minoriteter (Ramkonventionen).[24] Ramkonventionen innebär att anslutna stater ska främja de förutsättningar som är nödvändiga för att nationella minoriteter ska kunna bibehålla och utveckla sin kultur och bevara de väsentliga beståndsdelarna av sin identitet genom religion, språk, tradition och kulturarv.[25] De stater som ratificerar

[21] United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples, Ingress, artikel 2, 11, 31.

[22] Se t.ex. ICCPR, artikel 27

[23] Enligt Människorättskommittén utgör ICCPR artikel 27 en sedvanerättslig norm

[24] Trädde i kraft i Sverige i juni 2000

[25] Prop. 2009/10:80 s. 191. Ramkonventionen återspeglas i svensk grundlag genom regeringsformen 1 kap 2 § 5 st. där det anges att minoriteternas möjligheter att behålla och utveckla ett eget kultur- och samfundsliv ska främjas.

konvention *åtar sig* att vidta lämpliga åtgärder inom det ekonomiska, sociala, politiska och kulturella livet i syfte att åstadkomma jämlikhet mellan minoritetsgrupper och majoritetsbefolkningen. När dessa åtgärder vidtas ska hänsyn tas till de nationella minoriteternas situation och behov.[26] Konventionen utgör ett skydd för samerna som nationell minoritet att utveckla sin kultur - rennäringen.

Rennäringen åtnjuter också ett skydd genom 1965 års FN-konvention om avskaffandet av alla former av rasdiskriminering (CERD). Konventionens artikel 2:2 ålägger staterna att vidta särskilda och konkreta åtgärder på bland annat kulturella områden för att åstadkomma tillfredsställande utveckling och skydd för vissa etniska grupper och individer som tillhör dem. Artikeln skyddar samernas medbestämmande och leverne vilket innefattar rennäringen.

För att stärka de samiska rättigheterna och därigenom rennäringen har en nordisk expertkommitté på uppdrag av regeringarna och Sametingen i Sverige, Norge och Finland utarbetat ett förslag till en ny samekonvention, ”*Förslag till Nordisk samekonvention*”. Konventionen har till ändamål att bekräfta och stärka sådana rättigheter för det samiska folket att det kan bevara och utveckla sitt språk, sin kultur, sina näringar och sitt samhällsliv med minsta möjliga hinder av landgränserna. Staternas skyldigheter enligt denna konvention gäller för alla statliga organ på nationell, regional och lokal nivå. Även andra organ för offentlig förvaltning och offentlig verksamhet har dessa skyldigheter. Detsamma gäller privata rättssubjekt när de utövar offentlig myndighetsutövning eller utför andra offentliga uppgifter.

Syftet med konventionen är inte att skapa nya rättigheter för samerna utan konventionen ska istället garantera de rättigheter samerna redan har. Konventionen ska upprätthålla och stärka existerande folkrättsliga normer för urfolks rättigheter.[27] Konventionens innehållär i linje med de rättigheter som samerna och rennäringen har enligt andra konventioner på området vilka angivits ovan. Tillkomsten av konventionen visar att behov föreligger att synliggöra samernas grundläggande rättigheter och även ytterligare uppmärksamma staterna om det rättsliga skydd som samerna och därigenom rennäringen åtnjuter. Även denna konvention påvisar att en Europeisk standard avseende samernas grundläggande rättigheter föreligger.

4.3. RÄTTEN TILL SJÄLVBESTÄMMANDE

Rätten till självbestämmande är erkänd i folkrätten. Den fastslås i bland annat ICCPR (artikel 1), Konventionen om biologisk mångfald (artikel 8j) och ILO konventionen 169. Urfolkens självbestämmanderätt framgår också av urfolksdeklarationen artikel 3, vilken lyder: ”*Indigenous peoples have the right to self-determination. By virtue of that right, they freely*

[26] Ramkonvention om skydd för nationella minoriteter, artikel 4.

[27] Se Förslag till Nordisk samekonvention t.ex. artikel 1, 3 och 5.

determine their political status and freely pursue their economic, social and cultural development." Som redogjorts för ovan utgör bestämmelserna i ILO konventionen 169 och urfolksdeklarationen bindande folkrätt vilket Sverige har att följa.

Urfolks självbestämmanderätt innefattar inte någon rätt att bryta sig ut från existerande stater och bilda en egen stat. Rätten till självbestämmande är istället en materiell rätt att utöva avgörande inflytande över resultatet av en beslutsprocess vilket berör urfolken.[28] Statens rovdjurspolitik påverkar i allra högsta grad samernas möjligheter att bedriva en hållbar rennäring och samerna ska därför ha avgörande inflytande överbeslut avseende rovdjursförekomst inom renskötselområdena.

4.4. RÄTTEN TILL EGENDOM

EUROPAKONVENTIONENS SKYDD FÖR MÄNSKLIGA RÄTTIGHETER

Rätten till egendom är en mänsklig rättighet. Artikel 1 i tilläggsprotokoll till den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna stadgar i svensk översättning följande;

"Varje fysisk eller juridisk person ska ha rätt till respekt för sin egendom. Ingen får berövas sin egendom annat än i det allmännas intresse och under de förutsättningar som anges i lag och i folkrättens allmänna grundsatser.

Ovanstående bestämmelser inskränker dock inte en stats rätt att genomföra sådan lagstiftning som staten finner nödvändig för att reglera nyttjandet av egendom i överensstämmelse med det allmännas intresse eller för att säkerställa betalning av skatter eller andra pålagor eller av böter eller viten."

Europakonventionen ställer krav på proportionalitet och förutsebarhet och en avvägning och balansering mellan motstående intressen måste då göras. Proportionalitetsprincipen är en generell tillämplig begränsningsregel när myndigheterna vidtar betungande beslut mot enskild. Principen används för att skydda enskildas intressen i förhållande till statens.[29] Principen innebär att ingreppet ifråga ska vara proportionerligt till det intresse som motiverar ingreppet. Om staten orsakar enskild skada ska kompensation utgå. Frågan om den enskilde kompenseras för ingreppet har väsentlig betydelse när man ska bedöma om ett ingrepp är proportionerligt till det intresse som motiverar ingreppet; avsikten är att uppnå en skälig balans mellan motstående intressen.[30] Även tillämpningen av artikel 1 i första tilläggsprotokollet till konventionen om skydd för

[28] Jfr ordalydelsen av urfolksdeklarationen artikel 3 och 4. Se också 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, paragraf 41

[29] SOU 2010:29 "En ny förvaltningslag", s 169 ff.

[30] Se Danelius, "Mänskliga rättigheter" (5 uppl. 1993) s. 250 ff., 253.

egendom kräver proportionalitetsavvägningar. Faktorer av betydelse vid bedömningen av om proportionalitetskravet i nämnda stadgande till skydd för äganderätten iakttagits är bland annat de förutsättningar som funnits för ersättning, det vill säga om det utgått rimlig kompensation för ingreppet, och i övrigt de omständigheter under vilka ingreppet skett.[31]

Renar är privatägd egendom. Samernas äganderätt till ren skyddas därför av angiven artikel. Att bevara de fyra stora rovdjuren och kungsörn kan i och för sig anses vara ett sådant ”allmänt intresse” vilket kan rättfärdiga berövandet av egendom enligt stadgandet i ovan angiven artikel. Om staten genom sin rovdjurspolitik orsakar förlust av renar, och därigenom skada på renägarnas privata egendom, ska enligt ovan fullgod ersättning härför utgå.[32] Detta förutsätter att statens agerande är att likställa med expropriationsinskränkning, det vill säga att den enskilde förlorar alla möjligheter att använda sin egendom på ett rimligt sätt,[33] vilket är fallet om renägarens ren dödas av rovdjur. Om fullgod ersättning inte utgår kan således brott mot angiven artikel föreligga. Att statens rovdjurspolitik äventyrar rennäringen som sådan i ett område kan ifrågasättas, om detta agerande oavsett ersättningens storlek kan anses vara proportionellt och därmed förenligt med Europakonventionen.

Sverige har gjort Europakonventionen och de tillhörande protokollen till en del av den interna rätten genom att inkorporera konventionen i svensk lag.[34] Konventionen har redan före inkorporeringen varit folkrättsligt bindande för Sverige. Inkorporeringen innebär att konventionens regler gjorts direkt tillämpliga i svensk lag.

EGENDOMSSKYDDET I REGERINGSFORMEN

Egendomsskyddet fastslås också i regeringsformen 2 kap. 15 § vilken anknyter till ovan angivet stadgande i Europakonventionen. Samernas rätt att bedriva renskötsel omfattas även av denna bestämmelse.[35] Av angiven bestämmelse, första stycket, framgår:

---

[31] Se t.ex. James m.fl. mot Förenade Konungariket [ovan], p. 54, Holy Monasteries mot Grekland den 9 december 1994, p. 71, Brumărescu mot Rumänien I den 28 oktober 1999, p. 78 f., och Doğrusöz och Aslan mot Turkiet den 30 maj 2006, p. 28 f.

[32] 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

[33] För denna definition av expropriationsinskränkning jfr t.ex. Elia S.r.l. v. Italy, Appl. No. 37710/97

[34] Detta skedde i Sverige genom den s.k. inkorporeringslagen, lag (1994: 1219). Europakonventionen är inkorporerad som vanlig svensk lag men har genom ett särskilt tillägg i regeringsformen 2:19 givits en ”kvasi- konstitutionell ” ställning genom att ingen svensk lag får meddelas i strid med konventionen. Dess särställning markerades även i prop. 1993:94:117, Inkorporering av Europakonventionen och andra fri- och rättighetsfrågor.

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

> V*arje medborgares egendom är tryggad genom att ingen kan tvingas avstå sin egendom till det allmänna eller till någon enskild genom expropriation eller annat sådant förfogande eller tåla att det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad utom när det krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen. Den som genom expropriation eller något annat sådant förfogande tvingas avstå sin egendom ska vara tillförsäkrad full ersättning för förlusten.*

Renen är privatägd egendom. Om det är fråga om ett angeläget allmänt intresse att bevara de fyra stora rovdjuren och kungsörn och om renägare tvingas avstå från sin egendom, renen, till förmån för det allmänna är staten således skyldig att erlägga *full kompensation* för den skada dess agerande orsakar renägarna. Detta resonemang förutsätter att renägarens förlust av ren till rovdjur är att likställas med ”*expropriation eller annat sådant förfogande*”, vilket torde vara fallet om renägarens ren dödas av rovdjur. Renägaren kan då inte längre nyttja sin egendom. Vidare förutsätter det anförda att adekvat kausalitet föreligger mellan renägarnas förlust och statens agerande. Vid denna bedömning ska statens samtliga ageranden för rennäringen i aktuellt område/situation beaktas. Om ovan angivna förutsättningar är uppfyllda ger således regeringsformen 2 kap. 15 § renägare full ersättningsrätt oavsett hur pass vägande skäl som kan åberopas för förfogandet.

RÄTTIGHETSSTADGAN

Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, den så kallade rättighetsstadgan, innehåller bestämmelser om mänskliga rättigheter.[36] Rättighetsstadgans artikel 2.1 innehåller ett skydd för minoriteter och förbjuder all diskriminering p.g.a. ras, etniskt eller socialt ursprung samt tillhörigheten till nationell minoritet. Enligt artikel 22 ska Unionen bland annat respektera den kulturella mångfalden. Rättighetsstadgan innehåller samma skydd som Europakonventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, men är mer utvecklad. Stadgan är juridiskt bindande för Europeiska unionens medlemsstater, däribland Sverige. Rättighetsstadgan undertecknades 2007 och trädde ikraft 2009. Av vad som ovan anförts utgör rättighetsstadgan ett skydd för samerna och dess kultur rennäringen.

[36] Offentliggjort i EUT C 303 2007, Celexnummer 12007P

4.5. RENNÄRINGENS SKYDD I NATIONELL RÄTT

SVENSK GRUNDLAG

Rättssamhällets viktigaste byggstenar är grundlagarna och då främst regeringsformen med sin katalog över grundläggande fri- och rättigheter. Grundlagarna står över alla andra lagar. Med det menas att innehållet i våra övriga lagar aldrig får strida mot vad som står i grundlagarna.[37] Prövningen av en regels författningsenlighet görs i Sverige av domstolar och myndigheter när fråga uppstår i ett enskilt fall. Härvid får en domstol eller annan myndighet underkänna av riksdagen stiftad lag eller av regeringen beslutad föreskrift på grund av att den strider mot grundlag endast om felet är uppenbart.[38]

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. Bestämmelsen förstärks genom Europakonventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och Europadomstolens praxis.[39]

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[40] samt till Sveriges nationella minoriteter varav samerna utgör en.[41] 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 ”kultur” i detta sammanhang ska ges en vidsträckt tolkning och även innefatta den renskötsel som är ett centralt inslag i samernas traditionella levnadssätt.[42] Anledningen till att samerna särskilt omnämns i bestämmelsen är samernas erkända ställning som urfolk.[43] 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, och inte endast som minoritet, och att denna status ges rättsligt skydd. Regeringsformen 1 kap 2 § är ett s.k. målsättningsstadgande vilket ger uttryck för samhällets demokratiska strävanden. Bestämmelsen ger inga rättigheter för den enskilde utan ska ses som ett uttryck för vad Sverige vill uppnå och en programförklaring för samhällsverksamhetens inriktning. Bestämmelsen ska ge ledning vid tolkning av andra bestämmelser.

---

[37] Sveriges Riksdag, http://www.riksdagen.se/templates/R_Page____1527.aspx

[38] Regeringsformen 11 kap 14 §, det s k uppenbarhetsrekvisitet

[39] Warnling-Nerep m.fl., Statsrättens grunder, 3 uppl., s. 174 f.

[40] Prop. 1976/77:80 ”Om insatser för samerna”, KrU 1976/77:43, bet. 1999/2000: KU 6 s.22. m.m.

[41] Prop. 1998/99:143 ”Nationella minoriteter i Sverige”

[42] Prop. 1975/76:209 ”Om ändring i regeringsformen”

[43] Prop. 2009/10:80 ”En reformerad grundlag” s. 246 f. och s. 330 f.

I regeringsformen 2 kap 12 § stadgas bland annat att lag eller annan föreskrift inte får innebära att någon missgynnas därför att han eller hon tillhör en minoritet med hänsyn till etniskt ursprung. Det angivna diskrimineringsskyddet utgör ett skydd för samerna som nationell minoritet och därigenom rennäringen som kulturbärare för det samiska folket. Som angetts ovan åtnjuter rennäringen också ett skydd genom regeringsformen 2 kap. 15 § angående egendomsskydd.

ANNAN NATIONELL LAGSTIFTNING

Samernas renskötselrätt framgår av rennäringslagen (1971:437). Enligt 1 § rennäringslagen har den som är av samisk härkomst (same) rätt att med de begränsningar som följer av lagen använda mark och vatten till underhåll för sig och sina renar (s.k. renskötselrätt). Renskötselrätten tillkommer den samiska befolkningen och grundas på urminnes hävd.[44] Enligt 32 § rennäringslagen får på sådan kronomark ovanför odlingsgränsen som står under statens omedelbara disposition och på renbetesfjällen nyttjanderätt upplåtas endast om upplåtelsen kan ske utan avsevärd olägenhet för rennäringen.

I miljöbalken 3 kap 5 § stadgas att områden som är av riksintresse för rennäringen ska skyddas mot åtgärder som påtagligt kan försvåra näringens bedrivande. Av förarbetena till angivet stadgande framgår följande: ”*Rennäringen är en förutsättning för den samiska kulturen. Riksdagen har i olika sammanhang uttalat att den samiska kulturens fortlevnad måste garanteras. Detta innebär att det måste finnas grundläggande förutsättningar för rennäringen inom i princip varje sameby*.” I lagens förarbeten betonas också särskilt att skyddet för rennäringen även utgör ett skydd för den samiska kulturen.[45]

32 § rennäringslagen och 3 kap 5 § miljöbalken har betydelse i detta sammanhang då de påvisar de intentioner som finns för rennäringens bevarande. I dagens samhälle är de renskötande samerna hårt trängda av olika verksamheter, infrastruktur och medföljande kumulativa effekter på renbetesmarkerna. Den ökade exploateringsverksamheten har överlag medfört att området för såväl rovdjur som renar att vistas på har minskat samtidigt som rovdjurstrycket konstant ökat de senaste åren. Detta riskerar att få allvarliga konsekvenser för rennäringen.[46] För att kunna göra en riktig bedömning av hur mycket rovdjur rennäringen inom ett specifikt område kan bära måste samtlig störningsverksamhet åskådliggöras och beaktas. Med anledning av samspelet mellan olika miljöeffekter har regeringen också föreslagit att miljöbalken förtydligas i detta avseende och särskilt uttryckt följande:

---

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

[45] Prop. 1985/86:3 (förarbetena till den upphävda lagen om hushållning med naturresurser , numera miljöbalken) s. 57 ff. och s. 157 f.

[46] Se t.ex. Professor Öje Danells rapport, SLU, ”Rennäringen nära kollaps” publicerad 2010-04-16 och SOU 2011:37 ”Rovdjurens bevarandestatus”

> *Samspelet mellan olika miljöeffekter kan leda till kumulativa effekter vilka i förekommande fall ska beskrivas. Kumulativa effekter kan även uppstå genom verksamhetens eller åtgärdens samverkan med andra tidigare, nutida eller framtida aktiviteter vilket bör beaktas.*[47]

Då störningsmomenten för rennäringen i ett område ska ses i sin helhet får ovan angivna stadganden betydelse även i detta sammanhang.

SVENSKA STATENS STÄLLNINGSTAGANDE I ÖVRIGT

Utöver ovan angivna lagbestämmelser har svenska staten bland annat uttryckt följande angående samerna och dess traditionella renskötsel:
"Samerna är en etnisk minoritet i Sverige som i egenskap av ursprunglig befolkning i sitt eget land intar en särskild ställning. En avgörande förutsättning för den samiska kulturens fortbestånd är att rennäringen kan fortleva som samisk näring och att ett rimligt antal samer i framtiden kan få sin utkomst inom rennäringen, eller på annat sätt, inom det geografiska bosättningsområde som av ålder har varit samernas".[48] *"Samepolitikens övergripande mål är att verka för en levande samisk kultur byggd på en kulturell, ekologisk och ekonomisk hållbar rennäring."*[49]

Detta påvisar statens intentioner att rennäringen ska fortleva och utvecklas. En förutsättning är att statens rovdjurspolitik gör detta möjligt.

PROPORTIONALITETSPRINCIPEN

Vårt svenska rättssystem genomsyras av proportionalitetsprincipen vilken ska beaktas vid all rättstillämpning. Proportionalitetsprincipen är en rättssäkerhetsprincip och innebär att avvägningar ska göras mellan allmänna och enskilda intressen. Förenklat kan man säga att proportionalitetsprincipen innebär att en åtgärd ska vara ägnad att tillgodose det åsyftade ändamålet, vara nödvändig för att uppnå detta ändamål och medföra fördelar som står i rimlig proportion till den skada den förorsakar. Kravet på proportionalitet har i Sverige utvecklats ur en önskan att begränsa myndigheternas successivt ökade maktbefogenheter gentemot enskilda. Proportionalitetsprincipen har vunnit hävd i svensk rätt och ska beaktas av såväl de lagstiftande organen som vid tolkning och tillämpning av lagstiftningen.[50]
Proportionalitetsprincipen ska även beaktas vid utformningen av den svenska

---

[47] DS 2009:65 "Enklare lagtext om miljökonsekvensbeskrivningar" s. 93

[48] Prop. 1976/77:80 "Om insatser för samerna", s. 108 f, bet. 1976/77: KrU43 s. 4 f, rskr. 1976/77:289

[49] Se t.ex. prop. 2005/06:1 "Budgetpropositionen för 2006"

[50] Principen kommer till uttryck i ett flertal lagar och dess innebörd har fastslagits i ett flertal förarbeten och utredningar, se t.ex. prop. 1975/76:209, prop. 1978/79:85, prop. 1979/80:83, prop. 1987/88:143, prop. 1993/94:117, prop. 1986/87:89, prop. 2008/09:67, prop. 2008/09:78, prop. 2009/10:7, SOU 2010:29 m.m.

rovdjurspolitiken. De stora rovdjuren och kungsörn är strikt skyddade enligt art- och habitatdirektivet[51] vilket har infogats i svensk rätt genom *Jaktförordningen (1987:905).*

När det gäller genomförandet av direktivet i svensk rätt innebär proportionalitetsprincipen att medlemsländerna ska genomföra bestämmelserna i direktivet på ett proportionerligt och lämpligt sätt. Flexibilitet och proportionalitet minskar inte medlemsländernas skyldigheter att handla för att uppnå direktivets syfte, men medger utrymme för myndigheterna att anpassa genomförandet till de specifika förutsättningarna för såväl bevarandestatus som sociala, ekonomiska och kulturella villkor.[52] Det anförda innebär att staten Sverige ska anpassa genomförandet av direktivet till de specifika förhållandena som gäller för rennäringen. Statens rovdjurspolitik ska således ställas mot den skada samebyarna och därmed de enskilda renägarna drabbas av till följd av rovdjursförekomst vilket i sin tur ska påverka på vilket sätt direktivet genomförs. Art- och habitat direktivet fastslår till exempel inte vad begreppet ”gynnsam bevarandestatus” för vardera rovdjursart innebär kvantifierat. Direktivet fastslår att rovdjurstammarna ej får ha färre individer än när direktivet trädde i kraft, för Sveriges del 1 januari 1995.[53] Vid direktivets ikraftträdande fanns enligt den officiella statistiken cirka 30 vargar, drygt 700 lodjur, 150 järvar och 670 björnar.[54] Staten har enligt direktivet möjlighet att anpassa rovdjursförekomsten inom renbetesområdena i förhållandena till rennäringens möjligheter till fortsatt existens och utveckling. Staten ska således beakta rennäringen vid genomförandet av direktivet med hänsyn till proportionalitetsprincipen och det i denna utredning redovisade rättsliga skydd som rennäringen åtnjuter.

DJURSKYDD

Renen lever den största delen av året på fritt bete och får i stor grad ge utlopp för sina naturliga beteenden. Det är ett friskt djur som utsätts för ett lågt smittotryck (bortsett från enskilda områden och då renen vistas i hägn). Dagens lagstiftning gällande rovdjur innebär att renskötarna inte ges möjlighet att skydda sina renar från onödigt lidande som djurskyddslagen säger. Omfattningen av skador och förluster av ren orsakat av rovdjur är idag av en sådan särart att renens djurvälfärd gentemot rovdjuren kan ifrågasättas.

Renen är ett tamdjur och skyddas således av djurskyddslagen. Renskötarna är ansvariga för att inte utsätta djuren för onödigt lidande.

---

[51] Rådets direktiv 92/43/EEG av den 2 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter

[52] Guidance document on the strict protection of animal species of Community interest under the Habitats Directive, Final version, February 2007, s. 20 ff.

[53] Se t.ex. Guidance document on the strict protection of animal species of Community interest under the Habitats Directive 92/43/EEC, final version, February 2007.

[54] Se t.ex. prop. 2000/01:57, ”Sammanhållen rovdjurspolitik”.

Djurskyddslagen (1988:534):
2 § *Djur ska behandlas väl och skyddas mot onödigt lidande och sjukdom.*

9 § *Om ett djur är sjukt, skadat eller på annat sätt genom sitt beteende visar tecken på ohälsa, ska djuret snarast ges nödvändig vård, vid behov av veterinär, eller andra åtgärder vidtas, om inte sjukdomen eller skadan är så svår att djuret måste avlivas omedelbart.*

Vapen på motorfordon

Renskötarna har en skyldighet att skydda sina djur mot onödigt lidande. Rovdjursangrepp innebär att renar dödas och skadas. I värsta fall skadas renarna på ett sådant sätt att de överlever angreppet och lyckas fly. Renskötarna efterlyser bättre möjligheter att skydda sina djur vid rovdjursangrepp. Det skadade djuret lider ofta av sådana skador att det går en långsam och plågsam död tillmötes. Renskötarna har en skyldighet enligt lag att skydda renarna, men är idag förhindrade att göra det eftersom rovdjuren skyddas så starkt.

Renskötare bör ges generell dispens från terrängkörningslagen för att medföra skjutvapen på motordrivet fordon för att snabbt kunna avliva sargade och skadade renar under rennäringsarbetet. Idag medges undantag för att medföra vapen på motorfordon i olika grad mellan länsstyrelserna.

5. RENNÄRINGENS VILLKOR

För att kunna leva upp till de internationella och nationella åtaganden som beskrivits i kapitel 5 är det viktigt att se rennäringen i den helhet som den befinner sig i för att förstå kraven på förvaltningen inom renskötselområdet.

5.1. RENNÄRINGEN SOM LIVSFORM

Rennäringen är en del av den samiska kulturen och många samiska kulturyttringar har sina grundförutsättningar i en livskraftig rennäring.[55] Till rennäringens förutsättning hör också möjligheterna till de traditionellt kompletterande sysselsättningarna så som jakt, fiske, slöjd etc. I Sápmi har framför allt den renskötande befolkningen varit kultur- och språkbärare och rennäringen har därför en stor social och kulturell betydelse för många samer.

En renskötare är inte bara en företagare utan även förvaltare, bärare av ett kulturarv och rättigheter. På grund av att rennäringen är ett uttryck för den samiska kulturen, får renskötseln i praktiken en annan innebörd än verksamheten i ett vanligt företag. Renskötseln kan inte klassas som ett yrke utifrån samhällets i övrigt rådande normer.

5.2. RENNÄRINGENS BETYDELSE FÖR BIOLOGISK MÅNGFALD

Renen präglar renbetesområdet och fjällens olika ekosystem genom att upprätthålla naturbetesmarkerna i fjällen. I fjällen finns en stor andel av den biologiska mångfalden i vindblottor och på bar jord. Renbete har visat sig gynna den biologiska mångfalden genom att trycka tillbaka till exempel vide och ris. Renbetet har effekter på träd och buskar så att trädgränsen hålls tillbaka. Det har skett genom att till exempel bete och tramp av renar underlättat fröetableringen av både björk och tall.[56] Forskare har under den senaste tiden uppmärksammat hur viktig rennäringen är för den biologiska mångfalden. Sveriges Lantbruksuniversitet (SLU) är nu i stargroparna för ett projekt för att studera hur trädgränsens förflyttning upp mot kalfjället kan stoppas med renens hjälp. Renarnas bete av ris påverkar också snötäckningen och därmed förutsättningarna för gnagarnas bete vintertid.[57]

Renbete förändrar växtsamhällens artsammansättning. Arter och organismgrupper som gynnas av renbete är ofta konkurrenssvaga. Alla växter som betas, missgynnas av skadan

[55] Nordin, Å. Renskötseln är mitt liv, Analys av den samiska renskötselns ekonomiska anpassning (2007) Rapport nr 10, Centrum för samisk forskning, Umeå universitet.

[56] Rik Van Bogaert, R. V., Haneca, K., Hoogesteger, J., Jonasson, C., De Dapper, M. & Callaghan, T. V. 2011. A century of tree line changes in sub-Arctic Sweden shows local and regional variability and only a minor influence of 20th century climate warming. Journal of Biogeography. Vol 38 Issue 5. Pages 907-921

[57] Länsstyrelsen i Norrbottens län, Renbete och biologisk mångfald, 2006

i sig, men de kan även gynnas genom att de får ökat livsutrymme, då mer konkurrenskraftiga växter minskar. Detta gäller till exempel lavar och många mossor, som sprider sig genom att de fragmenteras exempelvis av tramp.

Renens drift är att söka sig till områden, där den kan leva och beta ostörd. När betesarealerna minskar och störningarna ökar, förändras i samma grad förutsättningarna för renen att överleva. Barriärer i landskapet försvårar för både renar och rovdjur att förflytta sig i landskapet. Renen är därför en bra och viktig indikator för förändringar i ekosystemet och sammanhållna landskapet.

5.3. ÁRBEDIEHTU, SAMISK TRADITIONELL KUNSKAP

Samernas traditionella kunskap har förts vidare från generation till generation och på så vis hållits levande.[58] Traditionell kunskap, árbediehtu, är en kombination av förståelse, färdighet och filosofi, som utvecklats över en lång tid genom nära kontakt med naturen. Den inbegriper dimensioner såsom språk, nyttjande av naturen, sociala strukturer, ceremonier och andlighet. Árbediehtu bygger på egna iakttagelser, muntliga traditioner och inte alltid på skriftlig dokumentation. Samisk traditionell kunskap ger information och nya perspektiv, som kompletterar västerländsk akademisk kunskap. Den vetenskapliga forskningstraditionen kan ibland ha en negativ inverkan på traditionell kunskap, eftersom den söker efter en objektiv och universell sanning, vilket inte återfinns i de traditionella kunskapssystemen, eftersom den har sin bas i andra värderingsgrunder.

Urfolkens traditionella kunskaper, dit árbediehtu räknas, är holistiskt, vilket innebär att människan och miljön (omgivningen) ska betraktas och behandlas som en helhet. Landskapet präglas av människan lika mycket som människan präglas av landskapet. De två hör ihop och kan inte särskiljas från varandra.

[58] Árbediehtu, árbbediehto, aerpimaahtoe. Sametingets policydokument för traditionell kunskap (2011).

5.4. RENSKÖTARNAS HÄLSOSITUATION

Rätten till hälsa har kommit till utryck i flera regionala människorättsinstrument. Enligt *FN:s kommitté för Ekonomiska, Sociala och Kulturella Rättigheter* innefattar rätten till hälsa inte bara fysiska aspekter utan även psykosociala aspekter inklusive rätten till en hälsosam miljö. Specifikt angående urfolk anförs att om urfolk berövas sitt traditionella levebröd leder detta till ohälsa. Psykosociala aspekter har således betydelse för statens rovdjurspolitik om det påverkar renskötarnas miljö, så att det leder till psykisk ohälsa eller andra negativa psykosociala effekter för renskötarna.

FN:s specialrapportör Paul Hunt framförde redan 2007 till regeringen särskilda krav på att identifiera och genomföra meningsfulla och praktiska åtgärder i samband med hälsa utifrån samernas ställning som urfolk.

Vetskapen om att rovdjur befinner sig inom betesområdet och att lagstiftningen begränsar förvaltningen, gör att många renskötare känner stor olust över sin livssituation. Sametinget lät 2008 göra en enkät kring rennäringsfrågor bland personer med kopplingar till rennäringen. Undersökningen visade att av 10 tillfrågade svarade 6 att de ansåg rovdjuren vara den enskilt största hotet mot rennäringens framtid.

Studier visar att renskötande samer upplever en högre psykisk belastning i form av ångest och depression jämfört med en referensgrupp från majoritetsbefolkningen.[59] Förhållandet är klart relaterat till upplevd belastning i arbetet. Forskning utförd av professor Lars Jakobsson vid den psykiatriska institutionen i Umeå universitet har påvisat att rovdjurssituationen är en av de mest påtagliga källorna till fysisk och psykisk ohälsa bland renskötarna. Ibland har situationen upplevts så hopplös, att självmord blivit den yttersta konsekvensen.

Försämrade villkor gör att rennäringen har mindre utrymme än tidigare till anpassning och återhämtning samt allt sämre möjligheter att öka sina intäkter. Höga rovdjurs-förluster, vikande lönsamhet och ökade omkostnader (för t ex fordon och bränsle) är förhållanden som medför små möjligheter för den enskilde att påverka. Påfrestningarna ökar ytterligare, när samhället kräver att allt större hänsyn ska tas till konkurrerande markanvändning, såsom det expanderande skogsbruket, andra mark- och vatten-exploateringar och rovdjurstillväxten. Jijnjevaerie[60] är ett tydligt exempel på en sameby i norra Jämtland, där renskötarna är utsatta för ett högt rovdjurstryck. Rovdjursproblematiken har nu gått så långt att den fortsatta renskötseln äventyras i såväl den aktuella samebyn som dess omkringliggande byar. Den allvarliga

[59] Statens folkhälsoinstitut, Hur mår Sveriges nationella minoriteter -Kartläggning av hälsosituationen bland de nationella minoriteterna samt förslag till förebyggande och hälsofrämjande åtgärder. 2010.
Kaiser N, Sjölander P, Edin-Liljegren A, Jacobsson L. Depression and anxiety in the reindeer-herding Sami population of Sweden. Int J Circumpolar Health 2010 ;69:000-000.

[60] Svenska Samernas Riksförbund (SSR), Rovdjurssituationen i Jijnjevaerie, rapport 2011.

rovdjurssituationen skapar ohälsa inte bara hos renskötarna utan lika mycket hos deras familjer.

5.5. KONKURRERANDE MARKANVÄNDNING

Vid sidan av rovdjursproblematiken är direkt och indirekta förluster av betesmarker ett problem för rennäringen. Idag upplever samebyarna att de är hårt trängda av konkurrerande markanvändning. Intrången har gjort att flera samebyar idag inte längre har sammanhängande betesområden och tvingas flytta renarna på lastbil mellan olika betesområden. För att få en enhetlig bild av rennäringens förutsättningar måste den sammanlagda intrångsbilden inklusive rovdjuren vägas samman.

Varje samebys situation är unik beroende på skiftande förutsättningar eftersom naturen och den övriga markanvändningen varierar. Konkurrerande markanvändare kan var både närings- och fritidsintressen, skogsbruk, vattenkraft, vindkraftsutbyggnader, kraftledningar, gruvnäring, torvtäkter, vägar, järnvägar, turism, fritidsbebyggelse och annan verksamhet.

Det moderna skogsbruket betraktas av samebyarna som den faktor förutom rovdjur som har störst påverkan på renskötseln särskilt inom vinterbetesområdena. Antalet renar i Sverige begränsas i de flesta delar av renskötselområdet av mängden vinterbete. Skogsbruket minskar tillgången på lavrika områden och begränsar renarnas traditionella flyttningsvägar. Konkurrens mellan samebyar och skogsägare om de återstående vinterbetesmarkerna ökar. Under senare år har det hållits fler rättegångar där samebyar tvingats bevisa att de har rätt till sina vinterbeten, vilket har medfört att samebyar har förlorat rätten till sina vinterbeten, eftersom de inte kunnat uppvisa skriftliga bevis på att de använt marken.

För att klara kommande utmaningar för rennäringen är det avgörande att graden av lokal förvaltning och renskötarnas delaktighet i beslut som rör deras egen livsmiljö och näring ökar.

6. ROVDJUREN

6.1. DE FYRA STORA ROVDJUREN SAMT KUNGSÖRNEN

Varg

Erfarenheter visar att vargen är det rovdjur som ställer till störst skada för rennäringen, och den har därför aldrig accepterats. För renskötarna gäller nolltolerans av varg inom renskötselområdet på grund av de enorma problem som enbart närvaron av varg orsakar. Ett enda besök av varg i en samlad renhjord innebär förutom sargade och dödade djur ett omfattande merarbete med stora omkostnader och personliga uppoffringar som följd.

Vargen rör sig över mycket stora områden och är snabb och uthållig. Den jagar genom att skingra, sarga och kan döda många renar vid ett enda tillfälle. Efter att varg skingrat en renhjord kan renarna vara mycket svåra att samla ihop. Renarna blir oroliga, rädda och extra vaksamma. De vågar inte beta i lugn och ro vilket kan göra att de magrar trots att det är bra bete. För renskötarna innebär det svårhanterliga sammanblandningar av renarna mellan samebyar och vinterhjordar. Varg i renhjorden medför lidande för både renar och renskötare. Vargar jagar ofta i flock, men är även fullt kapabla att ensamma döda både ren och älg.

Björn

Statistik visar att björnen gör överlägset störst skada på våren när den finns i kalvningslandet.[61] Den dödar lätt nyfödda kalvar, vilket kan medföra stora kalvförluster. Den smyger sig på bytet och gör sedan en snabb rustning för att fälla renen med sina ramar. Björnens närvaro kan också leda till stress och flyktbeteenden hos renarna vilket kan medföra att de undviker dessa områden. Unga björnar orsakar ofta större skada. De jagar renarna längre sträckor och under längre tid.

Järv

Järven ett uthålligt rovdjur, som kan jaga en ren långa sträckor innan den ger upp.[62] En ren kan springa ifrån en järv när det är barmark eller lite snö. Vid större snödjup har järven bättre möjlighet att hinna ikapp. I de flesta fall smyger järven på sitt byte, gör ett

[61] Viltskadecenter, Udtja Sameby, Gällivare skogssameby och Skandinaviska björnprojektet. www.viltskadecenter.se

[62] Sikku, O-J & Torp, E. Vargen är värst, traditionell samisk kunskap om rovdjur, 2008

snabbt anfall, hoppar upp på renen och försöker komma åt halsen, där den biter sig fast tills renen ger upp.

Järvens närvaro gör att renarna blir stressade och svåra att hantera. Renarna kan ibland fly ett område med bra bete bara på grund av järvens närvaro. Vid snöförhållanden, där skaren håller för järven men brister för renen, kan järven komma åt och döda ett flertal renar inom bara ett litet område.

Lodjur

Lodjuret är det rovdjur som orsakar i särklass störst skada i form av antalet dödade renar. Lodjuret förföljer inte renen som den ska anfalla, i samma utsträckning som andra rovdjur. Den lurpassar, smyger sig på och kastar sig över renen för att döda eller sarga den. Jakten pågår inte någon längre sträcka, men om det blir tillfälle kan den döda fler renar än den har behov av, och det kan ske under en natt. Renar kan beta alldeles i närheten där lodjuret dödat en ren, men ibland orsakar även lodjurens närvaro stress och flykt hos renarna. Lodjuret skingrar inte renhjorden, men den gör stor skada i form av dödade och sargade djur där den uppehåller sig.

Kungsörn

Kungsörnen gör störst skada på våren under kalvningen och sommaren. Den tar framför allt nyfödda renkalvar som de kan flyga iväg med, vilket därmed gör att skadorna blir svåra att dokumentera. Kungsörnen angriper kalvar också på hösten och vintern men även vuxna renar. Många örnar inom ett område samtidigt kan innebära omfattande skador med många dödade renkalvar.

6.2. ROVDJURSINVENTERING

Länsstyrelserna ansvarar för den årliga rovdjursinventeringen i länen och sammanställningen av rovdjursförekomsten i landet. Inventeringen sker i samarbete mellan länsstyrelsen, samebyar och ideella organisationer medan Naturvårdsverket har det övergripande ansvaret.

Inventeringar av rovdjur i renskötselområdet har skett regelmässigt sedan det nya ersättningssystemet introducerades 1996. Systemet innebär att samebyarna får en fast ersättning per konstaterad föryngring eller annan förekomst (tillfällig eller regelbunden) inom respektive samebys betesområde. Ersättningssystemet är riskbaserat och utbetalas oavsett om skada uppkommit eller inte.

Syftet med rovdjursinventeringen är att övervaka rovdjursstammarnas storlek, status och utveckling. Inventeringsresultatet utgör underlag för Sametinget vid beslut om fördelning av ersättning för rovdjursförekomst i samebyarna samt för länsstyrelserna inför beslut om licens- och skyddsjakt.

7. TOLERANSNIVÅ VID ROVDJURSSKADA

7.1. FÖRUTSÄTTNINGAR FÖR EN HÅLLBAR RENNÄRING

Rennäringen utgör en central bas för den samiska kulturen. Till kulturen hör möjligheterna för samerna att bevara och utveckla sina kulturella, civila, social och politiska rättigheter, såsom de uttrycks i den traditionella livsstilen. En balans mellan rennäring och rovdjur måste upprättas så att rennäringens intressen ges de förutsättningar som ursprungsfolket samerna har rätt till. Brukandet är idag enligt rennäringslagen knutet till rennäringen som yrkesmässig verksamhet och är förutsättningen för att sedvanerätten och urminneshävd ska upprätthållas.

För att upprätthålla en långsiktig ekologisk, ekonomisk, socialt och kulturell hållbar rennäring[63] krävs att det samiska samhället, den samiska natursynen och naturresursanvändningen beaktas i sin helhet.

Ekologisk förutsättning

Rennäringen ska kunna vara ekologiskt hållbar. Rennäringens resursförvaltning bygger på ett ansvar att ta hand om markerna, naturresurserna och renhjorden på ett sådant sätt att de brukas utan att förbrukas. Det krävs att renskötaren har en helhetssyn när det gäller omvårdnaden av djuren. För att betet ska räcka behövs långsiktighet i brukandet av betestillgången och markerna samt en balans mellan renskötarens styrning av renen och renens förmåga att själv söka bete.

Ekonomisk förutsättning

Rennäringen ska kunna bedrivas som en bärkraftig och långsiktigt lönsam näring. Inom varje sameby ska renägare kunna leva på sin renskötsel och den enskilde ska kunna känna ekonomisk trygghet i sin näring. Om inte denna förutsättning finns kommer renskötseln antingen att upphöra eller så tvingas renskötare och deras familjer att bedriva sidoverksamhet (förutom de binäringar som traditionellt ingår i rennäringen så som jakt, fiske slöjd etc.) för att klara sitt uppehälle. I det senare fallet är risken att skötseln av renarna och förvaltningen av betesmarkerna inte kommer att fungera på ett tillfredsställande sätt.

[63] I SOU 2001:101 rennäringspolitiska utredningen angavs tre mål för rennäringen; kulturella, ekonomiska och miljömässiga mål, vilka var ömsesidigt beroende av varandra och där ingen kunde sägas vara överordnad den andra., Landsbygdsprogrammets övergripande mål är att främja en ekonomisk, ekologisk och socialt hållbar utveckling av landsbygden i Sverige.

Social förutsättning

Rennäringen ska kunna utövas under former som är socialt acceptabla för samebymedlemmarna och där rätten till en god arbetsmiljö och hälsa är tillgodosedd. Det betyder att arbetsförhållandena ska vara möjliga att leva med, socialt och arbetsmiljömässigt. Renägare och deras familjer ska kunna känna lugn och tillfredställelse i sitt arbete. Renägare ska kunna påverka sin egen situation genom att konkret vara delaktiga i förvaltningen av rovdjuren. Detta är en förutsättning för den trygghet i verksamheten som krävs för att skapa framtidstro och möjlighet att utveckla rennäringen och den samiska kulturen.

Kulturell förutsättning

Rennäringen ska kunna bedrivas som en kulturellt hållbar näring. Först när rennäringens förutsättningar uppfylls om att vara ekologiskt, ekonomiskt och socialt hållbar, kan näringen ”leverera” de sociala och kulturella värden som behövs för att förstärka och säkerställa det samiska samhällets livskraft. Rätten till de traditionella markerna och förtroendet att förvalta dem är en förutsättning för att det samiska samhället och kulturen ska fortleva och utvecklas för framtida generationer.

7.2. GRUND FÖR BEDÖMNINGEN AV TOLERANSNIVÅER

Inom rovdjursförvaltningen har begreppet toleransnivå myntats som ett relativt mått på vad renägarna är beredda att acceptera som förluster av djur och produktion till rovdjur. Bedömning av vilken nivå som är toleransnivån för rennäringen bör därmed bestämmas av vad rennäringen kan hantera (utan risk för att ovan beskrivna målsättningar äventyras) och inte av vilken rovdjurspredation rennäringen klarar av utan att kollapsa biologiskt eller ekonomiskt. Renskötarna måste ges förutsättningar att förutse renarnas rörelser, hantering och användning av marken samt en framförhållning i systemet i övrigt för att kunna förutse skadorna, utan den möjligheten blir renskötseln mycket svår och dyrbar.

Som grund för bedömningen av vad rennäringen kan tolerera måste följande beaktas:

(a) att respektera samerna som ett folk enligt gällande nationell lagstiftning och internationell rätt och konventioner.

(b) att respektera egendomsskyddet i artikel 1 i tilläggsprotokollet (d 20 mars 1952) till konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Där stadgas att varje fysisk eller juridisk person ska ha rätt till respekt för sin egendom. Ingen får berövas sin egendom annat än i det allmännas intresse och under de förutsättningar som anges i lag och i folkrättens allmänna grundsatser.

(c) hur stor produktionsförlusten är, förlusten varierar i storleksordningen 1-2 gånger antalet dödade renar, beroende på hur stor andel av de dödade djuren som är produktiva vajor.[64]

(d) hur mycket predationsnivån, rovdjursstammens sammansättning och predationsårstiden påverkar skötselarbetet och markanvändningen.

(e) hur mycket urvals- och gallringsutrymme som anses kunna avvaras.

(f) hur mycket rovdjuren stör och påverkar renarnas möjligheter att tillgodogöra sig betet, vilket kan vara mycket drastiskt nedsatt om betestiden och beteskvaliteten minskar. Detta får mycket kraftig effekt på produktionen p.g.a. att det bara är överskottet av intagen energi som går till kondition och produktion efter att behoven för livsuppehållande funktioner och fysisk aktivitet är tillgodosedda

(g) hur väl den ekonomiska kompensationen motsvarar förlusterna vad avser produktion, konsekvenser i förädlings- och försäljningsledet samt försvårat skötselarbete.

(h) vad renskötarna orkar med arbetsmiljömässigt och mentalt (hur ofta de möter synen av dödade och allvarligt skadade renar, hur det påverkar oron för att renarna ska störas, skingras eller dödas av rovdjur).

(i) nivån för när samerna respekteras för sin kunskap och där samerna möts med förtroende vad gäller förvaltning av rovdjur.

(g) för hur hänsyn tas till den enskilda renägarens förutsättningar och till det samlade intrånget som samebyn utsätts för.

Hänsyn måste också tas till den absoluta gräns när renhjorden inte längre kan upprätthållas, vilket inträffar när renstammen minskar på grund av att tillgången på honkalvar inte räcker för att ersätta avgångar av äldre hondjur i hjorden. Enligt beräkningar (populationsdynamiska kalkyler) inleds en kollaps av renstammen då rovdjurens uttag med nuvarande sammansättning av rovdjurstammarna stadigvarande motsvarar 22-23 procent av vinterhjorden om den i övrigt fungerar bra.[65] Vid mindre gynnsamma förhållanden som dåliga betesår med lägre produktivitet i renhjorden som följd, inleds kollapsen redan vid en lägre stadigvarande predationsnivå.

[64] Vilket i sin tur beror på sammansättningen av rovdjurstammen, rovdjurens preferens för olika kategorier av ren, renhjordens sammansättning, om predationen sker före eller efter slakt samt vajornas förväntade framtida kalvproduktion.

[65] Danell, Ö., Blom, A., Danell, A. & Doj, R. 2009. Ekonomiska konsekvenser av de stora rovdjuren för rennäringen i Sverige). Rangifer Report No. 13:30.

7.3. BEGREPPET TOLERANSNIVÅ

FN:s specialrapportör för urfolks mänskliga rättigheter, professor James Anaya, uppmärksammade det samiska folket och deras förhållanden i Sápmi i en rapport som lämnades hösten 2011.[66] Mottagare av rapporten var FN:s råd för mänskliga rättigheter. I rapporten påpekas att den nationella rovdjurspolitik som förs i Sverige idag är ett hot mot samernas mänskliga rättigheter. Anaya uppmanar svenska staten att reducera antalet rovdjur inom renskötselområdet samt att fullt ut ersätta rennäringen för skador orsakade av rovdjur. Med utgångspunkt från detta, de bedömningsgrunder som redovisats i kapitel 7.2 samt Sveriges internationella åtaganden gentemot urfolk anser utredningen att rennäringen och brukarna själva är bäst lämpade att avgöra vad som bör ses som toleransnivån för den egna näringen det vill säga rennäringen. Toleransnivån bör bygga på den samiska traditionella kunskapen och beslut fattas utifrån grunder där renskötarna själva varit delaktiga i processen.

FAKTISK TOLERANSNIVÅ PÅ SAMEBYNIVÅ

Förslag: Den maximala skadenivån orsakad av rovdjur under ett år får maximalt uppgå till 5 procent av samebyns faktiska renantal (livrenhjord per 31 mars).

Definition av begreppet toleransnivå vid rovdjursskada: Toleransnivå är den maximala skadenivå, som kan accepteras utan att förutsättningarna för en ekologisk, kulturell, social och ekonomisk hållbar rennäring äventyras.

Den största intresseorganisationen för rennäringen Svenska samernas riksförbund, (SSR)[67] har vid sitt årliga landsmöte antagit ett policydokument gällande rovdjursfrågan. I enighet med SSR:s policydokument[68] anser toleransnivåutredningen att toleransnivån bör fastställas genom att den totala förlusten av renar till rovdjur under ett år inte får överstiga fem procent av samebyns faktiska renantal (livrenhjord per 31 mars). Toleransnivån vid rovdjursskada är den maximala skadenivå som kan accepteras utan att förutsättningarna för en ekologisk, kulturell, social och ekonomisk hållbar rennäring äventyras.

I Sametingets och Naturvårdsverkets rapport *Förslag till ett nytt ersättningssystem för rovdjursrivna renar* (1995-02-07) angavs gränsen för rovdjurstammarnas storlek som sådan att skadorna inte fick överskrida tio procent av samebyns renantal och inte överstiga en

[66] Anya, J., Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights and fundamental freedoms of indigenous people. A/HRC/18/XX/Add. Y. 12 January 2011.

[67] 43 samebyar är anslutna till SSR på svensk sida av Sápmi.

[68] Antaget vid Svenska samernas riksförbunds landsmöte 2007.

tredjedel av det normala slaktuttaget. Kunskaperna om vilka konsekvenser detta skulle komma att medföra för rennäringen var begränsade när gränsen fastlades. Utifrån dagens kunskapsläge och med dagens rovdjursbestånd är en predationsnivå på tio procent alltför hög för att näringen ska kunna bedriva en ordnad renskötsel. Rapporten redovisade också antalet föryngringar per sameby som kunde accepteras enligt ovan nämnda begränsning. Generellt ansågs en sameby maximalt kunna hålla fyra föryngringar av en art (järv och lo) inom en sameby och inte fler än sex föryngringar totalt av dessa arter. Den toleransnivå som föreslogs har aldrig tillämpats i förvaltningen.

Toleransnivåutredningen anser att nivån istället ska anges till fem procent. Idag finns helt andra kunskapsmässiga förutsättningar än för 17 år sedan, när den förra utredningen överlämnades. Ny kunskap har tillkommit som bekräftar att predationstakten för rovdjuren är högre, att antalet individer per föryngring är fler, att rovdjurstammarna har ökat och att predationen medför mycket mer långtgående konsekvenser för produktionen. Som exempel kan nämnas att i *Prop. 2000/01:57* ansågs en järvföryngring motsvara 4,4 djur. Idag anses en föryngring av järv motsvara 6,4[69] individer. För järv motsvarar det en skillnad på 230 djur baserat på 2010 års inventeringsresultat. Samma sak gäller för lodjur där det i *Prop. 2008/09:210* och *Prop. 2000/01:57* ansågs att en loföryngring motsvarade 5 individer. Med dagens kunskap motsvaras detta av 6 individer.[70] För lodjur medför det en ökning med 122 djur i skillnad mellan räknesätten baserat på 2010 års inventeringsresultat. Till detta ska läggas det ökade trycket från exploatörer och den fragmentering som sker av landskapet vilket begränsar rennäringens anpassningsförmåga allt mer. En femprocentig toleransnivå uppfyller förutsättningarna om en ekologiskt, ekonomiskt, socialt och kulturellt hållbar rennäring och dess fortsatta utveckling under förutsättning att den ekonomiska skadan ersätts till fullo i enlighet med ersättningarna för annan tamdjurshållning. Med en stark och livskraftig rennäring stärks plattformen för kulturen, som kan bevaras och vidareutvecklas i enlighet med de internationella åtaganden Sverige förbundit sig att följa avseende urfolket samerna.

En teoretisk och optimal toleransnivå för rennäringen utan hänsyn tagen till rovdjuren i renskötselområdet skulle ligga på under en procent (motsvarande ca 2 500 renar) vilket är jämförligt med hur många renar som i genomsnitt dödas i vägtrafiken respektive tågtrafiken varje år.[71] Rennäringens produktionspotential ligger med en sådan hypotetisk lösning på över 4000 ton (mot dagens 1500 ton) och skulle generera intäkter i enbart primärledet på 272 mkr (jämfört med dagens 77 mkr). Att diskutera i dessa termer är ingen lösning som rennäringen eftersträvar. För rennäringen och samerna har det alltid varit självklart att ta ett helhetsansvar där även faunan och naturvårdens intresse blir tillgodosett.

---

[69] SOU 2011:37

[70] SOU 2011:37

[71] Svensk rennäring. 1999. Svenska samernas riksförbund, Jordbruksverket, Sveriges lantbruksuniversitet, Statistiska centralbyrån. ISBN 91-618-1024-X

Dagens toleransnivå motsvarar drygt 25 procent och för detta betalar staten ca 65 mkr i rovdjursersättningar till rennäringen. Rennäringen får då inte ersättning för avsalupriset då dagens ersättningssystem utgår från andra variabler. Ett ersättningsvärde uträknat på försäljningsbeloppet[72] skulle idag kosta staten ca 195 mkr (med utgångspunkt från den potentiella produktionspotentialen på drygt 4000 ton). En tio procentig toleransnivå med full skadeersättning räknat på avräkningspriset skulle kosta staten drygt 64 mkr och rennäringen närmare 1000 ton i produktion. Summan blir betydligt högre om ersättning för avelsvärde, förädlingsvärde och ökade driftskostnader medräknas vilket bör ingå. En rimligare toleransnivå bör istället vara fem procent vilket både staten och rennäringen vinner på. Med en statlig ersättning för avsaluvärdet skulle det kosta 32 mkr med dagens prisnivå. Rennäringen kan då teoretiskt producera 3 563 ton renkött, det vill säga drygt 2 000 ton mer än dagens slaktnivå på drygt 1 400 ton.

Om den senare toleransnivån kommer att medföra att Sveriges ambitioner om att leva upp till EU:s Art- och habitatdirektiv försvåras, anser utredningen är ett politiskt ansvar, det vill säga det är en politisk avvägning att avgöra vad som väger tyngst: art- och habitatdirektiven eller den samiska kulturen, renskötselns fortlevnad och de rätts-förhållanden samt internationella konventioner och deklarationer till urfolk som Sverige förbundit sig till.

	Potentiell produktion	5 % predation	10 % predation	20 % predation	30 % predation
Rovdjursdödade	0	14 000	28 000	56 000	82 700
Kalv till slakt	138 800	122 300	105 100	68 700	31 100
Vuxna till slakt	24 600	21 600	18 800	13 900	10 000
Slakt ton	4 037 000	3 564 000	3 085 800	2 114 800	1 169 000
Slakt per ren	14,4	12,7	11	7,6	4,2
Slaktavräkning	222 037 900	196 017 000	169 718 700	116 312 000	64 295 600
Slaktstöd	50 648 300	44 662 200	38 561 500	26 028 000	13 646 700
Summa slaktintäkt	272 686 200	240 679 200	208 280 200	142 340 000	77 942 300

Tabell 1 Konsekvenser av olika predationsnivåer: Kollaps sker vid 30 procent med denna fördelning på rovdjur p.g.a. att rekryteringen inte räcker till. Dagens predation är omkring 25 procent.

[72] Baserat på avräkningspriset 2010/11

Baserad på 2008 års rovdjursantal (a)		Predationstakt per individ år	Procentuell fördelning av predationen
Lo	20,80 %	58,5	70,10 %
Järv (b)	18,20 %	11,1	11,60 %
Björn (c)	26,00 %	10	15,00 %
Varg	0,30 %	50	0,70 %
Örn	34,80 %	1,25	2,50 %

(a) Sammanställningar gjorda av Viltskadecenter

(b) 50 % egna byten och 50 % lodödade kadaver (förutsätter tillgång till lo i området)

(c) Beräknat på att 45 % av björnstammen finns i renskötselområdet

Tabell 2 Procentuell sammansättning av rovdjursstammen

STAGNERAT SLAKTUTTAG TROTS OPTIMERAD HJORDSTRUKTUR

Utifrån dagens renantal och med den hjordstruktur som tillämpas kan den totala renslakten vara mer än dubbelt så stor än vad den är idag. Med en toleransnivå på fem procent dödade renar kan rennäringen i Sverige potentiellt generera 3 564 ton kilo kött per år till landets slakterier baserat på högsta tillåtna renantal om 280 000 djur.

Efter en gradvis övergång tillämpar idag en majoritet av de svenska samebyarna kalvslaktstrategier. Genom att optimera hjordstrukturen har man strävat efter att öka produktionen av renhjorden, men någon effekt av det syns inte i slaktstatistiken. Trots övergången är slaktuttaget och intäkterna mycket låga, vilket är en direkt följd av predationen från ökade rovdjurstammar.

Predationen minskar slakten betydligt mer än motsvarande antalet dödade djur. Endast om predationen sker under perioden mellan kalvning-höstslakt och uteslutande omfattar kalvar är predationen och förlusten av slakt ungefär lika. Predation under andra delar av året, när den drabbar livrenhjorden leder till större förluster än det faktiska antalet dödade djur. Detta förstärks ytterligare med att den styrda köns- och ålderssammansättning (stor hondjursandel och djur i högproduktiva åldrar) som finns i en produktionshjord förstörs till skillnad från en vild population.

Den beräknade produktionspotentialen bygger på den moderna hjordstruktur och slaktstrategi som idag tillämpas med hög hondjurandel i renhjorden och huvudsakligen slakt av kalvar och överåriga djur. Detta utvecklades med början i södra delarna av de svenska och norska renskötselområdena samt i Finland, där produktionen sedan lång tid varit högre än i det svenska renskötselområdet i övrigt. Där tillämpades överlag en mer traditionell renskötsel med lägre andel hondjur i renhjorden och högre andel handjur på tillväxt för slakt som vuxna sarvar eller härkar. Produktionspotentialen i det svenska renskötselområdet som helhet beräknas från mitten av 1980-talet till mitten av 1990-talet ha varit 30 – 40 procent lägre än dagens beräknade produktionspotential.

Från 1990 fram till 2000 sjönk slakten snabbt från ca 100 000 slaktade renar till mindre än 50 000 i takt med bland annat ökande rovdjursstammar. Från den senare halvan av 1990-talen har en övergång till kalslaktstrategier skett vilket ökat produktionspotentialen till dagens beräknade nivå. Detta hävde minskningen av slakten i förhållande till ökade rovdjurstammar och ökade temporärt antalet slaktade renar till drygt 70 000, varefter den åter dalat från 2007 till dagens något över 50 000 slaktade djur. Gapet mellan den beräknade produktionspotentialen och slakten är idag ca 100 000 renar, vilket överensstämmer med rovdjursantalen och den beräknade predationen inklusive dess konsekvenser på kalvproduktionen.

MATLANDET SVERIGE

Omfattande nationella insatser görs för att Sverige ska bli ett ledande matland i Europa. Regeringens deklaration har varit att den samiska maten har en självklar plats i satsningen. Regeringens målsättning är att öka produktionen av livsmedel och att öka lönsamheten inom primärnäringarna. Medel har avsatts till Sametinget för att öka tillgängligheten till samisk mat i hela Sverige och lyfta den samiska mattraditionen, där renkött är en unik tillgång. Samisk mattradition är en unik kulinarisk spjutspets i visionen *"Sverige – det nya matlandet"*.

När konsumenterna efterfrågar mer renkött på marknaden, kan inte rennäringen tillgodose marknadens behov. Renkött är ett högkvalitativt småskaligt, ekologiskt och närproducerat livsmedel, som idag till stor del går till rovdjursföda i stället för att konsumeras av oss människor. Sametinget konstaterar att förutsättningen för att uppfylla regeringens målsättning för rennäringen och matlandet är att minska rovdjursstammarna, så att tillgången på renkött blir säkrad.

Rennäringen och dess binäringar innebär förutom sysselsättning och försörjning till brukarna även positiva effekter för den lokala ekonomin som helhet. Rennäringen har stor betydelse för glesbygden i Norrlands inland och små samhällen genom att bidra till att övriga samhälls- och servicefunktioner kan finnas kvar.

PRODUKTIVITET I DEN SVENSKA RENHJORDEN

Produktiviteten (det vill säga produktionen per areal eller antal djur) i renhjorden är en funktion av kalvningsresultat, överlevnad och renarnas vikt vid slakt (se bilaga 3). Alla tre påverkas av såväl naturliga faktorer (väder, topografi etc.) som skötsel och annan markanvändning (som kan antingen påverka betet eller störa renarna). Flera av dessa faktorer påverkar produktiviteten genom renarnas, särskilt vajornas kondition.

Olika analyser har gjorts för att kvantifiera effekterna av vajans kondition på kalvningsresultat och kalvvikter. Data från Ruvhten sijte (tidigare Tännäs sameby) 1986-1997 visar ett tydligt samband mellan vajans vikt samt ålder och kalvproduktionen.[73] Störst sannolikhet att ge kalv är vajor i åldern 5-8 år och ett nästan linjärt samband ses mellan vajans vikt och kalvningsresultat inom intervallet 50 till 95 kg.

Vajans kondition och ålder har således betydelse för produktionen i renhjorden. Baserat på simuleringar i en dynamisk modell över renhjorden har den potentiella produktiviteten för rennäringen i Sverige (med gällande genomsnittlig hjordstruktur) beräknats till 14,4 kg slaktkropp per ren i vinterhjorden[74]. Denna potentiella produktion kan jämföras med de högsta uppmätta nivåerna på produktivitet i samebyarna i Sverige och Norge.

Produktionen (kg slaktad ren) per ren i vinterhjorden varierar i nuläget avsevärt mellan regioner och samebyar. Den totala produktionen 2010/11 var 1 424 000 kg, vilket ger en genomsnittlig produktivitet för hela landet på 5,70 kg per ren i vinterhjorden. Den verkliga produktionen är något högre än vad slaktstatistiken visar eftersom de flesta företag tar ut en del ren för eget behov.[75] Detta får troligen större effekt i de nordliga byarna som generellt består av relativt många små renskötselföretag.[76]

Mängden ren till slakt påverkats negativt av predation och det finns ingen sameby som under studieperioden inte haft rovdjur inom sitt område. Den potentiella produktiviteten bör därför generellt vara betydligt högre än de siffror som beräknats baserat på slakten för den här perioden.

[73] Rönnegård, L., Forslund, P. & Danell, Ö. 2002. Lifetime patterns in adult female mass, reproduction and offspring mass in semidomestic reindeer (Rangifer tarandus tarandus). Canadian Journal of Zoology 80: 2047-2055.

[74] Danell, Ö. & Danell, A. 2009. Försiktighetsbaserad skattning av predationstrycket och dess konsekvenser i tamrenpopulationen i Sverige. Rangifer Report No. 13: 95.

[75] Enligt tidigare undersökningar (Statistics Sweden, 1999) tar varje företag ut i genomsnitt 190 kg kött per år.

[76] I genomsnitt 30 företag per by i Norrbotten, 14 i Västerbotten och 9 i Jämtland.

SKATTNING AV KONDITIONSNIVÅ FRÅN SLAKTDATA

Eftersom konditionen hos vajorna har betydelse för produktiviteten i renhjorden är det viktigt att kunna skatta konditionsnivån i renhjorden. Få samebyar har möjlighet att väga levande renar och det har därför föreslagits att slaktdata används som ett mått på konditionsnivå.[77] Med ledning av de slaktvikter som uppmäts i de flesta samebyar i Sverige, ligger konditionen på renarna över den nivå som Danell & Gaare (1999) anger som konditionsnivå vid maximal köttavkastning per areal betesmark,[78] men något under det som anges för ”maximal nettointäkt per km²” (73,9-75,6 kg).[79] Med andra ord torde konditionsnivån hos vajor i den svenska renstammen ligga nära det som är optimalt för produktiviteten.

7.4. FÖRETAGSEKONOMISKA KONSEKVENSER AV PREDATION

Det är svårt att uppskatta de faktiska kostnaderna för hur mycket merarbete rovdjuren orsakar rennäringen. Det saknas en samlad dokumentation. Rovdjurens predation på ren ger ekonomiska konsekvenser för renskötselföretagen på flera sätt. Förutom antalet dödade renar som rovdjuren orsakar tillkommer också de sekundära effekterna av predationen. Den ekonomiska konsekvensen av förlusten är direkt beroende av hur väl rovdjursersättningarna motsvarar den faktiska produktionsförlusten.

Att beräkna den faktiska förlusten som är orsakad av rovdjur är svårt och kräver kunskap om rovdjursantal, predationstakter, renens faktiska värde inklusive avelsvärde, renhjordens struktur och påföljande dynamiska effekter. En annan del är kopplad till det merarbete och ökade omkostnader som rovdjuren orsaker. Denna kostnad varierar med yttre förutsättningar och underlag för att beräkna kostnaden saknas i nuläget.

Skador och merkostnader orsakade av rovdjur är möjliga att ersätta ekonomiskt endast upp till en viss nivå. Över denna nivå blir konsekvenserna på renhjorden och renskötselarbetet så stora att det blir omöjligt att bedriva en ordnad renskötsel och på lång sikt att upprätthålla en renhjord med tillräcklig andel produktiva vajor. I denna situation uppstår också en överhängande risk att renhjorden så småningom kollapsar.

---

[77] Olofsson, A., Danell, Ö., Åhman, B. & Forslund, P. 2011. Carcass records of autumn-slaughtered reindeer as indicator of long-term changes in animal condition. Rangifer 31: 7-20.

[78] (68,8-70,4 kg levandevikt för vuxna vajor)

[79] Danell, Ö. & Gaare, E. 1999. Renens produktionspotential och betesutnyttjande. – I: Dahle, H.K., Danell, Ö., Gaare, E. & Nieminen, M. (eds.), Reindrift i Nordvest-Europa i 1998 - biologiske muligheter og begrensninger. Nordiska Ministerrådet, København, pp. 73-86.

Vilket inträffar när antalet överlevande honkalvar inte räcker till för att ersätta de vuxna hondjur som dör.

I nuläget upplever näringen att produktionsförlusterna är betydligt högre än vad som kompenseras av ersättningarna och att ersättningarna inte täcker merarbetet.[80] De sekundära effekterna är i många fall så stora att det är svårt att upprätthålla en produktiv renhjord och använda markerna på ett optimalt sätt. Det blir svårt, och i viss mån omöjligt att bedriva en "ordnad renskötsel".

Generella intäkter och kostnader

Det finns ca 950 renskötselföretag eller renskötselgrupper i Sverige.[81] Företagen i Norrbotten är generellt mindre (knappt 200 renar per företag) i jämförelse med Västerbotten och Jämtland (kring 540 respektive drygt 400 renar per företag i genomsnitt). Ett renskötselföretag består vanligtvis av flera renägare, där en är huvudman och oftast ägare till de flesta renarna.

Renslakten är normalt renägarens huvudsakliga inkomstkälla. Från 1998 och framåt har renslakten i Sverige omfattat mellan 47 000 och 75 000 renar per år (ren för vilken prisstöd utgått). Detta motsvarar 1 270 – 2 041 ton per år. Förutom slakt är exempelvis försäljning av horn och hudar samt jakt och fiske viktiga intäkter i renskötselföretaget. Utöver ovanstående utgör idag också rovdjursersättningarna en viktig intäkt på grund av reducerat slaktuttag.

De huvudsakliga kostnaderna i ett renskötselföretag varierar med förutsättningarna och fördelas på olika sätt mellan renskötselföretaget. Stora kostnader är fordon (bil, skoter etc.) samt drivmedel till dessa, transport av renar, helikopterdrivning, material till stängsel och anläggningar samt foder till renarna då det krävs.

Företagsekonomiska scenarier av predation

För att illustrera företagsekonomiska konsekvenser när det gäller rovdjursförluster, beroende på renskötselföretagets förutsättningar och predation på olika nivåer, redovisas här ett antal olika scenarion. Nedanstående beräkningar är baserade på typföretag med 500 renar i vinterhjord. Beräkningarna grundar sig på de typföretag som beskrivits i rapporten "*Rennäringens intäkter och kostnader*"[82] vars metodik för att samla in dessa

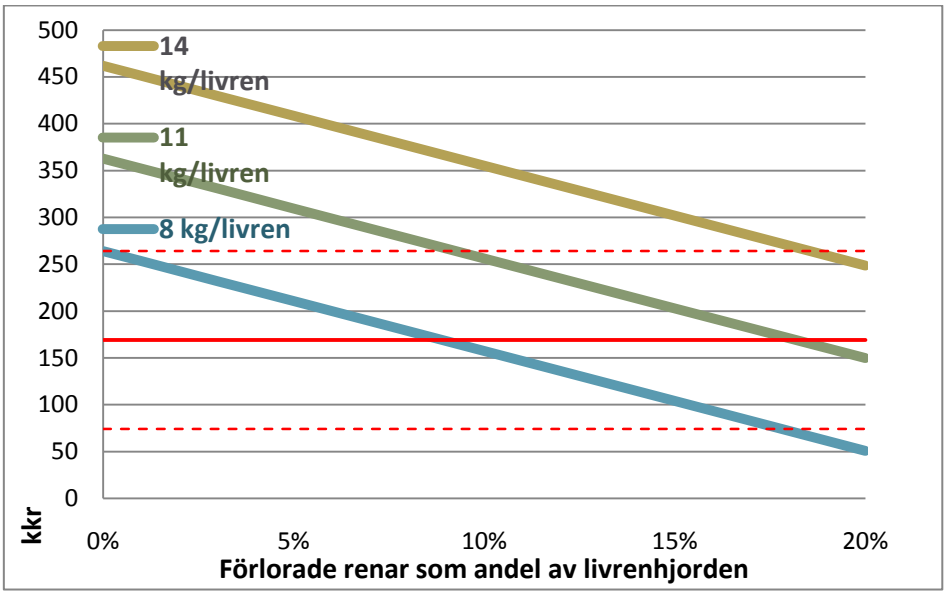
[80] Svenska samernas riksförbund (SSR)

[81] 962 renskötselgrupper 2010/2011 (med en ren eller fler) enligt statistik från Sametinget

[82] Sámiid riikkasearvi/Svenska samernas riksförbund 2005. Rennäringens intäkter och kostnader, Rapport 30 sidor, SSR, Umeå.

uppgifter beskrivits närmare i en publikation från SLU.[83] Samtliga kostnader och intäkter redovisas per livren och kan därför enkelt räknas om till olika renantal. För att beräkna intäkter från slakt har tre basnivåer (8, 11, respektive 14 kg per livren) använts vad gäller renhjordens produktivitet räknat som kilo kött per livren. Beräkningarna är gjorda exklusive eget uttag av ren för husbehov.

Nedanstående figur 1 visar beräknad inkomst från slakt i ett typföretag med 500 renar med olika grader av predation. Den heldragna horisontella linjen visar den genomsnittliga kostnaden för ett företag av denna storlek (kompenserat för intäkter som inte är relaterade till slakt eller ersättningar[84]). Värden för en lägre och en högre nivå av kostnad (beroende på samebyns struktur och betesområde) minus intäkt visas som streckade linjer i figuren. Skillnaden mellan kostnadslinjen och intäktslinjen representerar resultatet i företaget.



Figur 1. Ekonomisk konsekvens av förlust av renar från 0 till 20 procent av livrenhjorden. Blå, röd respektive grön linje visar effekten beroende på hur produktionen i renhjorden idag (14, 11 respektive 8 kg slaktad ren per ren i vinterhjorden). Låg produktivitet i utgångsläget är i de allra flesta fall en konsekvens av dagens rovdjurs situation i samebyn. Horisontella linjer anger kostnaderna i företaget beräknat från SSR 2005. I figuren har antagits att en genomsnittlig dödad ren motsvarar värdet av 1,5 kalvar i slaktledet .

Figuren visar att i ett företag med en för utgångsläget låg produktivitet i renhjorden (8 kilo slaktad ren per livren) förloras mer än halva resultatet redan vid en predation på fem procent av vinterhjorden. Låg produktivitet i utgångsläget är i de allra flesta fall en

[83] Karlsson A-M & Bergkvist K. 2000. Renskötselföretagets bokföring som informationskälla för ekonomisk planering. Rapport 140, Institutionen för ekonomi, SLU, Uppsala.

[84] Exempelvis försäljning av älg och fisk, jakt- och fiskeupplåtelser och försäljning av tjänster.

konsekvens av rovdjurens beskattning. Vid tio procents predation är resultatet lika med noll eller negativt. I ett företag med en högre grundproduktion (11 kilo per livren) försvinner en fjärdedel av resultatet vid fem procents förlust och hela resultatet vid 15-20 procents förlust. Med grundproduktionen 14 kilo slaktad ren per livren försvinner nästan tjugo procent vid en förlust på fem procent och vid tjugo procents förlust försvinner merparten av det ekonomiska resultatet.

Med högre kostnader (övre streckade linjen i respektive diagram) blir marginalerna mindre och lönsamheten försvinner fortare. Vid lägre kostnader tål företaget större förluster utan att lönsamheten äventyras, men är högst beroende av samebyns förutsättningar. försvinner en betydande del av resultatet ändå redan vid fem procent förlust (12-34 procent beroende på utgångssituation).

7.5. PREDATIONSTAKTER

En av grundförutsättningarna för att tillämpa förvaltningsverktyget i praktiken är att predationstakter och förekomst för respektive rovdjursart är känd för att spegla det verkliga beståndet av rovdjur och den totala predationen. I direktivet angavs att erfarenheter särskilt från nordiska studier av de stora rovdjurens predation på ren ska beaktas. Kunskap om de olika arternas predation, nyttjandet av varandras byten samt storleken på den inomartsvariation som förekommer, är central i diskussionen om en toleransnivå för rennäringen. Sveriges lantbruksuniversitet (SLU) har på uppdrag av utredningen sammanställt den till idag befintliga rovdjursforskningen gällande rovdjurens predation på ren vilket redovisas nedan.

	Ren/individ/år
Lo	12-60
Järv	8-20
Örn	0,25 - 0,5
Björn	15-30
Varg	75-150

Tabell 3 Predationstakter per individ och år för rovdjur som befinner sig inom områden med ren. Källa: Karlsson, J & Andrén, H. Sveriges lantbruksuniversitet (SLU)

Ersatta renar budgetåret 1993/94

Enligt rapporten "*Förslag till utformning av det nya ersättningssystemet för rovdjursrivna renar*" (1995-02-07)[85] gjordes beräkningar som baserades på statistik över ersatta renar för budgetåret 1993/94 över arternas andel av predationen. Rovdjursarterna varierade även då i antal i olika delar av renskötselområdet. I Norrbotten där järvstammen var tätast stod järv för 76 procent av de anmälda förlusterna, medan lo endast stod för 14 procent. Av de återfunna järvrivna renarna i Norrbotten var ca 75 procent vuxna djur och 25 procent kalvar. I Jämtland där lostammen var tätast stod lodjuren för 72 procent och järven för 7 procent. Av de återfunna lorivna renarna var cirka 50 procent vuxna djur och 50 procent kalvar. I Västerbotten var fördelningen mellan lo och järv jämnare och stod för 54 respektive 40 procent av de återfunna rivna renarna.

Antalet återfunna björn- och örnrivna renar var förhållande vis litet men de var relativt jämt sprida över landet. Björnen stod för två procent av förlusterna och örnar för fem procent. Björnen tog oftare vuxna renar och örnar dödade till övervägande del kalvar enligt dokumentationen. Eftersom en stor del av predationen av örn och björn sker under barmarkstiden då det är svårt att hitta kvarlevor och drabbar mest kalvar är det naturligt att predationen underskattades för dessa arter.

Varg svarade för cirka två procent av de återfunna rovdjursrivna renarna i landet. Vargrivningarna var koncentrerade till Jämtland där de utgjorde åtta procent av länets återfunna rivna renar. Varg konstaterades oftast ta vuxna renar enligt statistiken.

Lodjur

Inom stora delar av renskötselområdet är renen lodjurens huvudsakliga bytesdjur[86] men även rådjur är viktiga inom vissa delar av renskötselområdet där rådjur förekommer.[87] Det har genomförts åtminstone tre studier i Sverige och Norge som studerat lodjurets predationstakt på ren.[88] Predationstakten varierade mellan kön/social status, vinter och

---

[85] Rapport Sametinget/Naturvårdsverket. Förslag till utformning av det nya ersättningssystemet för rovdjursrivna renar 1995-02-07.

[86] Pedersen, V. A, Linnell, J. D. c., Andersen, R., Andren, H., Linden, M., & Segerström, P., 1999. Winter lynx Lynx lynx predation on semi-domestic reindeer Rangifer tarandus in northern Sweden. - Wildlife Biology 5: 203- 211.

[87] Sunde, P., Kvarn, T., Bolstad, J. P., & Bronndal, M., 2000. Foraging of lynxes in a managed boreal-alpine environment. - Ecography 23: 291-298.

[88] Pedersen, V. A, Linnell, J. D. c., Andersen, R., Andren, H., Linden, M., & Segerström, P., 1999. Winter lynx *Lynx lynx* predation on semi-domestic reindeer *Rangifer tarandus* in northern Sweden. - Wildlife Biology 5: 203- 211.
Sunde, P., Kvarn, T., Bolstad, J. P., and Bronndal, M., 2000. Foraging of lynxes in a managed boreal-alpine environment. - Ecography 23: 291-298.

sommar, hög och låg täthet av ren samt andra tillgängliga bytesdjur. Den högsta predationstakten har hanar påvisat under sommaren i områden med hög täthet av ren. Den lägsta predationstakten hade hanar och ensamma honor under vintern i områden med låg täthet av ren.

	Norge			Sverige		
	Sommar	**Vinter**	**Medel**	**Sommar**	**Vinter**	**Medel**
Hona med ungar	3,2	3,6	3,4	5,1	7,4	6,25
Honor	3,5	2,3	2,9	6,2	5,5	5,85
Hanar	10,7	5,3	8	9	4,9	6,95
Medel/Total	6,818	3,996	5,407	7,274	5,636	6,455

Tabell 4 Sammanställd lopredation per månad enligt NINA rapport 513[89]

Studierna visar på att det förekommer en relativt stor variation som inte kan förklaras av till exempel kön (hane eller hona), social status (hona med eller utan ungar), tillgång på ren och säsong. Denna variation, som inte går att förklara, försvårar beräkningarna av lodjurens predation utifrån antal lodjur i ett område.

Järv

Renen är det viktigaste bytesdjuret för järven.[90] Järven är till skillnad från lodjuret också en asätare som utnyttjar kadaver från djur som andra rovdjur dödat eller kadaver från djur som dött av andra orsaker. Trots flera års forskning på järven som art i renskötselområdet saknas det idag empiriskt belagda predationstakter. På grundval av järvens beräknade energibehov (andelen 80 procent ren i dess diet och 70 procent utnyttjande av bytets ätbara delar) skattas predationstakten till 22,2 renar per år eller nära två renar per månad.[91] Där järven har möjlighet att utnyttja lodödade kadaver minskar dess egen predationstakt samtidigt som lons predationstakt ökar. På grund av att järven har ett annat beteende än lodjur och är ständigt i rörelse skapas inte kluster på samma tydliga sätt som för lodjur. För att få en bättre helhetsbild av järvars predation på ren behöver ny

---

Mattisson, J., Odden, J., Nilsen, E.B., Linnell, J.D.C., Persson, J. & Andren, H. (in press). Factors affecting Eurasian lynx kill rates on semi-domestic reindeer in northern Scandinavia: can ecological research contribute to the development of a fair compensation system? - Biological Conservation.

[89] Odden, J., Mattisson, J., Andrén, H., Linell. J. D. C., Persson, J., Flagstad, Ö., Nilsen, E. B., Arnemo, J. M., Sköld, K., Segerström, P., Samelius, G., Rauset, G. R. Danell, A., Lidberg, O. Scandlynx. Framtidsrapport for det skandinaviske forskningsprosjektet på gaupe 2008-2009. –NINA rapport 513. 50s.

[90] Mattisson, J., Andren, H., Persson, J. & Segerström, P. 2011. The influence of intraguild interactions on resource use by wolverine and Eurasian lynx. - Journal of Mammalogy 92(6)

[91] Danell, Ö. & Danell, A. 2009. Precautionary estimation of the depredation pressure and its consequences in the semi-domesticated reindeer population in Sweden. Rangifer Report No. 13: 95-96.

teknik utvecklas likt de proximitrysändare som används i björnpredationsstudien. Den sändare som används på björn idag är för tung för att kunna bäras av järv.

Björn

I dagsläget pågår en studie av björnens predation på ren med en ny teknik i Norrbotten som kommer att slutrapporteras i december 2012.[92] Björnars predationstakt på tamren har inte tidigare studerats. Högst preliminära resultat visar att björnarnas predation på ren är koncentrerad till perioden från kalvningens början till första halvan av juni. Preliminära siffror visar att predationstakten i studien så här långt legat mellan 1 och 2 kalvar per björn och dag (då björnen uppehåller sig i kalvningsområdet under perioden från kalvning till och med första veckan i juni). Bland de kategorier av björnar som hittills har studerats (vuxna hanar och honor) verkar undantaget vara honor med årsungar vars predationstakt ligger avsevärt lägre, sannolikt beroende på att deras ungar begränsar rörelserna till ett mindre område under den tid på året då renarna kalvar. Vuxna björnars predation på ren verkar enligt studiens resultat hitintills vara helt beroende av om de befinner sig i områden med kalvande vajor eller inte.

Varg

Att varg dödar och äter ren är väldokumenterat.[93] Det är också dokumenterat att predationens omfattning påverkar tillväxten i renhjordar.[94] I norra British Columbia ökade tillväxten av ren, hjort, älg och vildfår med 2-5 gånger efter en reduktion av antalet vargar.[95] I Sverige saknas det sammanställningar avseende hur många renar som dödas av varg och vargars predationstakt på ren. Två vargar med GPS sändare i renskötselområdet har följts under perioder för att undersöka hur många bytesdjur de dödar per tidsenhet. En varg i Västerbottens inland och en i östra Norrbotten. Vargen i Västerbotten dödade ca 1,5 större bytesdjur per vecka under studieperioderna. Under stora delar av

---

[92] Viltskadecenter, Udtja Sameby, Gällivare skogssameby och Skandinaviska björnprojektet. www.viltskadecenter.se

[93] Miller, D.R. 1975.Observations of wolfpredation on barren ground caribou in winter. In: Luick, J. R. , Lent, P.C., Klein, D. R. , & White, R. G., eds. Proceedings, First International Reindeer and Caribou Symposium. Biological Papers of the University of Alaska. Special Report No. 1. 209-220.
Farnell, R. & McDonald, J. 1990. The distribution, movement, demography, and habitat use of the little Ranche-ria caribou herd. Yukon Dept. Renewable Resources, Whitehorse.1569.
Dale, B. W., Adams, L. G., & Bowyer, R. T., 1995. Winter wolf predation in a multiple ungulate prey system. Pp. 223–230 in Ecology and conservation of wolves in a changing world (L. N. Carbyn, S. H. Fritts, & D. R. Seip, eds.). Canadian Circumpolar Institute, University of Alberta, Edmonton, Alberta, Canada.

[94] Seip, D. R. 1992. Factors limiting woodland caribou populations and their relationships with wolves and moose in southeastern British Columbia. Canadian Journal of Zoology (70): 1494-1503.

[95] Bergerud, A. T., and J. P. Elliott. 1998. Wolf predation in a multiple-ungulate system in northern British Columbia. Canadian Journal of Zoology 76:1551–1569.

dessa perioder fanns det inga eller få renar i det aktuella området, varför ren utgjorde en mindre andel av bytesdjur. Vargen i Norrbotten dödade i genomsnitt cirka två större bytesdjur per vecka, de flesta byten var renar.

Örn

Örnars predationstakt på ren är mer sparsamt studerad. De data som finns kommer framför allt från studier av dödlighet och dödsorsaker hos renkalvar. Finska studier av sändarförsedda renkalvar visade att örn dödade 0-5 procent av alla sändarförsedda kalvar i studieområden i Norra Finland.[96] I Sverige har Tjernberg (2006)[97] uppskattat örnpredationen till 0,5-2 procent av de födda renkalvarna varje år vilket resulterar i en predation på omkring 0,4 – 1,6 renar per örn och år.[98]

7.6. ÖVRIG DÖDLIGHET

Renen är väl anpassad till sitt klimat och dödligheten på grund av andra orsaker anses generellt vara låg. Den svenska renstammen uppges vara i god kondition och produktiviteten borde vara betydligt högre än vad den är idag. Studier för att undersöka dödlighet och dödsorsaker hos renkalvar har genomförts i Sverige[99] och Finland.[100] Resultaten från dessa undersökningar visar att dödlighet hos renkalvar som är orsakat av andra orsaker än predation, i allmänhet är låg. Dödligheten låg kring tre procent från kalvmärkning fram till nästa sommar i den svenska studien och runt fyra procent från försommar till höstskiljning i den finska studien.

[96] Norberg, H., Kojola, I., Aikio, P. & Nylund, M. 2006: Predation by golden eagle Aquila chrysaetos on semi-domesticated reindeer Rangifer tarandus calves in north--eastern Finnish Lapland. - Wildl. Biol. 12: 393-402.

[97] Tjernberg, M. Kungsörnens status och ekologi i Sverige 2006 samt tänkbara prognoser för artens utveckling ArtDatabanken, SLU

[98] SOU 199:146 Bilagor till Sammanhållen rovdjurspolitik 120 000 födda renkalvar årligen vilket medför 600-2400 örndödade renar varje år.

[99] Bjärvall, A., Franzén, R., Nordkvist, M. & Åhman, G. 1990. Renar och rovdjur. Rovdjurens effekter på rennäringen. Naturvårdsverket förlag, Solna.

[100] Norberg, H., Nieminen, M., Kumpula, J., Kojola, I. & Maijala, V. 2005. Poronvasojen koulleisuus ja kuolinsyyt: yhteenveto telemetriatutkimusista Suomen poronhoitoalueella vuosina 1997-2004. Riistan- ja kalantutkimus, Helsinki.

8. FÖRVALTNINGSVERKTYG BASERAT PÅ TOLERANSNIVÅN

Genom att återföra utvärderingarna i en lärande form, det vill säga adaptiv förvaltning, skapas bästa förutsättningarna att utveckla förvaltningen med hänsyn till rovdjurens behov och behovet att reducera konflikterna mellan människa och rovdjur. Adaptiv förvaltning omnämns i *prop. 2008/09:210* som en metod i utvärderingarna av rovdjursförvaltningen.

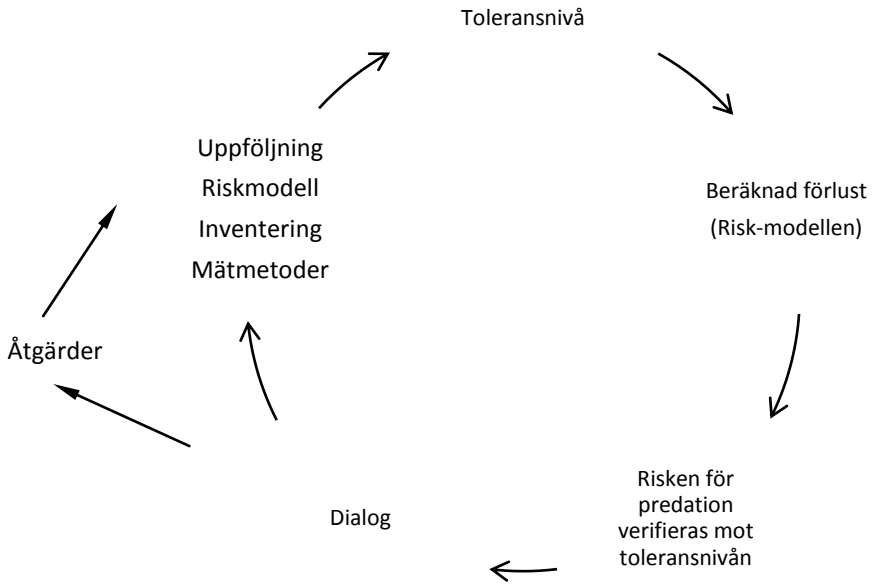
Adaptiv förvaltning är en förvaltningsprocess som syftar till att öka kunskapen och underlätta förvaltningsbeslut genom att följa pågående förändringar i resursen och i det socioekologiska systemet. När en biologisk resurs nyttjas är det viktigt att inte enbart de biologiska delarna av det socioekologiska systemet följs utan även de sociala och ekonomiska faktorerna och hur olika förvaltningsåtgärder påverkar systemet. Renskötarnas erfarenhetsbaserade kunskap om rovdjur är därför mycket viktig i utarbetandet av förvaltningsverktyget.

Rennäringen och rovdjursförvaltningen strävar mot samma mål i att komma fram till ett fungerande förvaltningsverktyg där det gemensamma underlaget är så nära sanningen som möjligt. Förvaltningen förutsätter en fortlöpande kunskapsuppbyggnad och en förståelse för varandras perspektiv. Det förvaltningsverktyg som föreslås är avsett att verka adaptivt och ständigt förbättras allt eftersom ny kunskap finns tillänglig.

8.1. FÖRVALTNINGSVERKTYGET I PRAKTIKEN

Förslag: Länsstyrelsernas och samebyarnas arbete med förvaltningsverktyget ska beskrivas i en detaljerad arbetsordning.

Förvaltningsverktyget för renar och rovdjur bör ses som ett system av åtgärder som hålls samman inom ett ramverk. I det föreslagna förvaltningsverktyget kopplas samisk traditionell kunskap naturligt ihop med den vetenskapliga kunskapen om rovdjur och rennäring. Alla delar i verktyget har ett inbördes förhållande till varandra och skapar tillsammans förvaltningsverktyget. Delarna kan inte göras oberoende av varandra och det finns ingen inbördes rangordning.

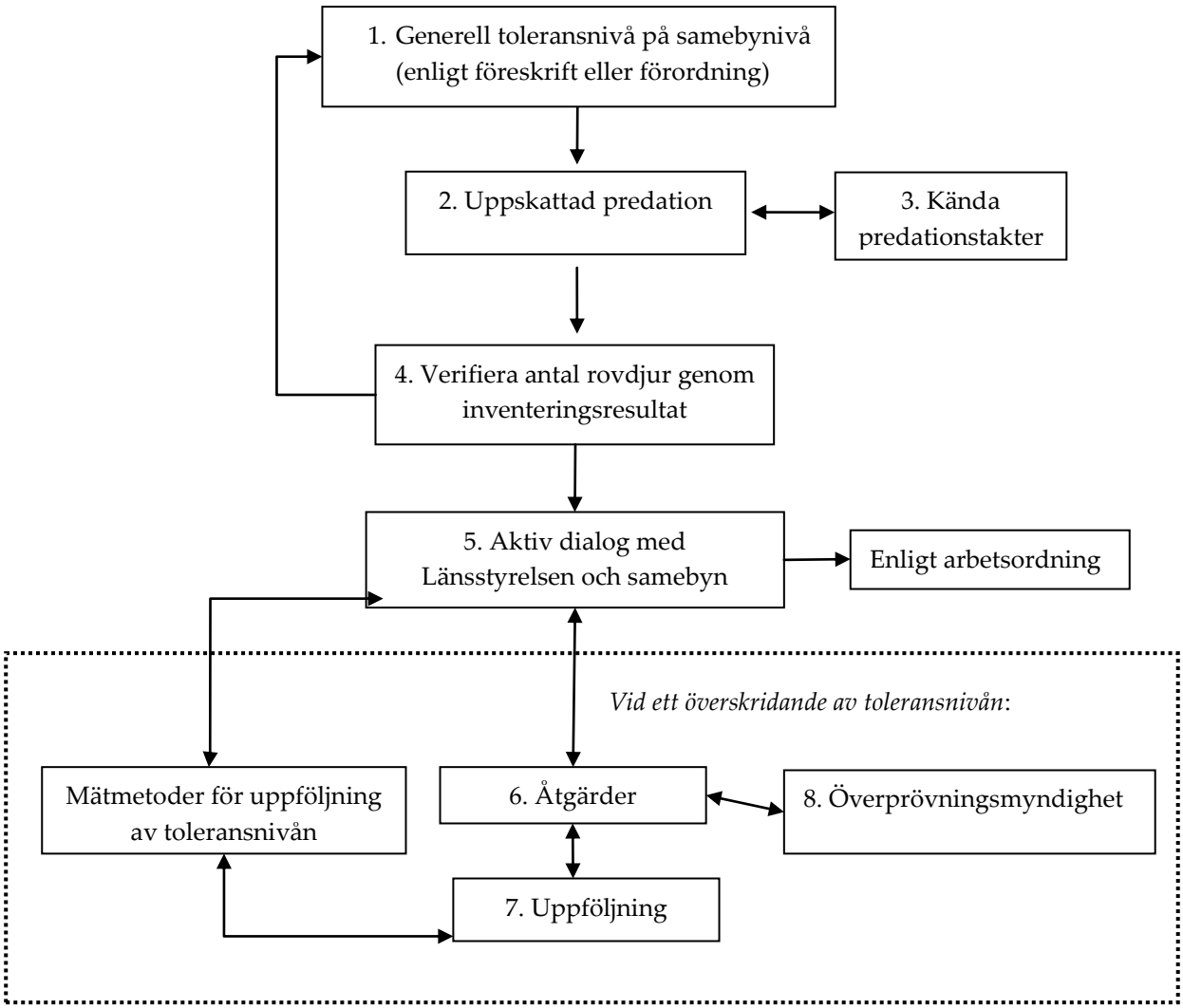


Figur 2 Förvaltningsverktyget bör ses i ett holistiskt perspektiv

Utifrån toleransnivån och samebyns rovdjursammansättning beräknas med hjälp av en riskmodell vad toleransnivån innebär i antalet rovdjur. Riskmodellen baseras på rennäringens kunskap angående renarnas nyttjande av landskapet, inventeringsresultat, rovdjurens predationstakter och rovdjurens hemområdesstorlek.

Tillsammans med övriga föreslagna mätmetoder (se kap. 9 *Mätmetoder*) verifieras den beräknade förlusten gentemot toleransnivån. Detta material ligger sedan till grund för dialogen mellan länsstyrelsen och samebyarna. Utifrån de resultat som framkommer vidtas därefter lämpliga åtgärder för att inte överskrida toleransnivån.

På nästa sida presenteras en generell skiss över hur förvaltningsverktyget är tänkt att tillämpas i praktiken.



Figur 3 Schematisk bild över förvaltningsverktyget

1) Begreppet toleransnivå och dess innebörd regleras enligt föreskrift eller förordning. En särskild skrivning bör beröra de eventuella fall då en enskild företagare drabbas hårt.
2) Utifrån predationstakter och inventeringsresultat uppskattas förlusten av renar med hjälp av riskmodellen inom samebyns marker vilket verifieras gentemot toleransnivån.
3) Modellen kräver att förvaltande myndigheter enats om predationstakten för respektive art utifrån dagens kunskapsläge. Utredningen föreslår därför predationstakter för respektive art baserad på befintlig kunskap.
4) Motsvarande antal rovdjur verifieras gentemot toleransnivån till att motsvara x antal djur per art inom samebyns område för att skapa tydlighet.
5) Samebyn och länsstyrelsen genomför årligen en aktiv dialog enligt en detaljstyrd arbetsordning. Länsstyrelsen är sammankallande. Som ytterligare underlag för dialogen används mätmetoderna på sameby eller individnivå. Samebyn kan signalera när som helst under året till länsstyrelsen vid ett eventuellt överskridande av toleransnivå oberoende av den årliga dialogen.

Vid ett eventuellt överskridande av toleransnivån:

6) Utifrån den förda dialogen mellan samebyarna och länsstyrelsens handläggare sätts lämpliga åtgärder in för att nå uppsatta målsättningar och återskapa toleransnivån.
7) Effekterna av åtgärderna följs upp av samebyarna och länsstyrelsen gemensamt vid den årliga dialogen. Genom inventeringsresultat i förhållande till toleransnivån och med hjälp av Sametingets statisk över mätmetoderna sedda över en längre tidsserie av år.
8) Beslut om åtgärder kan överklagas hos överprövningsmyndighet för att systemet ska vara rättssäkert.

Det är mycket viktigt att åtgärder kan vidtas även i förebyggande syfte när det finns risk för skada. Om en sameby eller enskild renägare signalerar om ett överskridande av toleransnivån ska åtgärder vidtas omedelbart. I ett sådant läge ska inte beslutsgången förlängas genom krav på omfattande utredningar om vilken skada ett rovdjur orsakar innan beslut fattas.

Betesförhållanden kan förändras beroende på till exempel väderförhållanden eller oförutsedda störningar vilket kan leda till att renägaren är tvingad att flytta renarna till andra marker än de som ursprungligen var planerade. Detta kan få konsekvenser om renarna flyttas till områden med ett högre rovdjurstryck. Det är därför av stor vikt att förvaltningsmodellen och dialogen mellan parterna fungerar dynamiskt och att såväl indata och åtgärder kan förändras utifrån rådande förutsättningar.

8.2. FÖRSLAG PÅ TILLÄGGSUPPDRAG

Förslag: En utredning tillsätts för att undersöka hur förvaltningsverktyget och toleransnivån ska implementeras i svensk lagstiftning samt vilka författningsförändringar som krävs.

Förslaget om förvaltningsverktyget har utarbetats med en strävan om att söka lösningar inom befintlig lagstiftning. Målet har varit att inom givna ramar för toleransnivån skapa ett adaptivt förvaltningssystem där ny vetenskaplig och erfarenhetsbaserad kunskap implementeras löpande. Erfarenheten är att tillämpningen av regelverket är otydligt och kompliceras av att det idag är två intressen som står i konflikt med varandra. Utredningen efterlyser därför en översyn av lagstiftningen, för att förtydliga reglerna och skapa utrymme för det föreslagna förvaltningsverktyget. En analys av gällande regelverk är alltför omfattande för att rymmas inom föreliggande redovisning. Det finns därför ett behov av att ytterligare utreda frågan om hur förvaltningsverktyget och toleransnivån bör hanteras rättsligt.

8.3. FAKTORER SOM PÅVERKAR TILLÄMPNINGEN AV FÖRVALTNINGSVERKTYGET

Förslag: Toleransnivån ska omfatta hela samebyns betesområden.

Toleransnivån utgår från att ersättningssystemet täcker egendomsförlust, olägenheter och det merarbete rovdjuren orsakar fullt ut. Med olägenhet anses inte enbart antalet dödade djur och dess konsekvens för slaktproduktionen. Ett rovdjur kan ställa till med stor skada även vid ett misslyckat jaktförsök och splittra renhjordar. Därutöver orsakar rovdjuren även andra följder. Vid tillämpningen av toleransnivåerna och förvaltningsverktyget ska hela samebyn betesområde beaktas och ges samma förutsättningar att bedriva rennäring över hela samebyns geografiska område. Förutom nedanstående nämnda områden bör också hänsyn tas till samlingsställen, rastbeten, nyckel och kärnområden och svåra passager som är viktiga för rennäringen.

NATIONALPARKER OCH NATURRESERVAT

Förslag: En översyn av tillämpningen av paragraf 28 i jaktförordningen i nationalparker.

Flera samebyar har viktiga betesområden inom nationalparker och naturreservat och är i stort behov av att inom dessa områden ges samma möjligheter att skydda sina renar som inom andra områden. Inom nationalparker och naturreservat finns i dag särskilda regler som skyddar rovdjuren och som beslutas av staten, vilket medför problem i de samebyar som bedriver rennäring inom nationalparker. Toleransnivån ska gälla även inom nationalparker och naturreservat och avlägsnande av rovdjur ska ske enligt samma regler som i andra områden.

BETESLAND I ANGRÄNSANDE LÄNDER

Förslag: Påbörjat arbete med gränsöverskridande förvaltning av den skandinaviska rovdjurspopulationen bör utvecklas och påskyndas för att skapa bättre förutsättningar för de samebyar som har betesland i och vid angränsande länder.

Rennäringen bedrivs inom många områden över och i närheten av riksgränserna till Norge och Finland. Rovdjuren rör sig över riksgränserna och är således en gemensam angelägenhet främst med Norge och Finland men även för hela Sápmi. Målen i rovdjurspolitiken och för förvaltningen skiljer sig avsevärt åt mellan Sverige, Norge och Finland vilket får stor betydelse för samebyarna på svensk sida av Sápmi. Regeringen var enligt *Prop. 2008/09:210* positiv till ett utökat samarbete kring de stora rovdjuren i enighet med Europeiska kommissionens riktlinjer.

Att öka samarbetet och samsynen gällande förvaltningsstrategierna mellan grannländerna samt likställa inventeringsmetoderna är en förutsättning för att utveckla tillämpningen av toleransnivån. Samebyar som har betesland i angränsande land kan annars riskera att stå helt eller delvis utanför förvaltningsverktygets tillämpning. Toleransnivån måste gälla för en samebys totala marker oavsett landsgräns. Samebyar som drabbas av rovdjursförluster i Norge måste kompenseras med ett lägre rovdjurstryck i motsvarande grad på samebyns marker i Sverige.

OMRÅDEN FÖR KONCESSIONSRENSKÖTSEL

Åtta av svenska Sápmis samebyar är så kallade koncessionssamebyar, där renskötsel bedrivs med särskilt tillstånd. Renägarna är i regel icke-samiska markägare medan tillståndet att bedriva renskötsel innehas av en same i enlighet med svensk grundlag. Toleransnivån och förvaltningsverktyget omfattar på samma villkor den rennäring som bedrivs inom koncessionsområdet i östra Norrbotten.

8.4. RISKMODELL I FÖRVALTNINGSVERKTYGET

DEN NORSKA RISKMODELLEN

Det finns ett stort behov av att kunna illustrera och beräkna de skador som rovdjuren orsakar rennäringen. I Norge har ersättningssystemet för rovdjursrivna renar fram till idag baserats på återfunna kadaver, ett system som Sverige frångick när det nya ersättningssystemet trädde i kraft 1996. Det fanns ett stort behov av att förändra ersättningssystemet även i Norge och Direktoratet for naturforvaltning gav därför Miljøverndepartementet i uppdrag att utveckla ett nytt ersättningssystem. Istället för att kopiera det svenska ersättningssystemet har NINA (*Norsk institutt for naturforskning)* utvecklat en datormodell som gör det möjligt att uppskatta risken för att en ren blir tagen av rovdjur.[101] Toleransnivåutredningen har inte för avsikt att använda riskmodellen för att förändra ersättningssystemet i Sverige. Däremot är grundtanken att med hjälp av modellen beräkna sannolikheten för predationen på ren och på så vis skapa en nyanserad bild av predationens omfattning och fördelning i renskötselområdet.

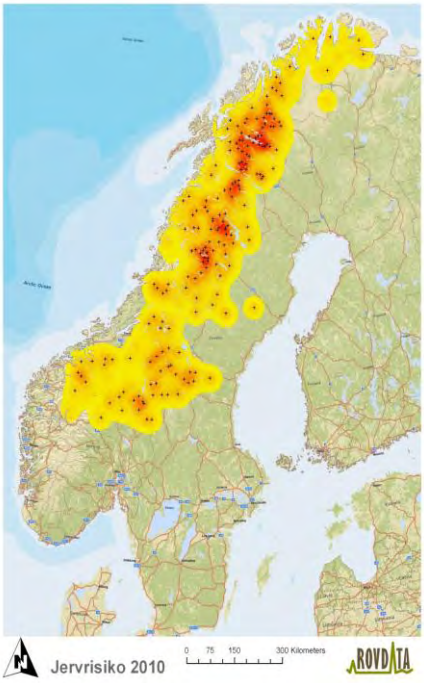
Den norska modellen bygger på beräkningar grundade på predationstakter[102] hemområdesstorlek och inventeringsresultat för det aktuella området. Predationstakterna varierar mellan olika områden beroende på andra tillgängliga bytesdjur och om rovdjuren befinner sig i fjällområden eller skogsmark etc. Det innebär att olika

[101] Herfindal, I., Brøseth, H., Kjørstad, M., Linnell, J.D.C., Odden, J, Persson, J., Stien, A. & Tveraa, T. Modellering av risikobasert erstatning for tap av tamrein til rovvilt - En vurdering av ulike datasetts egnethet - NINA Minirapport 329. 24 s. Trondheim, april 2011.

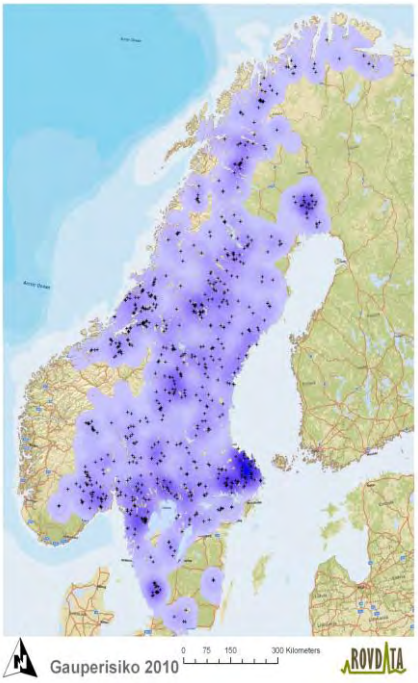
[102] Beräkningar i modellen baseras på 6 individer vardera för lo och järv, men kan variera beroende på dess geografiska placering.

områden kommer att få olika beräknade predationstakter vart efter modellen utvecklats. Liksom predationstakterna kan hemområdesstorleken variera mellan olika områden inom landet. Lodjur med mycket kalfjäll inom hemområdet får till exempel stora hemområden och lodjur i skogen mindre. Antalet djur som en föryngring representerar är också högre i norra Sverige än i Hedmark i Norge och i Mellansverige.

För lodjur och järv grundar sig indata på de föryngringar som återfunnits och kvalitetssäkrats under de senaste tre årens inventeringar. För att även inkludera andra djur än familjegrupperna (det vill säga honor med ungar) används tillgängliga forskningsdata om hur många han- och hondjur som dessa familjegrupper representerar och hur stora områden de rör sig över. När dessa data sätts samman i datamodellen går det att visualisera och göra olika geografiska beräkningar för att påvisa hur rovdjurstrycket fördelar sig olika över olika områden.



Figur 4 Riskkarta för järv



Figur 5 Riskkarta för lodjur

RISKMODELLEN ANPASSAD FÖR SVERIGE

Förslag: Riskmodellen bör utvecklas för att bättre beräkna och beskriva det samlade rovdjurstrycket på ren. Detta arbete bör ske i samarbete med NINA. Därutöver bör medel avsättas för utökad forskning på rovdjurens predation och övriga störningar på ren för att tillgodose förvaltningen och riskmodellens kunskapsbehov.

En bärande grundtanke med utvecklingen av modellen i utredningen har varit att om samebyar, länsstyrelserna, Naturvårdsverket och Sametinget gemensamt bidrar med sina

kunskaper och tillsammans bygger en beskrivning av verkligheten, så kan det underlätta kommunikationen och skapa samförstånd. I första hand är modellen tänkt att beskriva verkligheten så bra som möjligt, men när modellen väl är byggd kan den även användas för att göra prognoser inför framtida förvaltningsbeslut. Modellen ska vara flexibel när det gäller förändringar i rennäringens markanvändning och rovdjursförekomsten i samebyns område. Det framtagna kartmaterialet ska vara ständigt föränderligt och inte användas till något annat ändamål än för det den är avsedd för.

Rovdjuren förekommer med varierande täthet i landet och vissa samebyar får bära en orimligt hög belastning. Med ett bättre underlag kan förvaltande myndigheter lättare styra licensjakten på rovdjur till de områden där rovdjuren beräknas göra störst skada. Samtidigt som jakten riktas till områden med stor skadebild kan det ges en viss möjlighet för rovdjur att överleva i områden där skadeverkningen är mindre. Utredningen har därför ansett att det finns ett behov av att utveckla den datamodell som tagits fram i Norge, men med ett annat syfte än att reglera ersättningar.

I den tidigare norska modellen antogs att det hela tiden, året om, fanns renar tillgängliga för rovdjuren överallt där de befinner sig. I Sverige uppehåller sig renarna i olika omfattning i olika delar av landskapet, varför det finns ett behov av en vidareutveckling av den norska datormodellen. I en pilotstudie har därför tre samebyar beskrivit var de har sina renar under olika delar av året och därmed skapat årstidsspecifika renbeteskartor. De samebyar som deltog var Handölsdalen, Tåssåsen och Mittådalen i Jämtlands län. De utritade områdena har sedan förts samman med den norska riskmodellen över risken för rovdjurens predation. Utifrån samebyarnas renbeteskartor och beräkningar på predation konstateras att det med utgångspunkt från de förenklingar som har gjorts, är möjligt att inom varje delområde beräkna den uppskattade predationen av lodjur och järv.

En möjlig framtida utveckling av modellen kan vara att dessa riskkartor kopplas samman med samebyarnas renbruksplaner[103] och renGIS för att få en mer rättvisande bild av verkligheten som även tar hänsyn till övriga barriärer i landskapet.

Modellen bör utvecklas och förfinas efter hand. Mer forskning behövs på framför allt järv samt björn och örn i fjällkedjan. På norsk sida är den forskningen initierad och ny vetenskaplig kunskap är att vänta inom de närmaste åren.

Riskmodellen ska användas för att skapa en formellt kvantifierad redovisning av predationen för att underlätta dialogen mellan samebyarna och länsstyrelsernas handläggare. För att modellen ska fungera i realiteten krävs att renskötarnas traditionella kunskap om hur rennäringen fungerar och hur landskapet ser ut kopplas till materialet.

---

[103] Renbruksplan är en översiktlig beskrivning av rennäringens markanvändning genom beteslandsindelning.

Hur detta arbete ska utföras i dialog med länsstyrelsen bör som tidigare beskrivet behandlas i en detaljerad arbetsordning.

Riskmodellen är under utveckling och har stor utvecklingspotential. Här nedan ges en sammanfattning över saker som bör utvecklas i framtiden:

- ✓ Förbättra underliggande kartmaterial över var renarna befinner sig i landskapet under året. Detta kan göras genom att koppla riskmodellen till samebyarnas renbruksplaner, vilket också skapar möjligheter för att få en bättre helhetsbild inklusive övriga exploateringar och barriärer i landskapet.
- ✓ Inhämta ny kunskap gällande predationen av järv i stort, björn och örn i fjällsamebyar samt förbättra inventeringen av dessa arter.
- ✓ På ett bättre sätt beräkna predationen av tillhörande ”lösa” djur för att spegla predationen i samebyar utan konstaterad föryngring.
- ✓ Beräkna effekten av andra tillgängliga bytesdjur i landskapet.

Modellen kommer att vidareutvecklas av NINA i Norge och Sverige bör delta i detta arbete. Modellen ger också möjlighet att skapa enhetliga bilder över det skandinaviska rovdjursbeståndet vilket öppnar nya vägar för en framtida gränsöverskridande förvaltning. Allt eftersom ny vetenskaplig forskning kommer till, kan modellen förbättras och förfinas. Diskussioner har initierats om att inom kort tillföra data gällande björn i modellen baserat på den vetenskapliga kunskap som björnprojektet i Udtja och Gällivare bidragit med.

8.5. INVENTERING OCH PREDATION

ROVDJURSINVENTERING I FÖRVALTNINGSVERKTYGET

Inventeringsresultaten är av stor betydelse i tillämpningen av det föreslagna förvaltningsverktyget. Resultaten kommer förutom som idag vara grundande för rovdjursersättning, också ligga till grund för beräkningarna i riskmodellen och således verifiera antalet rovdjur inom samebyns marker gentemot toleransnivån. Det är därför av betydelse i sammanhanget att inventeringen är utformad så att resultaten i möjligaste mån speglar den faktiska förekomsten av stora rovdjur i renskötselområdet.

Naturvårdsverket kommer under 2012 att göra en större översyn av inventeringsarbetet. Sametinget framhäver vikten av att förtydliga inventeringskriterierna och skapa en mer enhetlig tillämpning över hela landet.

Utredning framhäver att följande aspekter är särskilt viktiga att beakta i översynen:

- ✓ Att arbeta för en fortsatt skandinavisk och nordisk likriktning genom att justera skillnader i Norges, Sveriges och Finlands olika regelverk för att förbättra möjligheterna att förvalta de stora rovdjuren på en gemensam populationsnivå snarare än på nationell nivå.

- ✓ Svårigheten i att fastställa *antalet* föryngringar vid inventeringen av lodjur, det vill säga att två föryngringar (familjegrupper) inte räknas som en och samma på grund av att enbart ta hänsyn till avståndskriteriet trots växande rovdjurstammar.
- ✓ Att se till att rovdjursinventeringarna strävar efter att utföras och sammanställas på samma sätt i hela landet.
- ✓ Underlätta för de samebyar som har föryngring på gränsen intill eller i Norge och Finland.
- ✓ Söka alternativa inventeringsmetoder för järv för att förenkla inventeringen på skogslandet.

PREDATIONSTAKTER I FÖRVALTNINGSVERKTYGET

För att beräkna förlusterna av ren utifrån antal rovdjur i ett område behöver tillgänglig data över predationstakter förenklas till ett medelvärde eller ett intervall för respektive rovdjursart. Studier[104] har visat att det förekommer stora inomartsvariationer i rovdjurens predationstakt bland annat beroende på tillgången på ren och andra bytesdjur (till exempel rådjur för lo).

Predationstakten för lo och järv påverkas också av interaktion mellan arterna.[105] Det beror på att järven som också är en asätare kan utnyttja lodjursdödade renar om de förekommer i samma område vilket medför att det totala antalet renar som dödas av järv och lodjur tillsammans blir lägre. De beräknade förlusterna baserade på medelvärden kommer således att vara mindre än de verkliga förlusterna i vissa områden och tvärtom i andra områden,

[104] Moa, P. F., Herfindal, L, Linnell, J. D. c., Overskaug, K., Kvarn, T., & Andersen, R, 2006. Does the spatiotemporal distribution of livestock influence forage patch selection in Eurasian lynx *Lynx lynx?* - Wildlife Biology 12: 63-70.
Sunde, P., Kvarn, T., Bolstad, J. P., & Bronndal, M., 2000. Foraging of lynxes in a managed boreal-alpine environment. - Ecography 23: 291-298.
Mattisson, J., Andren, H., Persson, J. & Segerström, P. 2011. The influence of intraguild interactions on resource use by wolverine and Eurasian lynx. - Journal of Mammalogy 92(6)

[105] Andren, H., Persson, J., Mattisson, J. and Danell, AC. 2011. Modelling the combined effect of an obligate predator and a facultative predator on a common prey - lynx *Lynx lynx* and wolverine *Gula gula* predation on reindeer *RangiJer tarandus.* - Wildlife Biology 17: 33-43.

men detta är en nödvändig förenkling för att uppskatta predationen utifrån befintlig kunskap.

Det dominerande rovdjuret varierar mellan områden. De olika rovdjursarternas predation ger olika utfall på produktionsförlusten beroende på vilken årstid predationen på ren i huvudsak sker. Det är således i praktiken svårt att låsa toleransnivån vid en viss procent dödade djur utan att ta hänsyn till den ålderskategori av renar som är utsatta för predation. I tillämpningen av förvaltningsverktyget och riskmodellen omräknas toleransnivån till att motsvara ett antal rovdjursindivider på samebynivå beroende på artsammansättningen i samebyn.

Att räkna på "summa av antal individer * predationstakt för olika rovdjurarter" kommer att medföra att olika samebyar drabbas olika hårt i produktionsförlust trots samma antal dödade djur. De samebyar som har störst andel björn och örn på sina marker vars huvudsakliga predation sker på renkalv, kommer i så fall att utsättas för en generellt lägre produktionsförlust än de samebyar som främst har lo och järv inom sina vinterbetesmarker, eftersom den förlusten oavkortat drabbar den producerande livrenhjorden. För att komma till rätta med den här problematiken bör ett program utarbetas i riskmodellen som tar hänsyn till detta genom att räkna "summa av antal individer * predationstakt * konsekvens av predation".

Utifrån befintliga predationsstudier föreslås att följande predationstakter per individ och månad ska användas i verktyget i väntan på att ny kunskap finns tillgänglig. Varg accepteras inte inom renskötselområdet och ska behandlas separat utanför riskmodellen. Då varg förekommer inom samebyns marker ska vargens predation avräknas den totala toleransnivån.

Art	Predationstakt individ/månad
Lo	6,23 - 7,95 (i enighet med riskmodellen)
Järv	2
Björn	30-60 (kalvning – 1 juni)
Örn	1,6 (kalvning - 1 juni)

Tabell 5 Föreslagna predationstakter i förvaltningsverktyget i väntan på nya forskningsresultat

Predationstakten för lodjur baseras på de data som är antagna i riskmodellen, järv på Danell & Danells beräkningar (se kapitel 7.4.3 Järv), björn på de preliminära resultat som framkommit i Björnpredationsstudien (se kapitel 7.4.4 Björn) och örn baseras på Tjernbergs data (se kapitel 7.4.6 Örn).

8. MÄTMETODER

Förslag: Nedanstående mätmetoder används i samråd med samebyn för att följa upp toleransnivån på samebynivå.

I mätmetoderna ingår ”riskmodellen”, inventeringsresultat och nedan föreslagna mätverktyg.

MÄTVERKTYG

Nedan föreslås ett antal mätetal som avses användas som ytterligare underlag tillsammans med riskmodellen och inventeringsresultat vid dialogen mellan samebyns företrädare och länsstyrelsen inför beslut om förvaltningsåtgärder. Dessa är baserade på data från slaktstatistik och renlängder (årlig räkning av samebyarnas livrenhjord, det vill säga de renar som finns kvar efter slakt och innan de nya kalvarna föds på våren).

Mätvariablerna kan förutom rovdjurens inverkan påverkas av andra faktorer. Produktiviteten i renhjorden påverkas av bl. a. rovdjur, betesförhållanden, väder, renhjordens ålder- och könsstruktur (se bilaga 3). Faktorer som påverkar antalet renar i renräkning och slaktstatistik påverkas av hur väl renarna har samlats (vilket i sin tur är väderberoende), renföretags uppstart/avslut, eget uttag av ren samt den enskilde företagarens ekonomi och avräkningspriset (se bilaga 4). Utredningen anser att föreslagna mätmetoder tillsammans med inventeringsdata, traditionell kunskap samt riskmodellen utgör en god grund för dialogen med länsstyrelsen gällande vad som orsakar förluster inom samebyn. Mätmetoderna bör användas över en serie år för att följa upp toleransnivån och effekten av insatta förvaltningsåtgärder över tid.

Statistik över renlängder och slaktstatistik finns idag hos Sametinget. Sametinget utfärdar föreskrifter som rör renräkning och renlängd. Länsstyrelserna fastställer högsta renantal och ansvarar för tillsyn vid renräkning samt att renlängd upprättas (renägarna inkommer till samebyns administration med antalet renar och ev. skötesrenar). Samebyn sammanställer renlängden som slutligen fastställs på samebyns årsmöte och skickas därefter in till länsstyrelsen. Sametinget får sedan tillsänt en kopia av renlängden som förs in i företagsregistret. Redovisningsblanketterna över renlängden bör utvecklas i framtiden för att även omfatta antalet hon- och hankalvar samt antalet kvigor och vajor separat och på så vis skapa en tydligare bild av renhjorden.

Statistik över de renar som slaktats i kontrollslakteri lagras hos Sametinget. Slakterierna lämnar in redovisning över de renar som slaktats till Sametinget som ansvarar för att betala ut stöd i form av pristillägg till renägaren. Pristillägg på renkött är ett statligt prisstöd som betalas ut för renar som godkänts vid köttbesiktning (enligt föreskrifter som meddelats med stöd av livsmedelslagen och som klassificerats enligt Jordbruksverkets föreskrifter om klassificering av slaktkroppar). Renen måste vara slaktad i ett kontrollslakteri för att stöd ska utbetalas och prisstöd utgår därmed inte till renar som slaktas privat.

Tolkningen av mätetalen bör genomföras i dialog med berörd sameby för att bakomliggande orsaker (bilaga 3 och bilaga 4) ska kunna förstås som inte kan utläsas genom statistik. De mätetal som föreslås av toleransnivåutredningen för att över tid följa upp toleransnivån och effekten av insatta förvaltningsåtgärder presenteras mer ingående nedan.

NETTOPRODUKTION AV KALV VID ÅRETS SLUT

Mätetalet beskriver antalet kalvar på hösten (slaktade kalvar plus de som sparas i livrenhjorden) i förhållande till antalet vajor på våren (enligt föregående vinters renräkning). Detta mått speglar förlusten av kalvar från födseln fram till höstskiljning, men ger inget mått på dödlighet av kalv på vintern och dödligheten bland vuxna renar.

RENHJORDENS PRODUKTIVITET

Renhjordens produktivitet brukar anges som antalet producerat kilo kött per livren, det vill säga den totala mängden producerat renkött under en säsong dividerat med antalet renar i livrenhjorden vintern innan. Baserat på simuleringar i en dynamisk modell har den potentiella produktiviteten för rennäringen i Sverige beräknas ligga på drygt 14kg.[106]

Principerna för modellen finns beskriven i tidigare publikationer (Danell & Gaare; Danell 1999).[107] En potentiell produktion kring 14 kg kan jämföras med de högsta uppmätta nivåerna på produktivitet i samebyarna i Sverige. Mätmetoden kan ge en allmän indikation om den individuella samebyns produktivitet. Eventuellt eget uttag av renkött, som inte finns med i slaktstatistiken, bör uppskattas i samebyn för att inte underskatta den totala produktionen.

---

[106] Danell, Ö. & Danell, A. 2009. Precautionary estimation of the depredation pressure and its consequences in the semi-domesticated reindeer population in Sweden. Rangifer Report No. 13: 95-96. Danell, Ö. 2009. Wild predators but tame prey – consequences of large predators on reindeer industry. Rangifer Report No. 13: 27-28.

[107] Danell, Ö. 1999. Simulering av populationsdynamik och produktion i renhjorden. – In: Dahle, H.K., Danell, Ö., Gaare, E. & Nieminen, M. (eds.), Reindrift i Nordvest-Europa i 1998 - biologiske muligheter og begrensninger. Nordiska Ministerrådet, København, pp. 113-115.Danell, Ö. & Gaare, E. 1999. Renens produktionspotential och betesutnyttjande. – In: Dahle, H.K., Danell, Ö., Gaare, E. & Nieminen, M. (eds.), Reindrift i Nordvest-Europa i 1998 - biologiske muligheter og begrensninger. Nordiska Ministerrådet, København, pp. 73-86.
I publikationerna från 1999 har lägre siffror för potentiell produktion angivits. Dessa baseras på andra förutsättningar (främst på grund av övergången till kalvslakt) än den senare beräkningen, som utgår från gällande förutsättningar i Sverige, men utan dödlighet p.g.a. rovdjur (Öje Danell, pers. med. 2011-10-13).

KALVAR SOM GÅR TILL SLAKT

Ett högt rovdjurstryck omöjliggör ett önskat urval av avelsdjur samt svårigheter att bibehålla en optimal hjordstruktur för bästa produktivitet. Normalt sett (vid måttliga förluster) omfattar slakten de flesta av de under året födda hankalvarna, överskottet av honkalvar samt gamla djur, vilket medför att antalet slaktade djur är betydligt större än antalet sparade kalvar. Om förlusterna är så stora att alla honkalvar måste sparas som livdjur och det endast blir hankalvar som går till slakt, innebär det att en kritisk fas har inletts. I detta läge blir urvalsmöjligheterna begränsade när det gäller hankalvar, och obefintlig när det gäller urval av honkalvar och gallring av vuxna djur, vilket i sig leder till en produktionsmässig försämring av renhjorden. Eftersom hondjuren utgör den största djurgruppen i renhjorden och samtidigt är den som svarar för renhjordens tillväxt drabbas de hårdast av predationen. Att registrera andelen honkalvar som går till slakt gör det möjligt att synliggöra denna problematik (högre predation desto större andel av den potentiella slakten går till att ersätta förlorade hondjur). Data över antalet slaktade honkalvar saknas idag, eftersom det inte görs någon uppdelning i han- och honkalvar, men är viktigt för att kunna följa upp utvecklingen på kort och lång sikt. En uppdelning av slaktade kalvar i kategorierna han- och hondjur kan göras utan någon betydande extra arbetsinsats förutom en kortare utbildning av den personal som klassificerar slaktkropparna.

SLAKTVIKT OCH KLASSIFICERING

Slaktvikter och klassificering av slaktkroppar kan användas som mått på renarnas generella konditionsnivå. Förändringar i konditionsnivån kan delvis förklara hur mycket av variationer och ändringar i renhjordens produktivitet som kan bero på skillnader i exempelvis betesförhållanden och vad som kan förklaras av ökad eller minskad dödlighet på grund av predation. Vid ett högt rovdjurstryck kan rovdjuren störa renarna och indirekt påverka konditionen genom att de hindras från att beta och/eller tvinga dem att välja sämre betesmarker.

En av nackdelarna med att använda slaktvikter och klassificering av slaktkroppar är att slakten sker tidigt på säsongen då djuren fortfarande är i god kondition. Mätetalet säger därmed inget om djurens kondition under senvintern eller våren vilket kan komma att påverka kalvöverlevnaden.

De starkare djuren i renhjorden rekryteras vanligen till livrenhjorden varpå mätetalet generellt representerar den sämre delen av renhjorden. I samebyar med stor andel kalvslakt och höga hondjursandel som är det normala idag representerar hankalvarna i stort genomsnittet av hjorden, eftersom endast en liten andel av dessa sparas (vilket är ytterligare ett motiv för att skilja mellan hon- och hankalv i slaktstatistiken).

Klassningen av slaktkroppen för ”form” och ”fett” mäter andelen muskler (det vill säga kött) resp. fett i slaktkroppen. I motsats till vikten är inte klassificeringen direkt beroende av djurens ålder. Form mäts enligt den så kallade EUROP-skalan, där E är bästa klassen och P den sämsta. För kvalitetssigillet Renlycka[108] har klassen O och uppåt satts som mått på en slaktkropp av god kvalitet[109] vilket i det här fallet avses användas för att se hur stor andel av de slaktade renarna inom en sameby som ligger över respektive under gränsen. Fettinnehållet klassificeras med siffror från 0 och uppåt, där 1-3 är det vanligaste hos renar.

[108] Renlycka.se

[109] EUROP-skalan är anpassad för lantbrukets husdjur, vilket förklarar den relativt låga klassningen för renar av god kvalitet

9. FORMER FÖR DIALOG

Proportionalitetsprincipen är användbar som generell begränsningsregel när myndigheter vidtar beslut mot enskild som ställer krav på proportionalitet och förutsägbarhet vid prövning mellan parter i en intressekonflikt. Kommittén för konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter har granskat deltagandefrågan och i samråd med ursprungsfolk uttryckt följande grundläggande åtgärder:

- ✓ Att det har funnits förutsättningar för ett effektivt deltagande, vilket innebär att man tagit hänsyn till de synpunkter som har kommit in. Inte bara samråda för samrådets skull.
- ✓ Att den traditionella näringen inte blir omintetgjord.
- ✓ Att det har varit ett omfattande samrådsförfarande och att det resulterat i ett positivt stöd för åtgärden hos en majoritet av de rådfrågade.

För att underlätta dialogen mellan samebyarna och handläggare på länsstyrelsen krävs att rennäringens mål förtydligas i aktuella regelverk och föreskrifter. Det ställer också krav på väl utarbetade handlingsplaner och en tydlighet när det gäller föreskrifter för inventering, skyddsjakt och övrig hantering av rovdjur i förvaltningen. Samernas och rennäringens skydd som helhet, enligt nationell lagstiftning och internationell rätt samt konventioner, ska ligga till grund för tillämpningen av förvaltningsverktyget och därmed dialogen med beslutande myndigheter. Det är också viktigt att skapa ett system som ger alla samebyar samma förutsättningar i mötet med länsstyrelserna, det vill säga att länsstyrelsernas hantering av ärendena inte skiljer sig åt mellan länen.

De förslag som presenteras nedan omfattar såväl den löpande dialogen mellan länsstyrelsen och samebyn i förvaltningsverktyget som dialogen vid ett överskridande av toleransnivån.

9.1. NATIONELLT RÅD

Förslag: Inrätta ett nationellt råd.

I uppdraget ingår att ta fram former för dialog mellan länsstyrelserna och samebyarna i de fall toleransnivån överskrids. Frågan som gäller rennäring och rovdjur är komplex. Ofta hanteras den utifrån ett biologiskt perspektiv och berör då geografiskt stora områden medan många av problemen med rovdjur sker på lokal nivå eller till och med på individnivå. Rennäringen framhäver vikten av att se rovdjuren utifrån ett helhetsperspektiv och inte som enskilda arter inom förvaltningen.

För att utveckla dialogen och skapa förståelse och acceptans för toleransnivån föreslås att ett nationellt råd inrättas där representanter för samtliga berörda parter ingår såsom Sametinget, Naturvårdsverket, Landsbygds- och Miljödepartementet, Svenska samernas riksförbund och Renägareförbundet.

9.2. STRUKTURERAD KOMMUNIKATION

Förslag: Länsstyrelsen i norra förvaltningsområdet och Dalarna utarbetar tillsammans med rennäringens organisationer en arbetsordning för arbetet med förvaltningsverktyget. En länsstyrelse inom norra förvaltnings-området, förslagsvis Västerbotten utses till koordinator. Extra resurser tillförs denna länsstyrelse för ansvaret.

En strukturerad kommunikation skapar bättre förståelse för varandras arbete och en fungerande kommunikation bidrar till att bygga relationer och att överföra information utan att den misstolkas. Det är viktigt att båda parter upplever att kommunikationen fungerar.

Inom hälso- och sjukvården används en väl beprövad kommunikationsmodell som kallas för SBAR. S står för – situation, B – bakgrund, A - aktuellt tillstånd och R – rekommendation. Effektiv kommunikation ska vara läglig, komplett, korrekt och avgränsad för att ge avsändare och mottagare möjlighet att bygga en gemensam förståelse för situationen. Det här formatet kan användas i alla former av komplexa arbetsmiljöer för avstämningar och strukturerar kommunikationen på ett effektivt sätt.

Förvaltningsverktyget, bör utifrån den schematiska bild som redovisas på sidan 58, översättas till en detaljerad arbetsordning samt sammanfattas i riktlinjer för kommunikation. Riktlinjerna bör bland annat styra mötesformer mellan de olika parterna liksom redovisa effektiva kontaktvägar mellan berörda aktörer. I arbetsordningen bör det även ingå både reaktiva och proaktiva åtgärder som exempelvis:

- Reaktiva kommunikationsmedel/åtgärder via exempelvis: direkt dialog, möten, telefon, mail.
- Proaktiva kommunikationsmedel/åtgärder via exempelvis: databaser, interaktiv plattform, hemsidor.

Arbetsordningen bör utarbetas gemensamt av länsstyrelserna i samråd med representanter från rennäringen, företrädesvis i samband med att verktyget för toleransnivå införs. Det är viktigt med en tidsplan upprättas för när åtgärderna ska genomföras samt en diskussion kring det förväntade resultatet.

De framtagna arbetsordningarna bör också reglera hur, var och när länsstyrelsen och samebyarna ska mötas, hur många möten som ska genomföras samt när åtgärder ska sättas in för att åter nå toleransnivån. Det är centralt att arbetet med arbetsordningarna sker länssöverskridande för likriktning av arbetet samt specificera vilka underlag som ska användas vid arbetet. Utfallet av dialogen och samarbetet mellan länsstyrelsen och samebyarna bör löpande utvärderas med målet att ständigt förbättras.

9.3. INFORMATION OCH FAKTA

Förslag: Skapa en interaktiv plattform.

En viktig förutsättning för den regionala rovdjursförvaltningen är olika former av kunskapsunderlag. Underlag kan handla om såväl samisk traditionell kunskap om rennäringen, rovdjursförekomst och rovdjurens beteende inom de egna samebymarkerna som akademisk kunskap om rovdjur och rennäring. För att skapa en högre nivå av delaktighet för de berörda aktörerna inom rovdjursförvaltningen bör alla personer ha tillgång till samma information.

Sociala medier bör användas mer aktivt genom att skapa en interaktiv funktion i syfte för ökad delaktighet. Där bör det ges möjlighet för användaren att själv gå in och läsa till exempel de dokument som rör rovdjursförvaltningen lagar, förordningar, föreskrifter, beslut, riktlinjer, mallar, mötesprotokoll etc. Likaså ska det finnas möjlighet att följa rovdjursinventeringen, lägga upp bilder, hitta kontaktvägar, använda kalender för gemensamma möten, lämna in synpunkter osv.

ROVDJURSFORUM

Rovdjursforum som ägs av Naturvårdsverket har funnits sedan 2003 och är såväl ett verksamhetsstöd, som en nationell databas om rovdjur. Forumet innehåller uppgifter om inventeringar, observationer och viltskador. Det är inte öppet för allmänheten av sekretesskäl, men arbete pågår med att ta fram en ny databas.

Enligt Naturvårdsverkets föreskrifter om inventering av stora rovdjur (*Naturvårdsverkets föreskrifter och allmänna råd om inventering av björn, varg, järv, lodjur och kungsörn; NFS 2007:10*) ansvarar länsstyrelsen för länets inventeringsverksamhet, som bedrivs i samarbete mellan länsstyrelsen, samebyarna och de ideella organisationerna.

Det är enstor brist är att samebyarnas inventeringssamordnare inte har behörighet till rovdjursforum. Det skapar en situation där inventeringssamordnaren är delaktig i inventeringsarbetet, men saknar tillgång till det som registreras samt det resultat som inventeringsarbetet medför. I den nya databas som Naturvårdsverket nu utvecklar bör därför samebyarnas inventeringssamordnare ges behörighet att se de uppgifter som berör den egna och angränsande samebyars inventeringsarbete.

ROVDJURSTELEFON

Förslag:

- Upprätta (jourtelefonnummer för akuta rovdjursärenden) i samtliga renskötsellän.
- Upprätta behörighet i rovdjursforum till inventeringssamordnarna i samebyarna.

Rovdjursarbetet är präglat av akuta händelser som kan inträffa oberoende av tidpunkt på dygnet, vardag eller helg. För att åtgärder ska ha effekt är det av stor betydelse att de sätts in snabbt och så nära det inträffade som möjligt. Länsstyrelsen, som förvaltande myndighet, måste därför vara tillgänglig under större delen av dygnet. För att det inte ska uppstå förväntningar på att samtliga som arbetar med rovdjursfrågor på länsstyrelsen ska vara tillgängliga dyngnet runt bör akuta telefonsamtal som berör rovdjur kanaliseras till ett jourtelefonnummer. Via jourtelefonen kan sedan ärendet gå vidare till den som ska arbeta med frågan. Telefontjänsten kan vara en tjänst som flera länsstyrelser delar på.

STÖDSTRUKTUR FÖR TJÄNSTEMÄN

I utvärderingen av arbetet med rovdjursakutgrupper i Dalarna och Värmland (*Naturvårdsverkets rapport 6330, februari 2010*) framkommer att tjänstemän - både fältpersonal och handläggare - vid länsstyrelsen anser att arbetet i fält bör vara uppbyggt så att fältpersonalen är en ”brygga” mellan länsstyrelse och medborgare. Detta för att förbättra dialogen mellan Länsstyrelse och brukare. Utvärderarna anser att det bör betonas att fältpersonalen är länsstyrelsen. De ska ses som tjänstemän för den myndighet de faktiskt representerar och först då har brukaren en dialog med länsstyrelsen i fält. För att detta ska vara möjligt behöver fältpersonalen stöd i rollen som representanter för länsstyrelsen.

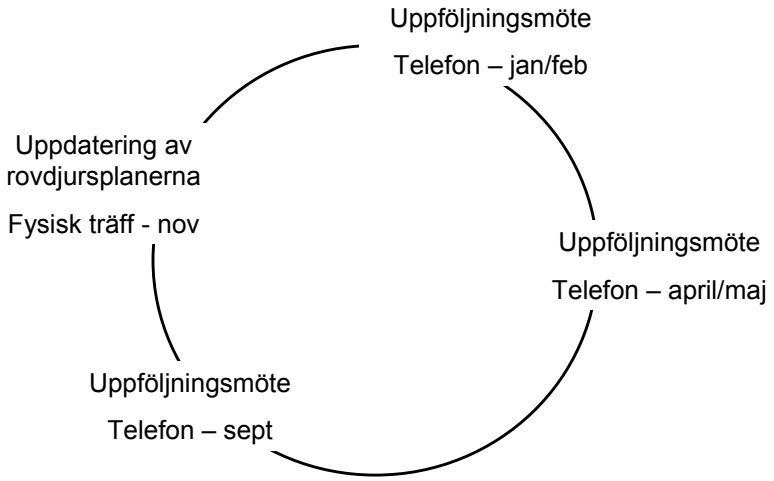
Idag upplevs Naturbevakarna/fältpersonalen ofta som en egen enhet och inte som en del av länsstyrelsen. För att minimera risken att få olika svar beroende på vem man talar med inom myndigheten behövs en tydlighet i verksamheten. Det är därför viktigt att bygga upp en form av stödstruktur kring dem som arbetar med rovdjursförvaltning och skapa arbetsbeskrivningar där det tydligt framgår vilka ansvarsområden som ingår i respektive tjänst.

9.4. ARBETE MED RISKMODELLEN PÅ SAMEBYNIVÅ

Länsstyrelsens handläggare, tillsammans med respektive sameby, bör gemensamt utarbeta riskmodellen utifrån samebyns unika förutsättningar. Riskmodellen fungerar sedan som ett viktigt underlag i dialogen kring länsstyrelsens dagliga rovdjursarbete och

styrning av jakten till områden där rovdjuren beräknas göra störst skada. Riskmodellen skall vara dynamisk och ständigt uppdateras eftersom rennäringens förutsättningar förändras, till exempel av förändrade betesförhållanden. Länsstyrelsen och aktuell sameby bör samlas minst en gång per år för en aktiv dialog och för att uppdatera riskmodellen utifrån den aktuella situationen. Under den årliga dialogen bör också för- och nackdelar med olika metoder, åtgärder och strategier lyftas samt gemensamt utvärdera det arbete som skett under året.

Figur 6 redovisar hur Västerbottens län har jobbat och är ett exempel på hur den årliga dialogen kan se ut, för att skapa kontinuitet och förutsägbarhet i dialogen med länsstyrelsen.



Figur 6 Uppdateringen sker i november då rovdjursinventeringsresultaten finns tillgängliga.

9.5. BEHOV AV RESURSER

Förslag: Medel bör avsättas för samebyarnas och länsstyrelsernas arbete med riskmodellen.

Eftersom varje län har olika antal samebyar inom länsgränsen (Norrbottens län 32 st, Västerbottens län 7 st och Jämtland 12 st) kommer mängden tid som avsätts för att praktiskt genomföra dialogen med samebyarna under året med största sannolikhet att variera.

Länen bör följa samma arbetsordning för arbetet med att upprätthålla riskmodellen samt följa upp uppdateringar. Likaså hur man bedriver ett årligt uppföljningsarbete, samt vilka typer av underlag som ska användas vid framtagandet av planerna. Även de stöddokument som tas fram för att underlätta upprätthållandet av riskmodellen bör se lika ut över länsgränserna. Arbetet ska utföras enligt de utarbetade arbetsplanerna.

I och med arbetet med riskmodellen, och den ökade delaktighet som uppstår, bedöms dialogen automatiskt öka mellan länsstyrelsernas handläggare och samebyarna i arbetet med rovdjur inom renskötselområdet.

Inledningsvis är arbetet med att upprätta riskmodellen tidskrävande och kommer att kräva personella resurser hos länsstyrelsen och samebyarna. Långsiktigt bedöms systemet med riskmodellen spara resurser för länsstyrelserna. Eftersom att de data som ska läggas in i modellen är information som redan är tillgänglig bör arbetet med att gemensamt lägga in uppgifterna inte ta mer än en dag för varje sameby. Samebyarna bör förslagsvis ges ersättning av staten motsvarande en dags arbete samt reseersättning om det blir aktuellt.

Eftersom att arbetet med att lägga in data även ska utgöra en grund för dialog mellan länsstyrelsen och samebyarna bör länsstyrelsen avsätta minst en dag per sameby. Även det löpande arbetet och uppdatering av modellen kräver en viss arbetsinsats av de inblandade. Det arbetet bedöms kunna rymmas under länsstyrelsernas nuvarande förvaltningsansvar.

Innan riskmodellen införs är det lämpligt att samtliga som ska arbeta med modellen genomgår en utbildning där man berör såväl de data som modellen grundar sig på, det direkta i datamodellen samt tillämpningen av verktyget.

- ✓ Utbildningen bör vara riktad till länsstyrelserna och samebyarna gemensamt 100 000 kr (motsvarande det tvådagars stormöte som länsstyrelserna årligen anordnar i Storuman för handläggare på länsstyrelserna och samebyarnas rovdjursamordnare)
- ✓ Ersättning för samebyarnas rovdjurssamordnare 1 pers/sameby 1650kr/ dag exklusive reskostnad.
- ✓ Ett implementeringsmöte per sameby 5000 kr/sameby

I samband med starten för arbetet föreslås att länsstyrelserna (beroende på antalet samebyar inom länet) får ett extra bidrag om ca 100 000 kr per länsstyrelse/år under en tvåårsperiod, samt därtill kommande kostnader för processtöd och möteskostnader. Samordning och koordinering länsstyrelserna inom det norra rovdjursförvaltningsområdet förutsätts, för en effektiv användning av medlen.

10.FÖREBYGGANDE ÅTGÄRDER

10.1. FÖREBYGGANDE ÅTGÄRDER GÄLLANDE REN

Rennäringen är sedan renskötselns uppkomst anpassad till att minimera skada från rovdjur och det utförs än idag stora insatser för att förebygga skada utan att det redovisas i nerlagd tid eller pengar. Denna långa tradition av skadeförebyggande åtgärder är till stor del 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.[110] Det är mycket svårt att hitta ytterligare direkta 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, vilket måste kompenseras ekonomiskt.

Samtal med renskötare visar att kostnaden för insatsen är underordnad värdet i att veta att man har försökt att bespara renen lidande från rovdjursangrepp.[111] Begränsningar i arbetskraft och ekonomi är den huvudsakliga orsaken till att renskötare inte lägger ännu större resurser på att skydda renarna från rovdjursangrepp.

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.[112] Det medför att det är svårt att rangordna och jämföra åtgärderna efter effektivitet särskilt med tanke på kostnadseffektiviteten.

Renskötarna utför i de allra flesta fall redan de förebyggande åtgärder som under rådande omständigheter kan anses tillämpbara och rovdjursförvaltningen kan därför inte kräva ytterligare insatser. Nedan presenteras förebyggande åtgärder som vidtas av rennäringen idag.

Intensiv bevakning

Intensiv bevakning är den förebyggande åtgärd som generellt utförs i så stor utsträckning som det anses vara möjligt för att undvika rovdjursangrepp. Som den naturnäring

[110] Sikku, O-J & Torp, E. Vargen är värst, traditionell samisk kunskap om rovdjur, 2008

[111] Eilertsen, S.M., Hind, L.J, Hansen, B. og Bjøru, R. Evaluering av forebyggende tiltak mot tap av rein til rovvilt Bioforsk Rapport 3(130) 2008, 38 s.

[112] Mattison, J., Persson, J., Karlsson, J. & Andrén,H., Erfarenheter från försök att minska rovdjursangrepp på ren. PM till rovdjursutredningen 2007. Viltskadecenter

rennäringen är, påverkas och anpassas arbetet med renarna av de naturliga förhållandena som ges. Kuperad terräng och täta skogar gör det svårt att ta sig fram i terrängen med motorfordon och övervaka renarna. Under sommarhalvåret går renarna på fritt bete och det saknas spårsnö för att se var både renarna och rovdjuren befinner sig i landskapet.

Renarna bevakas vanligen vintertid dagligen med kantbevakning som ordinarie åtgärd. Bevakningen försvåras av få timmar med dagsljus samt snö- och spårförhållanden. Flera dagar med dåligt väder kan göra att spåren snöar och yr igen snabbt vilket leder till att varken några in- och utspår ses och man förlorar kontrollen över vad som sker inne i hjorden. Rådande betesförhållanden påverkar behovet av fri strövning vilket kan försvåra en intensiv bevakning.

Extra bevakning under och strax efter kalvning är en väl använd metod för att reducera förlusten av kalv till rovdjuren, där det är möjligt och till dess att snöföret tar slut. Metoden innebär att hjorden bevakas hela eller till stora delar dygnet runt under den känsliga tiden och kan på så vis i sig verka avskräckande för rovdjuren. Detta görs genom att sitta på en höjd i terrängen och bevaka hjorden med kikare. Metoden är starkt beroende av topografin inom samebyns kalvningsområde och är inte tillämpbart i skogslandet, men även på fjället kan det vara svårt att överblicka hela området.

Genom att skilja rovdjur och renar från varandra genom bevakning erhålls en viss effekt och ökad grad av mänsklig närvaro medför att rovdjuren i större grad undviker området. Om inte annat är det lättare att upptäcka skador och hitta kadaver. Intensiv bevakning av renarna kräver stora arbetsinsatser av renskötarna vilket till viss del är en naturlig del i arbetet av renarna.

Kalvning i hägn

Kalvning i hägn strider mot den traditionella driftsformen som bygger på fritt bete.[113] Åtgärden har genomförts på försök vid ett flertal tillfällen för att öka bevakningen av kalvarna och ska endast ses som en alternativ nödlösning. Vanligen skiljs vajorna ut från övriga flocken i god tid före kalvning. Vajorna utfodras (se nedanstående stycke om utfodring) medan resten av flocken går fritt på omkringliggande betesmarker. Kalvning i hägn liksom extra bevakning i samband med kalvning i eller utan hägn är mycket arbets- och kostnadskrävande förebyggande åtgärder. Bevakningen kräver insats dygnet runt och den ökade arbetsbelastningen kan innebära att renar utanför hagen kanske inte hinner ses över i stor grad som önskas. Metoden medför också att det kan vara svårt att

[113] Eilertsen, S.M., Hind, L.J, Hansen, B. og Bjøru, R. Evaluering av forebyggende tiltak mot tap av rein til rovvilt Bioforsk Rapport 3(130) 2008, 38 s.

tillgodose vajornas behov av lugn och ro under kalvningen. Traditionellt sett behöver vajorna lämnas så mycket som möjligt i fred under kalvningen.

Utfodring

Rennäringen baseras på att nyttja naturliga betesresurser året om och basresursen i näringen är tillgången till marken. Utfodring av ren i större skala är mycket resurskrävande och strider generellt mot den traditionella näringen.

Idag sker utfodring främst för att förhindra svält vid beteskatastrofer (svåra snöförhållanden med isbildning och hård skare), samt tillfälligtvis vid samling och flyttning för att underlätta hanteringen av djuren. Utfodring förekommer på vissa håll, men betydligt mer sällan, före och i samband med kalvning och eventuellt före slakt, i första hand när det behövs för att sänka nivåerna av radioaktivt cesium (som fortfarande förekommer efter Tjernobylolyckan 1986). Det finns en del risker och negativa effekter av utfodring varför den inte bör ses som en generell förebyggande åtgärd.

Utfodring av ren i större skala medför ett ökat smittryck och kan leda lokalt slitage av marken och därmed förstöra framtida betesresurser. Renar som utfodras i stora grupper (speciellt om det är fråga om hela livrenhjorden) riskerar att drabbas av olika hälsoproblem. Att ufodra ren medför att många djur utsätts för en stor risk om en smitta sprider sig eller om fodret är av dålig kvalitet och ger allmänna mag-tarmproblem. Handlar det om djuren i livrenhjorden är det dessutom de som sparats för framtida produktion och varje individ har därmed ett högt värde. Utfodring av renar kräver kunskap och erfarenhet för att kunna utföras på ett sätt som är säkert för djurens häls och välfärd. Det kan bli en katastrof för renägaren om det går fel.

Kostnaderna för utfodring är omfattande och innefattar förutom foder och transport av fodret, kostnad för stängsel (om man har renarna i hage), foderkrubbor, arbete och eventuell behandling av sjuka djur. Kostnaden för helutfodring i hage, inklusive arbete, uppskattas till 11 kr per ren och dag (baserad på Sametingets ersättningsbelopp för utfodring av ren p.g.a. Tjernobylolyckan). Arbetsinsatser och övriga kostnader för utfodring är höga och kompenseras inte i någon högre utsträckning av någon nämnvärd viktökning eftersom renarna normalt slaktas på hösten när de är i bäst kondition.

Renköttet är en naturprodukt med djupa traditioner och med den etniska kopplingen främst till urfolket samerna. Utfodring påverkar renköttet negativt genom att förändra dess sammansättning och smak till skillnad mot naturbete. De pelleterade foder som används till ren består till största delen av spannmål vilket skiljer sig mycket från naturligt bete, bland annat i sin fettsyrasammansättning.[114] Kommersiellt foder innehåller också importerade ingredienser som till stor del är miljöbelastande. Renkött

[114] Wiklund, E., Hansson, I. & Malmfors G. Kvalitetskött från renkalvar. Fakta Jordbruk. Nr 8, 2002

från utfodrade renar har lägre innehåll av nyttiga omega-3-fettsyror än renar på naturbete. Renkött säljs dessutom som ”naturligt” och producerat enligt samisk tradition. Utfodring i stor skala skulle därmed kunna förstöra renköttes sammansättning, produktens image och marknad för renkött.

Flytt av renar

Flytt av renar är en åtgärd som syftar till att skilja renarna från koncentrationer av rovdjur under kritiska perioder eller under längre tid. Åtgärden kan verka tillfälligt effektiv under förutsättning att rovdjuren inte flyttar med, eller att rovdjuren (framför allt varg) drabbar någon intilliggande vintergrupp/sameby. Problemet är att finna alternativ mark med låg eller ingen förekomst av rovdjur.

Rennäringen använder olika arealer under olika tider på året i ett system för att optimera betesutnyttjandet. Förändringar i nyttjandet av detta system som är utvecklat under en lång tid kan få negativa effekter på samebyns/områdets totala betesresurs.

Sametinget fick 2009 i uppdrag av regeringen att se över möjligheterna till alternativa betesmarker utanför renskötselområdet till följd av klimatförändringarna och dess effekter på renbetet.[115] Redovisningen av uppdraget pekar på att det finns utmärkta vinterbeten som med fördel skulle kunna nyttjas. En komplicerande faktor är den vargförekomst som finns inom det inventerade området. Vargens inverkan på renskötseln medför att det är ytterst tveksamt om det finns rennäringsföretagare som skulle överväga en långväga flyttning till de nya områdena. Regering, riksdagen och Naturvårdsverket har här att ta ställning till hur vargförekomsten ska hanteras om det skulle bli aktuellt. Ett klart ställningstagande från uppdragsgivaren det vill säga regeringen är en förutsättning för att det överhuvudtaget ska finnas möjligheter till ett fortsatt arbete inom ramen för uppdraget att finna alternativa betesmarker.

[115] Uppdrag att genomföra en översyn av alternativa åtgärder av rennäringen till förändrade klimatförhållanden samt analyser avtal om vinterbete utanför renskötselområdet (Jo2009/2518) Sametinget

GPS-halsband på renar

Användning av GPS-halsband med realtidsuppföljning via GSM-nätet på ett representativt urval av renar i hjorden skapar möjligheter till en bättre översikt och kontroll av renhjorden.

Realtids-GPS på ren kan verka som förstärkt stöd i det dagliga arbetet med rennäringen samt miljö- och arbetsmässig effektivisering. Tekniken kan förenkla för renskötarna att återfinna renhjorden efter rovdjursangrepp och på ett enklare sätt överblicka så att inte renarna sprider sig till marker som inte är lämpade för renbete, särskilt under barkmarkssäsongen utan spårsnö. Ökad kunskap om renens betsutnyttjande förenklar också vid samrådsdiskussioner med andra markanvändare. Vid täta positionstagningar kan oro i flocken upptäckas samtidigt som renskötaren kan spara arbete när hjorden uppträder lugnt och uppehåller sig inom önskat betesområde. En annan fördel är att det är relativt enkelt att märka renar i jämförelse med rovdjur.

Några av svagheterna med systemet är att det förekommer otillräcklig GSM-täckning i vissa områden, det krävs ett adekvat antal märkta renar för att upptäcka spridningen av renarna och att halsbanden är kostsamma i investering och att hålla i drift. Batteriernas kapacitet är begränsad och det normala användandet baseras på två positioner om dagen. Om halsbanden ska användas i förebyggande syfte behövs betydligt tätare positionera vilket medför merarbete i form av batteribyten under året. På grund av halsbandens vikt kan idag endast större vajor och kastrerade hanrenar förses med halsband.

Även om tekniken eventuellt kan spara in på merarbete finns idag inte ekonomiska möjligheter från rennäringens sida för att finansiera åtgärden. Allt eftersom tekniken utvecklas och omfattas av allt fler användare borde kostnaderna för utrustningen sjunka. Det bör värderas om kostnader för GPS på ren kan helt eller delvis finansieras med medel för förebyggande åtgärder.

10.2. FÖREBYGGANDE ÅTGÄRDER GÄLLANDE ROVDJUR

Nedan presenteras förebyggande åtgärder som direkt riktar sig till rovdjuren i fråga.

GPS på rovdjur

GPS-halsband på rovdjur kan fungera indirekt som en förebyggande åtgärd genom att underlätta genomförandet av andra åtgärder. Sändare på enskilda individer kan till exempel verka förebyggande genom att underlätta spårning av rovdjur och bevakningen av renhjorden. Det kräver en mer eller mindre fullständig GPS-märkning av rovdjuren eftersom de i regel till skillnad mot renarna uppträder enskilt. Varg inom och utanför renskötselområdet bör sändarförses för att underlätta förvaltningen och dokumentation av skada under barmarkstiden.

Flytt av rovdjur

Flytt av rovdjur kan vara ett alternativ för att snabbare uppnå beståndsmål. Tanken är att flytta problemindivider till områden utanför renskötselområdet. Regeringen avsåg i den senaste propositionen prop. 2008/09:210 *En ny rovdjursförvaltning* att skapa förutsättningar för att flytta naturligt invandrade vargar från renskötselområdet till lämpliga områden söder om området. Att flytta rovdjur är dock problematiskt därför att flyttade rovdjur saknar revir och inte heller alltid är välkomna av befolkningen i området. Erfarenheterna visar att när det skapas ett tomrum fylls det snabbt igen av individer från grannreviren. Dessutom går många av de djur som flyttas tillbaka till dess ursprungliga hemområde. Åtgärden kräver tillgängliga områden som inte har allt för täta rovdjur-stammar.

Selektiv och regionsinriktad jakt

Jakt som utförs i förebyggande syfte kan delas in i selektiv- och regionsinriktad jakt. Den selektiva jakten riktas mot de så kallade problemindividerna, som anses vara mer benägna än andra att ta renar. Under barmarkstiden kan det vara svårt att hitta problemdjuret. I renskötselområdet kan det istället handla om att rikta jakten till mindre geografiska områden där rovdjuren orsakar störst skada.

Åtgärder riktade till individen kan ha en god effekt på kort sikt, men vid täta rovdjursstammar kommer det ständigt att tillkomma nya problemindivider. Den regionsinriktade jakten, som innebär att rovdjursbeståndet generellt minskas inom en region, är därför att föredra. Att rikta licensjakten (med hjälp av riskmodellen) till områden där rovdjuren förväntas orsaka störst skada ligger väl i linje med de förvaltningsstrategier som presenteras nedan. Modellen gör det sannolikt teoretiskt möjligt att i framtiden även att simulera effekten av förändringar i antalet föryngringar i förväg.

Zonering

> **Förslag:** Ett tydligt regelverk för förenklad skyddsjakt på rovdjur i direkt anslutning till områden för renkalvning bör upprättas, under tidsperioden direkt före, under och efter kalvning.

Zonering av kalvningsland, det vill säga fredning av områden från rovdjur under kalvning, är mycket motiverat med tanke på att predationstakten för samtliga rovdjursarter ökar under kalvningstid. Renen är extra känslig för rovdjursangrepp på våren under och strax efter kalvning. Nyfödda kalvar är känsliga och vajorna är i generellt i låg kondition efter vintern, varför åtgärder för att skydda renarna under denna tid bör prioriteras. Även ur djurskyddssynpunkt är det speciellt viktigt att kalv i kalvningsområdena skyddas mot rovdjur.

En omfattande bevakning sker redan idag så långt det är möjligt inom de flesta samebyar under kalvning. Hänsyn måste också tas till renarnas behov av betesro och renskötarnas kunskap om att inte störa renarna under denna känsliga period. Att förebygga all predation genom bevakning är inte möjligt och särskilt inte i skogslandet.

Tilläggas bör att det finns också andra områden förutom kalvningsland där rovdjuren kan orsaka påtaglig skada och som kräver ett större skydd i detta avseende. Det kan vara områden för rastbeten, flyttningsleder och kärnområden för rennäringen där enskilda rovdjurs närvaro kan skapa orimligt stora problem för näringen.

10.3. SLUTSATS

Rennäringen är en näring där renarna betar fritt och livnär sig på naturliga betesresurser året om. Förebyggande verksamhet ingår redan idag i betydande omfattning i renskötselarbetet. Kunskapen finns och kan bäst bedömas av renskötarna själva.

Diskussion kring ytterligare alternativa förebyggande åtgärder bör ske på lokal nivå i dialog med berörd sameby. Lösningar som inskränker på den traditionella näringens utövande ska ses som akuta lösningar och inte som tillfredsställande generella lösningar på lång sikt.

För att rennäringen ska kunna vidta skadeförebyggande åtgärder måste det finnas ekonomiska förutsättningar. Skadeförebyggande åtgärder bör inte som idag, dras av från samebyarnas ordinarie rovdjursersättning. Det krävs därför en omedelbar förändring av 3 § viltskadeförordningen.

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. Begreppet förebyggande åtgärd bör ses i ett större sammanhang, som en helhet där flera andra viktiga komponenter också ingår. Förutom de åtgärder som presenterats ovan är hela det förvaltningsverktyg som presenterats en förebyggande åtgärd. Här ingår också andra viktiga delar om hur väl dialogen mellan näringen och beslutande myndighet fungerar och delaktighet i förvaltningen.

Vissa områden är redan idag under ett sådant rovdjurstryck att det kommer att krävas en decimering av rovdjursbeståndet för att förebygga allt för stor skada. Under förutsättning att den föreslagna förvaltningsmodellen fungerar och den totala predationen ligger under nivån om maximalt fem procent förlust av renar i vinterhjord, kommer troligen behovet av att vidta ytterligare förebyggande åtgärder generellt att minska.

11. FÖRVALTNINGSÅTGÄRDER

Förslag: Jakt på rovdjur inom renskötselområdet styrs med hjälp av riskmodellen och i samråd med samebyarna till de områden där rovdjuren beräknas göra störst skada gentemot rennäringen. Innan riskmodellen är applicerad i förvaltningen tas dessa områden fram i nära samarbete med samebyarna.

Nedan presenteras åtgärder, som är aktuella för att se till att skador av rovdjur inte överskrider toleransnivån. Åtgärderna implementeras som en del i förvaltningsverktyget.

Den tidigare presenterade riskmodellen anses vara ett bra verktyg för att bättre kunna styra licensjakten på rovdjur till de områden där rovdjuren orsakar rennäringen störst skada.

11.1. LO

Förslag: Licensjakt på lodjur införs i norra förvaltningsområdet samt inom Idre samebys betesområde även under oktober till december.

För att bättre ta hänsyn till rennäringens intressen bör lodjursjakt tillåtas även under hösten oktober till december. De fördelar som ses med licensjakt på hösten i jämförelse med nuvarande jakttid i mars månad är:

- ✓ Ett lodjur fällt i slutet på oktober dödar inte renar ur den kapitala renhjorden under november-februari.
- ✓ Om jakten genomförs strax innan renarna flyttas till platsen är risken mindre att andra lodjur hinner återetablera de områden där jakten bedrivits. Detta borde innebära att jakten kan ha en större effekt för att förhindra skada gentemot rennäringen.
- ✓ Spårförhållandena är oftast bättre under oktober till december. Mindre snö möjliggör även att hundar kan användas i större utsträckning.

Genomförandet försvåras av att hösten är en arbetsintensiv period för renskötarna och att det under den föreslagna jakttiden är få timmar med dagsljus i norra Sverige. Under förutsättning att licensjakten under hösten inte haft avsedd effekt bör därför ytterligare möjligheter till jakt på lodjur tillåtas under mars månad.

11.2. JÄRV

Förslag:

- Riktad skyddsjakt i populationsreglerande syfte på järv införs i renskötselområdet. Jakten styrs till de områden där järv beräknas göra störst skada gentemot rennäringen.
- Åteljakt på järv tillåts.
- Jordbruksverket genomför en översyn av foderlagstiftningen så att ren på åtel kan tillåtas.

En utökad skyddsjakt på järv föreslås som ett alternativ i förebyggande syfte för att reglera järvpopulationen. Skyddsjakten bör genomföras via en tilldelning av ett bestämt antal individer av järv inom de områden där järvar beräknas göra störst skada gentemot rennäringen, dessa områden tas fram i samråd med samebyn och länsstyrelsen. Den riktade skyddsjakten får inte begränsa möjligheterna till skyddsjakt i övrigt.

För att jakten på järv ska kunna effektiviseras genom åteljakt bör Jordbruksverket utreda om undantag kan medges för att använda slaktrester och trafikdödade renar inom den egna samebyn. Skälen till att begränsa användningen av slaktrester och trafikdödade renar som åtelmaterial har i huvudsak varit motiverat av smittskyddsskäl. Vad det gäller järv så är jaktbytet inte avsett som mänsklig föda varför risken för spridning av smittor från järv till människa anses som mycket liten. Under förutsättning att användningen av kadaver begränsas till den egna samebyn bedöms riskerna knappast vara större än den utfodring av slaktprodukter som tillåts när det gäller övrigt vilt.

Riskerna för habituering, tillvänjning, ska inte negligeras. För att minimera risken för habituering bör därför de avsedda åtlarna placeras på ett sådant sätt och i sådana områden där mänsklig störning kan undvikas i så stor utsträckning som möjligt. Faran förväntas dock vara betydligt mindre än riskerna med habituering av björn eftersom järvar är revirhävdande och rör sig över betydligt mindre områden än vad björnar gör. Järvar bedöms heller inte utgöra ett hot mot människors säkerhet i den utsträckning som björnar kan göra varpå konsekvenserna av habituering anses mindre även i det avseendet.

11.3. BJÖRN

Förslag: Skyddsjakt inom skyddsintensivt område underlättas.

Björnpopulationen bör i första hand regleras genom en riktad och kontrollerad licensjakt som i så stor utsträckning som möjligt styrs till de områden där björnar förväntas göra störst skada för rennäringen. Jakt på björn bygger i dag på en lång tradition och en god kunskap om hur jakten kan bedrivas. Det anses därför viktigt att fortsatt ta tillvara den resurs som det allmänna jägareintresset utgör genom en licensjakt som är öppen för flertalet jägare.

Såväl traditionell kunskap baserad på erfarenhet och pågående vetenskapliga studier gällande björnens predation på ren, visar entydigt att den absolut största delen av problemen gentemot rennäringen är koncentrerad till kalvningsland under tidsperioden från kalvning till mitten av juni. För att undvika att rennäringen drabbas av alltför stora skador bör skyddsjakt avseende skyddsintensiva områden underlättas. Skyddsjaktens motiv är att minimera skada inom kalvningsland. Pågående studier i Udtja och Gällivare skogsamebyar visar att den största delen av predationen på renkalvar sker under de första tre veckorna efter renkalvens födelse. Detta är även i linje med tidigare studier när det gäller björnens predation på älg i Skandinavien.[116] Renkalvningen påbörjas i början/mitten av maj beroende på region och pågår i cirka tre veckor framåt. När kalvarna sedan nått tre veckors ålder förändras kalvarnas beteende. Då är de stora nog att tillsammans med modern springa ifrån björnarna. För att förebygga skada bör därför jakten inledas strax innan renarna påbörjat kalvningen och sträcka sig en bit in i juni månad så att även sent födda kalvar skyddas.

För att tillämpa zonering av kalvningsland i förvaltningen behövs kartmaterial över samebyarnas kalvningsområde. Det finns idag en stor variation med vilken noggrannhet som kalvningsområdena på rennäringens markanvändningskartor är presenterade. För att dessa kartor ska kunna användas som grund för ovanstående föreslagna skyddsjakt bör markanvändningskartor avsedda för detta syfte utarbetas. Kalvningsområdena kan variera mellan åren beroende på snösmältningens framskridande. Dessa kartor bör därför verka dynamiskt och förändras enligt rådande situation.

Jakt med helikopter bör användas där andra alternativ till avlivning inte går att genomföra. Skyddsjakten bör i huvudsak genomföras av samebyarna själva mot ersättning från staten. Detta beroende på att renskötarna oftast är på plats under pågående bevakning och jakten kan därför genomföras snabbt och effektivt. Under denna tidsperiod är det även mycket känsligt för utomstående att färdas inom områden där vajor är i färd med att kalva eller nyss har kalvat. Tidsperioden präglas även av svåra

[116] Swensson, J. E., Dahle, B. & Sandegren, F. 2001. Bjørnens predation på elg. – NINA Fagrapport 048: 1-22

förhållanden för transport på grund av smältande snö och stora vattensamlingar. Under tidsperioden för renkalvning är björnhonor med årsungar oftast mycket stationära och begränsade i sina rörelsemönster. Under den tidsperiod som är aktuell är det enligt den pågående predationsstudien i Udtja och Gällivare ytterst sällan som honan lämnar sina ungar och går iväg längre sträckor. För att undvika att en hona fälls under en tidsperiod då hon har små och outvecklade ungar krävs att jägarna, innan de fäller en björn av en honas storlek, vidtar stor försiktighet och iakttar björnen en längre tidsperiod för att i största möjliga mån säkerställa att björnen är ensam när och om den fälls.

Inventering av björn

> **Förslag**: Medel avsätts för inventering och analyser av björn spillning särskilt i fjällområdet.

Björn inventeras lämpligast genom insamling av DNA. Metoden går ut på att personer som rör sig i skog och mark samlar in små prover av de högar av björnspillning som anträffas.[117] Personerna kan vara utskickade för att leta björnspillning, jägare som är ute och jagar, renskötare eller allmänhet som är ute i naturen. När insamlingsperioden är slut och alla prover inkommit skickas proverna för analys till ett laboratorium. På labbet undersöks om proverna innehåller björnspillning och i så fall, från vilken individ spillningen kommer. Labbet överlämnar analysresultaten till ansvarig länsstyrelse och till Skandinaviska Björnprojektet. Resultaten visar hur många olika individer som hittats i spillningsproverna, hur ofta och vart varje individ har hittats, och vilket kön individerna har. Med hjälp av statistiska metoder beräknar sedan Björnprojektet fram det totala antalet individer i området enligt en så kallad fångst-återfångst metod.

Nuvarande populationsberäkningar baserade på insamlade spillningsprover har visat sig ha stora brister i täckningsgrad främst i fjällkedjan. Det bristande antalet insamlade spillningsprover och därmed antalet individer i analyserna står i stark konstrast till renskötarnas uppfattning om att det är gott om björn inom fjällområdet. För att skapa en mer rättvisande bild och säkerställa att björnstammens utbredningsområde inte allvarligt kommer att minska på grund av utökade skyddsjakter måste inventeringsmetoderna för björn i fjällområdet snarast förbättras. En bättre inventering med hjälp av DNA-analyser från fjällområdet är även en förutsättning för att ersättningen ska kunna bli ersättningsgrundande. Analyskostnaderna är den största posten i en sådan inventering, därtill behövs medel för insamlingskit och övrigt material, administration och inhämtning av prover i de fall det krävs för att få en fullständig inventering.

---

[117] Solberg, K. H., E. Bellemain, O.-M. Drageset, P. Taberlet and J. E. Swenson. 2006. An evaluation of field and non-invasive genetic methods to estimate brown bear (*Ursus arctos*)population size. Biological Conservation 128:158-168.

11.4. VARG

Förslag:
- Genomföra en konsekvensanalys av vad en växande vargstam innebär för rennäringen.
- Utarbeta konkreta handlingsplaner och konsekvensanalyser för hur varg i renskötselområdet hanteras.
- Upprätta en buffertzon för att i förebyggande syfte minimera invandringen av varg söderifrån in i renskötselområdet.
- Vargar sändarförses med GPS.

Målet enligt *Prop. 2008/09:210* är att även i fortsättningen begränsa förekomsten av varg till områden utanför renskötselområdets åretruntmarker. Varg är enligt traditionell kunskap[118] om hur vargar och renar beter sig utan tvivel det rovdjur som ställer till med störst problem för rennäringen. Varg bland renar gör gällande att renskötseln mer eller mindre omöjliggörs när det finns vargar inom renhjorden och rennäringen framhåller fortsatt att varg inte kan tolereras inom renskötselområdet. Trots detta har antalet vargar i renskötselområdet ökat markant under senare år. Nedanstående figur visar de vargar som identifierats med DNA inom renskötselområdet under 2011. Förutom dessa tillkommer ytterligare minst lika många vargar som inte har identifierats genom DNA.[119]

Figur 7 Identifierade vargindivider i renskötselområdet 2011.
Källa: Naturvårdsverket

[118] Sikku, O. J & Torp, E. 2008. Vargen är värst, traditionell samisk kunskap om rovdjur.
Mattison, J., Persson, J., Karlsson, J. & Andrén, H. 2007. Erfarenheter från försök att minska rovdjursangrepp på ren. PM till rovdjursutredningen. Viltskadecenter.

[119] Pers. meddelande Magnus Kristoffersson

Regelbunden förekomst av varg inom renskötselområdet är omöjligt utan att rennäringen ska stå för alltför stora kostnader i form av merarbete och faktiska förluster. I samlade vintergrupper kan ett enskilt besök av varg splittra hjorden och medföra mycket stora kostnader för den enskilda renskötaren. Nedlagt arbete spolieras och samlingar måste göras om. Det är därför omöjligt för rennäringen att acceptera att vargar etablerar sig inom renskötselområden.

Vargar kan ställa till stor skada på kort tid varför många, för att inte säga de flesta, skyddsjaktsärenden på varg är av mer eller mindre akut karaktär och måste genomföras på kort tid för att förhindra ytterligare skador. Utredningen anser att konkreta handlingsplaner och konsekvensanalyser över hur varg i renskötselområdet bör hanteras, ska utarbetas. Dessa planer och analyser måste finnas till hands innan problem uppstår för att förebygga skada. Varg bör också i en mycket större omfattning än idag sändarförses för att underlätta spårningsarbete och åtgärder för att förhindra att skador uppstår för rennäringen under hela året.

Med anledning av de erfarenheter som årets vargflytt inneburit ställs kravet även här på väl utarbetade handlingsplaner. Vargar i renskötselområdet, oavsett genetiskt värde och generation, ska snabbt behandlas genom väl genomarbetade och konsekvensanalyserade handlingsplaner. Sametinget efterfrågar en snabb hantering och omedelbar flytt av dessa djur. En växande vargstam i det mellersta förvaltningsområdet kommer med all sannolikhet innebära att fler vargar kommer att vandra in i renskötselområdet. En sådan ökad invandring kommer att medföra ökade problem framför allt för samebyarna i de södra delarna av renskötselområdet. Behovet av skyddsjakt på varg ökar. För att förebygga skada inom renskötselområdet och för att minimera invandringen av varg söderifrån in i renskötselområdet ser Sametinget det nödvändigt att jakt på varg i Mellansverige upprätthålls.

Med anledning av en stark ökning av varg i renskötselområdet och framför allt i de södra delarna bör en buffertzon söder om renskötselområdet inrättas. Idag skapar vargar som utvandrar från närliggande revir i Mellansverige problem för framför allt de sydligaste samebyarna. Under barmarkstiden är det svårt få en överblick av de skador vargarna orsakar rennäringen. Det ses därför nödvändigt att implementera en buffertzon där vargar årligen avlägsnas under vintern så att det tillfälligt finns utrymme för nya vandrande vargar inom zonen.

11.5. KUNGSÖRN

Problembilden för kungsörn är snarlik den beskrivning som ges för problematiken för björn och rennäring. Även om det har konstaterats att kungsörn också kan ta fullvuxna renar[120] så är det otvivelaktigt att de största problemen är knuten till i direkt anslutning till kalvningsperioden. Kungsörnar har vid tidsperioden för renkalvning icke flygfärdiga ungar i sina bon i de centrala delarna av reviret. Detta innebär vissa problem i diskussionerna om möjligheter till att utföra skyddsjakt för att undvika skador orsakade av kungsörn under kalvningsperioden. Även om vetenskaplig forskningen gällande kungsörnars predation på renkalvar är ytterst begränsad har det genom boplatskontroller visats att det finns en stor variation mellan de revirhävdande paren i vilket omfattning man finner klövar från renkalvar i boet. Detta tyder på att det finns örnar som är mer eller mindre specialiserade på att nyttja renkalvar (döda eller levande) medan andra är mer riktade mot småvilt.[121]

Sannolikt förekommer en stor variation mellan örnar i hur stor skada de ställer till med inom renkalvningsområdena och det är därför av stor betydelse att det finns möjlighet att avlägsna de individer som bedöms göra störst skada. Utredningen föreslår därför att skyddsjakt på örn ska tillåtas inom områden för renkalvning. I de fall då skyddsjakt ska verkställas på örnar som bedöms vara revirhävdande bör boet först lokaliseras så att skyddsjakten utförs på hela etableringen så att såväl ungar och föräldrapar avlägsnas.

11.6. HAVSÖRN

> **Förslag:** Framtida studier av kungsörnens predation på ren bör även interaktionen kungsörn-havsörn studeras.

Havsörn ingår inte i uppdraget men upplevs av renskötarna skapa stora problem framför allt under kalvningsperioden då det förekommer ett stort antal inflygande havsörnar i fjällområdet. Det finns dokumentation på att havsörnen tar renkalv och/eller tar över kungsörnens byte som då tvingas slå en ny renkalv. Framtida studier av örnar bör därför även innefatta denna typ av interaktion.

[120] Sikku, O. J & Torp, E. 2008. Vargen är värst, traditionell samisk kunskap om rovdjur. Mattison, J., Persson, J., Karlsson, J. & Andrén, H. 2007. Erfarenheter från försök att minska rovdjursangrepp på ren. PM till rovdjursutredningen 2007. Viltskadecenter.

[121] Alf Nordin, personligt meddelande.

11.7. GENERELLT OM SKYDDSJAKT

Förslag:

- Skyddsjakt bekostas helt av staten.
- Samebyarna ges möjlighet att upplåta skyddsjakt till annan.

Skyddsjakt behövs för att förhindra att enskilda rovdjur eller grupper av individer förorsakar stor skada under andra tidsperioder och i områden än de som omfattas av licensjakten. Dessa ärenden är oftast akuta och kräver snabb hantering i såväl beslutsprocesser som när jakten ska genomföras. Det finns idag ett tydligt behov av att standardisera tillämpningen av skyddsjaktslagstiftningen mellan länsstyrelserna och mellan olika handläggare. Tydliga riktlinjer bör också skapa en större förutsägbarhet i förvaltningen vilket kan minska risken för konflikter.

Skyddsjakt ska bekostas av staten och inte av den som har drabbats av skadan. Möjligheterna att utföra jakt på rovdjur bör i första hand tilldelas berörd sameby mot ersättning för de kostnader jakten medför. I de fall samebyarna inte själva vill eller anser sig kunna utföra jakten bör möjligheter till att upplåta jakten till andra finnas. Idag varierar möjligheterna mellan länen för huruvida renskötarna tillåts ta med sig jaktgäster eller inte på de områden som länsstyrelserna upplåter på samernas mark ovan odlingsgränsen och inom renskötselns åretruntmarker. Länsstyrelsernas tolkningar av regelverken bör därför likriktas med en strävan att göra jakten på stora rovdjur i fjällområdet tillgänglig för så många som möjligt i samråd med samebyarna.

För både beslutande myndigheter och den som lidit skada är det av intresse att en skyddsjakt inte begränsas i utförandet. Beslut måste vara rimliga att utföra och det får inte resas praktiska hinder som väsentligt begränsar skyddsjaktens utförande på ett effektivt och ändamålsenligt sätt. Utöver de konventionella metoderna för jakt bör skyddsjaktens fokus ligga på väl beprövade jaktsätt som tidigare visat sig fungera bra. Jakt/avlivning från helikopter är ett effektivt hjälpmedel vid vissa specifika tillfällen. Likaså att skjuta direkt från ett terrängfordon. Det är dock inte fråga om långa förföljelser av rovviltet. Skulle det mot förmodan ske och djuret dör av kraftig stress, kan inte det ses som representativt för metoden. Ett långt förföljande som stressar djuret beror sannolikt på att terrängtypen inte är lämpad för den typen av jaktmetod och jakten ska därför avbrytas då den sällan ger något resultat.

Jakt eller avlivning från helikopter förutsätter i de flesta fall att det finns folk på marken som kan utföra förarbetet med spårning, lokalisering, identifiering och ringning av rovviltet. Helikoptern ska inte betraktas som det primära redskapet i jakten utan snarare det sekundära. Från helikoptern upptäcks djuret i jaktringen, helikoptern positionerar sig vilket ger skytten tillfälle att på ett säkert sätt avliva djuret utan onödigt lidande vilket ligger i linje med skyddsjaktens syfte.

13. ERSÄTTNINGAR VID ROVDJURSFÖREKOMST

Förslag:

- Att medel avsätts för att täcka de faktiska förluster inklusive merarbete som rovdjuren orsakar rennäringen och att regleringsbrevet ändras så att utbetalning möjliggörs.
- Ett tilläggsuppdrag för en översyn av ersättningssystemet.
- Nya ersättningsnivåer för lo och järv måste tas fram utifrån dagens befintliga kunskap.
- Ett nytt ersättningssystem måste skyndsamt utarbetas för björn och örn baserat på förekomst.

13.1. ERSÄTTNING FÖR FÖRLUSTER OCH MERARBETE

Riksdagen och regeringen ansåg i prop. 2008/09:210 att det var viktigt att slå vakt om rennäringens möjligheter och gjorde bedömningen att det är av avgörande betydelse dels för rovdjursacceptansen, dels för förtroendet för den förda rovdjurspolitiken, att de ersättningar för rovdjursrivna renar som staten betalar ut motsvarar rennäringens faktiska förluster och merarbete till följd av rovdjursangrepp.

Det förutsätts att en rimlig proportionalitet föreligger mellan vad det allmänna vinner och den enskilde förlorar. Proportionalitetsprincipen ska beaktas av såväl myndigheter som domstolar, vilket följer av att principen är att anse som lag. Om det allmänna utför ingrepp på den enskildes egendom, ska ersättning följaktligen utgå enligt egendomsskyddet i grundlagen. Den i dag förda rovdjurspolitik, kan ej ses som proportionerliga i förhållande till den skada samebyarna och därmed de enskilda renskötarna drabbas av. Statens underlåtenhet att betala ut full ersättning innebär att samebyarna ej kompenseras för den ekonomiska skada som uppstått på privatägd egendom genom det ökade rovdjurstrycket.

Det faktum att renar utgör huvudfödan för de stora rovdjuren i renskötsellänen placerar rennäringen i en särställning i rovdjurssammanhang. Ingen annan näring är i tillnärmelsevis lika hög grad beroende av en aktuell bedömning av rovdjurens faktiska uttag.[122] Utredningens bestämda uppfattning är fortsatt att rennäringen måste ges större inflytande i den regionala förvaltningen av rovdjuren än vad som ges idag.

[122] Prop. 2008/09:210

Naturvårdsverkets rekommenderade 1995[123] att ersättningsbeloppen för de olika rovdjursarterna skulle innefatta kompensation till renägarna för de olika rovdjursarternas predationstryck och naturvårdens värde. Likaså betonades att samebyarna med rovdjursförekomst skulle kompenseras generöst för de skador rovdjuren kunde väntas göra. Intentionerna med det nya systemet var att ersätta renägarna för de verkliga förlusterna:

> *De nya ersättningsnivåerna syftar till att ersätta renägarna för de verkliga förlusterna i samband med rovdjursförekomst, och till att öka toleransen hos de olika intressena som berörs av frågan. Vid stor rovdjurförlust måste möjligheten att decimera rovdjur accepteras av naturvårdens företrädare, på samma sätt som att ett antal rovdjur måste accepteras av rennäringen.* [124]

Arbetsgruppen fastlog att varje föryngring av lo och järv skulle ersättas med en summa motsvarande 200 renar. Ersättningen avsågs täcka dels de beräknade verkliga förlusterna av renar, dels extra kostnader för merarbete samt bevakning till följd av rovdjursförekomst.

Den verkliga ersättningen fastställdes senare till 200 tkr för en föryngring av lo eller järv vilket motsvarar 1 tkr per ren. Detta är långt under det genomsnittliga slaktvärdet av 200 renar vilket beräknats uppgå till 331 tkr.[125] Det faktiska värdet av en ren är betydligt högre än enbart slaktvärdet.

Regelbunden förekomst baserades på 50 renar och ersättning för tillfällig förekomst på samebyarnas barmarksareal, men kom senare att fastställas till att motsvara en fast summa av halva ersättningen för regelbunden förekomst. Arbetsgruppen föreslog även att en total ersättning för 2 000 renar utgick för vardera arten björn och örn. Som exempel beräknades predationen av björn i Gällivare skogssameby omfatta 70 renar och i Udtja sameby 50 renar. Den pågående björnpredationsstudien i dessa byar har visat att enbart de björnarna som är märkta i studien under säsongen 2011 tog 85 renkalvar och 8 vuxna respektive 89 renkalvar och 8 vuxna renar från kalvning till 1 juni. Predationen av björn är därmed avsevärt högre än vad som då ansågs.

Baserat på den ersättning som betalades ut av Sametinget för 2010 för förekomst av björn och örn motsvarar detta endast 807 respektive 537 kr per ren, vilket inte ens motsvarar halva slaktvärdet av en genomsnittlig ren idag. Baserat på samma beräkning som ovan (i fallet gällande lo och järv) uppgår slaktvärdet av 2 000 renar idag till 3,3 miljoner kr.

---

[123] Refererad Rapport 3899 i Sametinget/Naturvårdsverket. Förslag till utformning av det nya ersättningssystemet för rovdjursrivna renar 1995-02-07.

[124] Rapport Sametinget/Naturvårdsverket. Förslag till utformning av det nya ersättningssystemet för rovdjursrivna renar 1995-02-07.

[125] Baserat på medelvärden för säsongen 10/11: (53,68 kr/kg + slaktstöd 11,67 kr/kilo) * 25,33 kg = 1655 kr/ren

Renens värde

Eftersom värdet av olika kategorier (kön och ålder) av ren är olika, beror värdet på en ”genomsnittlig” rovdjursriven ren på rovdjurets eventuella preferens för någon kategori av djur (det vill säga tar rovdjuret proportionell av det som finns, eller väljer den hellre kalv eller vuxen ren) och hur stor andel av de olika kategorierna det finns att välja mellan. Finns det bara en liten andel kalvar kommer fler vuxna att dödas även om rovdjuret egentligen föredrar kalv.

Beräkningar gjorda av professor Birgitta Åhman vid Sveriges Lantbruksuniversitet (SLU) visar att värdet av en dödad ren varierar med förutsättningarna, men kan i genomsnitt sägas vara värd mellan 1,3 och 1,9 renar i slaktledet exklusive de negativa effekter som predationen medför på renhjorden.[126] Beräkningarna är gjorda utifrån den vanligt förekommande hjordstrukturen i Sverige samt med olika preferens för kalv respektive vuxen ren. Även om en hög preferens för kalv antas, blir andelen vuxna renar som dödas väsentlig eftersom vajorna utgör en stor del av renhjorden (särskilt på vintern). Med fler vajor i hjorden och färre kalvar blir värdet av den genomsnittliga renen än högre.

En förlorad vaja är värd betydligt mer eftersom även de kalvar som hon kunnat producera i framtiden går förlorade. Värdet av en vaja beror på när hon dödas av rovdjur med hänsyn till: ålder; när under året hon förloras; sannolikheten för överlevnad; sannolikheten för att föda och ta hand om en livskraftig kalv samt vad framtida produktion skulle ha gett utan predation. När en vaja dödas behöver hon ersättas med en ny honkalv. Dödas hon på sommaren kan renägaren teoretiskt ersätta henne genom att spara en extra honkalv på hösten. Dödas hon däremot på vintern dröjer det till nästa höst innan hon kan ersättas, vilket medför att det tar ett par år innan den nya vajan börjat producera egna kalvar och det blir därmed ett glapp i kalvproduktionen. Beräkningar gjorda på samma sätt som ovan visar att en genomsnittlig vaja (inklusive sitt eget slaktvärde) är värd slaktvärdet för mellan 1,9 och 3,8 kalvar beroende på ålder när hon dödas.

Förloras en stor andel renar genom predation medför det negativa kumulativa effekter för hjorden eftersom åldersstrukturen i renhjorden (med optimal andel produktiva vajor) förstörs.[127] I ovanstående beräkningar har varken hänsyn tagits till den faktorn eller det merarbete som rovdjuren orsakar.

---

[126] Danell, Ö. 1999. Simulering av populationsdynamik och produktion i renhjorden. *I*: Dahle, H.K., Danell, Ö., Gaare, E. & Nieminen, M. (eds.), *Reindrift i Nordvest-Europa i 1998 - biologiske muligheter og begrensninger*. Nordiska Ministerrådet, København, pp. 113-115.

[127] Danell, Ö. 2009. Wild predators but tame prey – consequences of large predators on reindeer industry. Rangifer Report No. 13: 27-28.
Danell, Ö. & Danell, A. 2009. Precautionary estimation of the depredation pressure and its consequences in the semi-domesticated reindeer population in Sweden. Rangifer Report No. 13: 95-96.

Naturvårdsverket och Sametinget gjorde en hemställan till regeringen redan 2005 att tillsätta en utredare för att utvärdera effekterna av det ersättningssystem som infördes 1996.[128] Utvärderingen ansågs viktig för att se över hur väl det nuvarande ersättningssystemet uppfyller de mål och vilka effekter de skapat både för rovdjur, rennäring och ansvariga myndigheter. Behovet av en sådan översyn konstaterades även av länsstyrelsen i Norrbottens län vid sitt arbete med översynen av Naturvårdsverkets föreskrifter under 2003 samt från samebyarnas representanter.

När nuvarande ersättningssystem utarbetades ansåg gruppen för utredningen 1995 att det inte fanns tillräckligt med underlag vad gäller örn och björn för att föreslå en ersättning baserat på förekomst. Istället föreslogs en ersättning grundad på samebyarnas barmarksareal[129] eftersom skador av dessa arter i första hand drabbar barmarksområdena. Målet var då att inom en treårsperiod inhämta den kunskap som behövdes för ett differentierat ersättningssystem.

Utgångspunkten har förbättrats något vad det gäller björn, men problematiken kvarstår i sin helhet gällande örn. Nya ersättningssystem förutsätter att den aktuella rovdjursförekomsten i varje sameby är känd. Denna kunskap finns för närvarande inte i hela renskötselområdet. Intensifierade inventeringsinsatser av björn och örn måste därför till för att möjliggöra en så rättvis fördelning som möjligt mellan samebyarna. Kunskap om rovdjurstammarnas utbredning och antal är dessutom nödvändigt för att kunna följa upp rovdjurstammarnas utveckling. Utöver den dokumentation som myndigheterna besitter har de renskötande samerna stor kunskap om rovdjurssituationen i landet.

Beroende på att det råder stora oklarheter kring hur många björnar det faktiskt finns i fjällområdet är det i dag oklart hur mycket extra pengar det skulle behövas för att ersättningen skulle motsvara de skador som björn orsakar rennäringen. Sett utifrån de områden i fjällområdet där betydande insatser trots allt genomförts för att samla in björnspillning och preliminära resultat från ny forskning om björnars predation på ren, är det ingen försiktig gissning att det kommer att behövas mera medel.

Toleransnivåutredningen anser att det befintliga ersättningssystemet bör ses över i sin helhet och att nya ersättningsbelopp skyndsamt ska tas fram utifrån dagens tillgängliga kunskap gällande rovdjur och rennäring med beaktande av såväl de direkta som indirekta konsekvenser som predationen medför. I översynen bör också det faktum att samebynivå är för liten enhet att förvalta rovdjur på beaktas.

---

[128] Gemensam hemställan från Naturvårdsverket och Sametinget om förändring av Viltskadeförordningen (2001:724) samt ersättningsnivåer m.m. för varg, björn och kungsörn. PM 2005-11-24. Dnr 100-6141-05 Nf, Dnr 271/05

[129] Barmarksarealernas storlek beräknades i ”Renbetesmarkerna” SOU1966:12

Utredningen hänvisar i väntan på översynen av ersättningssystemet bör beloppen höjas baserat på det nuvarande ersättningssystemet och dagens slaktvärde på ren (se bilaga 5). Totalt sett innebär detta att ett ytterligare anslag avsätts i storleksordningen 34,3 miljoner kr per år. (beräknat utifrån 2010 år inventeringsresultat) som tillfällig lösning tills dess att ersättningssystemet setts över i sin helhet.

Förlust relaterat till ersättningar och ersättningsnivåer

Den totala ersättningen för rovdjursförekomst uppgick det senaste året (2011) till drygt 62 milj. kr vilket motsvarar ca 250 kr per ren i vinterhjorden. För en renägare med 500 renar ger det totalt 125 tkr. Med dagens avräkningspris och ersättningsnivåer ersätts enbart förlusten av slaktvärdet upp till 6,8 procent av renar i vinterhjorden om renens värde sätts till 1,3. Om värdet antas till 1,5 respektive 1,8 kalvar till slakt per förlorad ren motsvarar det en förlust på 5,9 procent respektive 4,9 procent förlust av renar i vinterhjord. Nuvarande ersättningsnivå kompenserar således bara minskningen av direkta slaktintäkter vid en förlust på ca 5-7 procent av renarna räknat som andel av vinterhjorden. Övriga kostnader i form av dynamiska effekter, merarbete och ökade omkostnader ersätts då inte alls.

Kostnader för varg

Förslag:

- Särskilda medel bör avsättas för de olägenheter som uppkommer när varg förekommer i renskötselområdet
- Ersättning utgår för nedlagt arbete vid varje enskilt tillfälle.

Eftersom varg inte regelbundet uppträder inom renskötselområdet anses det inte rimligt att rennäringen regelmässigt ska vidta förebyggande åtgärder för at skydda sig mot angrepp av varg. Förebyggande åtgärder kopplat till varg är oftast av akut karaktär och det är åtgärder som måste sättas in med kort varsel. Aktiva åtgärder som kan ge effekt så som flytt av renar eller ökad bevakning är kostsamma för renägaren och kostnaderna för åtgärderna överstiger oftast de ersättningar som samebyarna förfogar över. Det anses därför orimligt att den enskilde renägaren själv ska betala för de kostnader som uppkommer i samband med förebyggande åtgärder för att förhindra eller mildra skador av varg.

I fallet varg inom renskötselområdet anses det av djuretiska och kostnadseffektiva skäl vara motiverat att använda helikopter vid avlivning. Helikopterjakter är förenade med vissa kostnader och det anses orimligt att renskötarna som redan lidit skada även ska betala för de kostnader som uppkommer i samband med jakt från helikopter. Ett utökat ansvar från statens sida motiveras även av det känsliga område som vargjakten utgör. Staten bör ta sitt fulla ansvar för kostnader och genomförandet vid skyddsjakt och övrig förvaltning av rovdjur i renskötselområdet. Arbetet med att följa vargar bör genomföras av länsstyrelsen och samebyn gemensamt ersättas med samma ersättning för utfört

arbete. Handläggning och utbetalning av denna utbetalning bör ske av Naturvårdsverket via länsstyrelsen. Utöver denna ersättning ska det finnas utrymme för rimlig ersättning för såväl de skador som uppkommit och de förebyggande åtgärder som krävs för att begränsa skador av varg.

Kostnader för merarbete

> **Förslag:** Regeringen avsätter en halv miljon kronor till Sametinget att upprätta ett projekt som under ett år framåt dokumentera det merarbete som rovdjuren orsakar renskötarna.

Att kvantifiera det merarbete rovdjuren orsakar rennäringen är svårt och har konstaterats att vara så även i tidigare utredningar. Utifrån dagens befintliga material har det inte varit möjligt att uppskatta kostnaderna. För att möjliggöra framtida beräkningar av ersättningsnivåerna föreslår utredningen att regeringen skapar förutsättningar för ett projekt som under ett år framåt i tiden dokumenterar den tid som renskötarna lägger ned på rovdjursrelaterat arbete så som inventering, merarbete, extra bevakning, möten, skyddsjakter inklusive ansökningar m.m.

13.2. ÄNDRING AV SAMETINGETS REGLERINGSBREV

Höjda ersättningsnivåer kräver också förändring av befintlig lydelse av regleringsbrev gällande *1:8 Ersättningar för viltskador m.m. (ramanslag) ap. 2 Ersättning för renar som skadats eller dödats av varg, björn, järv, eller örn*, för att möjliggöra utbetalning till samebyarna. Nuvarande lydelse enligt nedan omöjliggör en högre ersättningsnivå:

1. *Sametinget ska lämna ersättning för föryngring, regelbunden eller tillfällig förekomst av rovdjur enligt 6 § viltskadeförordningen till sameby med* ***högst*** *följande belopp:*

	Föryngring	Regelbunden förekomst	Tillfällig förekomst
Järv	200 000	70 000	35 000
Lo	200 000	70 000	35 000
Varg	500 000	80 000	35 000

Ersättningsbeloppen för regelbunden eller tillfällig förekomst avser, när det gäller varg, varje individ och i övriga fall förekomst inom samebyn. Ersättningsbeloppen för föryngring avser varje föryngring.

Förekomst av björn ersätts med ***högst*** *1 615 000 kronor och förekomst av örn med* ***högst*** *1 075 000 kronor och fördelas mellan de ersättningsberättigade samebyarna i förhållande till betesområdenas areal.*

Sametinget efterlyser även en flexiblare formulering vad gäller massdödsersättningen (10 § viltskadeförordningen). Nuvarande lydelse är:

*Sametinget får använda **högst** 1 000 000 kronor för ersättning enligt 10 § viltskadeförordningen.*

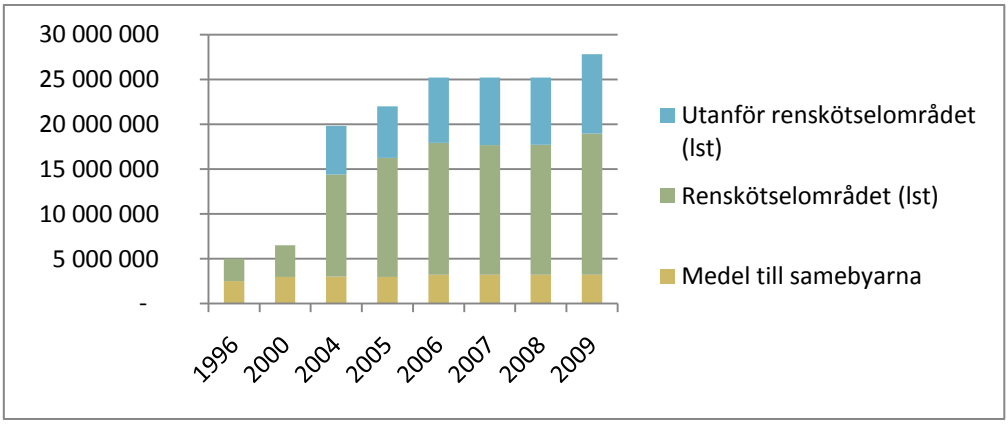
13.3 ERSÄTTNINGAR FÖR INVENTERING

Förslag: Ersättningarna för samebyarnas inventeringsarbete ses över för att motsvara de faktiska kostnader som inventeringsverksamheten utgör.

Inventeringen av rovdjur är en omfattande och kostnadskrävande verksamhet som är en förutsättning för ett förekomstrelaterat ersättningssystem. Utveckling av olika inventeringsmetoder har pågått under decennier och metoderna utvecklas fortfarande efterhand som ny kunskap och erfarenheter tillkommer. Operativt ansvariga för inventeringsverksamheten är länsstyrelserna som i samarbete med samebyarna utför inventeringarna i renskötselområdet.

När ersättningssystemet introducerades 1996 fanns det ca 6 miljoner kr till inventeringsarbetet som då fördelades lika mellan länsstyrelserna och samebyarna. Länsstyrelsernas inventeringsarbete finansieras från anslagsposten *Anslaget för biologisk mångfald* tillhörande Miljödepartementet medan samebyarnas deltagande finansieras av Viltskadeanslaget tillhörande Landsbygdsdepartementets ansvarsområde. Det sist nämnda anslaget har sedan dess i huvudsak varit oförändrat, medan anslaget till länsstyrelserna vuxit. Medelstilldelningen för inventeringar framgår av *figur7*.

Inventeringar av rovdjur sker även i län och i områden utanför renskötselområdet, varför en del av inventeringsanslaget används även där. Därutöver tillkommer kostnader för analys av DNA-prover.



Figur 8. Medelstilldelning för inventering av rovdjur i Sverige1996, 2000 och under de senaste sex åren 2004-2009. Källa RFN natur.

Sett till prisutvecklingen när det gäller drivmedel och utrustning i form av snöskotrar etc. har ersättningen till samebyarnas inventeringsverksamhet i praktiken minskat sedan inventeringarna infördes 1996. Detta har skett trots att arbetsbelastningen ökat på grund av växande rovdjurstammar och utvecklade inventeringsmetoderna.

Sametinget begär årligen in uppgifter över de faktiska kostnaderna som inventeringen medfört i samebyarna. Mellan åren 2009-2011 har kostnader årligen redovisats för mellan 4,1 - 4,7 miljoner kr. Det bör tilläggas att detta är den absoluta lägsta nivån för kostnaden, eftersom inventeringsarbetet utöver den ersättning som betalas ut (3,2 miljoner kr) belastar samebyarna och de enskildas ekonomi, vilket riskerar att samebyarna slutar inventera när smärtgränsen är nådd. Fram till dess att ersättningssystemet setts över i sin helhet bör därför Sametingets anslag för inventering ökas till 5 miljoner årligen.

Metoder för att inventera samtliga rovdjur inom renskötselområdet bör omedelbart utvecklas för att det ska vara möjligt att bedöma toleransnivåerna inom en sameby. Det krävs därför ett bättre system för inventering av björn och örn. Detta arbete måste prioriteras och metoden för inventering ska vara genomförbar inom tre år. Inventeringsmetoder ska arbetas fram i nära samverkan mellan rennäringen, förvaltningsmyndigheter, viltforskning och jägare.

13.4 ERSÄTTNINGAR FÖR SKADEFÖREBYGGANDE ÅTGÄRDER

Förslag: I enlighet med den gemensamma hemställan som Naturvårdsverket och Sametinget gjort om en förändring av Viltskadeförordningen anses fortsatt att sista stycket i 3§ utgår.

Nuvarande lydelse:
3§ Sametinget får till en sameby lämna bidrag till åtgärder för att förebygga skada att varg, björn, järv, lo eller kungsörn orsakar skador på renar. Bidrag får lämnas endast efter ansökan och för åtgärder som normalt inte ingår i renskötseln. Bidraget skall räknas av från ersättning som lämnas enligt 4§.

Föreslagen lydelse:
3§ Sametinget får till en sameby lämna bidrag till åtgärder för att förebygga skada av varg, björn, järv, lo eller kungsörn orsakar skador på renar. Bidrag får lämnas endast efter ansökan och för åtgärder som normalt inte ingår i renskötseln.

Det nuvarande ersättningssystemet inom renskötselområdet är konstruerat för att främja skadeförebyggande åtgärder. Regeringen säger i prop. 2000/01:57 *Sammanhållen rovdjurspolitik* att det är viktigt att även rennäringen försöker förebygga skador i större utsträckning. Som det är idag dras ersättning för förebyggande åtgärder bort från den totala rovdjursersättningen inom samebyn. Det medför att renägarna inte längre söker stöd för förebyggande åtgärder eftersom de får stå för hela den kostnaden själva.

Sametinget disponerar årligen ett belopp som fördelas mellan samebyarna för skadeersättning, förebyggande åtgärder och inventering. Stöd till förebyggande åtgärder ges efter särskild ansökan om medel för åtgärder som normalt inte ingår i rennäringen till exempel flyttning av renar till områden med ett lägre rovdjursbestånd. Åtgärder för att utveckla långsiktiga metoder och åtgärder ska prioriteras.

Regeringens motivering i prop. 2000/01:57 att de skadeförebyggande åtgärderna innebär en ökad slaktintäkt för samebyn genom att antalet rovdjursdödade renar minskar och att det därigenom uppkommer en vinst för samebyn är inte självklar. Ett exempel kan vara när skador av varg ska förebyggas genom att en sameby får ekonomiskt bidrag med användning av helikopter för samling och flyttning av renar på cirka 70 000 kr, vilket var fallet då ”Laponiavargen” uppehöll sig i samebyarna Sirges och Unna Tjerusj.

Ersättningsbeloppen har i huvudsak varit detsamma sedan år 2002. År 2006 höjdes ersättningen för tillfällig förekomst av varg från 25 000 till 35 000. Ersättningen för regelbunden förekomst av varg höjdes samtidigt från 50 000 till 80 000 kr, Ersättningen för regelbunden vargförekomst på individnivå har sedan 2002 varit 50 000 kr/år. I det aktuella fallet med Laponia innebär det att samebyn, i vart fall teoretiskt, skulle bli ”skyldig” 20 000 kr.

Att samebyn genom flyttning av renar motverkar förluster, som därmed ger ökade slaktintäkter, är en rimlig konsekvens. Men ”intäkterna” för detta får inte omedelbart genomslag utan först på sikt. Den nuvarande skrivningen motverkar således själva intentionen att skador i högre grad ska förebyggas.

Sedan förordningen trädde i kraft den 1 januari 2002 har Sametinget lämnat ersättning till skadeförebyggande åtgärder på sammanlagt ca 3,5 miljoner kr. Åtgärderna har hittills främst bestått av/i att flytta renar från områden där rovdjur uppträtt och där skador konstaterats eller befarats. Merparten av de förebyggande åtgärderna har vidtagits för att förhindra skador av varg. En stor kostnadspost i de skadeförebyggande åtgärderna har varit helikopterkostnader för att samla och flytta renar. Toleransnivå-utredningen föreslår att viltskadeförordningen ändras och att regeringen avsätter medel inledningsvis i storleksordningen 5,1 miljoner kr för förebyggande åtgärder. Medel som kan efter ansökan till Sametinget betalas ut till berörd sameby.

14. JÄMFÖRELSE MED ANDRA TYPER AV NATURRESURSFÖRETAGANDE

Rennäringen skiljer sig principiellt i ett flertal avseenden från andra areella näringar och andra typer av naturresursföretagande både avseende den principiella utformningen av driften och genom att den har fler roller än att enbart vara en näring jämförbar med andra näringar.[130] Rennäringen betraktas ofta av utomstående ömsom som en form av lantbruk eller ranchdrift, där produktionen kan styras av renskötaren ungefär som i vanlig husdjursskötsel, ömsom som naturresursföretagande av typen fångst eller fiske där man i princip inte äger resursen förrän den skördats. Renskötseln skiljer sig från båda dessa men ligger i principiellt hänseende närmast den vanliga husdjursskötseln.

I vanlig husdjursskötsel är både djur och primärresurs (mark, bete, foder) företagarens privata egendom och företagaren kan styra sin produktion inom ramen för det som är tillåtligt av till exempel miljöhänsyn. Företagaren skyddas i dessa fall av civilrättsliga lagar när det gäller intrång och tillgrepp av egendom eller avkastning. Principiellt faller även jord- och skogsbruk inom den kategorin av näring när det gäller odlingen av grödor och skog.

I fångst och fiske äger företagaren enbart sina redskap och rätten att bedriva fångst medan bytet ägs först efter att det fångats. Civilrättsligt skyddas företagaren för intrång eller tillgrepp vad avser redskap och rätt till fångst samt redan fångade byten.

I renskötseln, som är en pastoral näring, är renarna enskild egendom medan nyttjanderätten till marken och renbetet idag ägs kollektivt av samebyn och därmed dess medlemmar. I äldre tider var den samiska äganderätten till dagens renbetesmark jämställd med övrigt markägande och beskattades i enlighet med Jordabalken. Rennäringens primärresurs är rätten till bruk av land och vatten för renbete m.m. vilket framgår av rennäringslagens portalparagraf. I begreppet pastoralism ligger att den enskildes rätt till det kollektivt disponerade betet utövas genom ägandet av renar. För renskötseln är renbetesmarken brukad kulturmark på samma sätt som jordbruksmarken är det för jordbrukaren. I detta avseende är produktionsformen renskötsel nära besläktad med fäbodbruk. Civilrättsligt sett skyddas företagaren av intrång och tillgrepp vad avser djuren och samebyn vad avser betet.

Utöver rennäringens betydelse som försörjningskälla för renskötande familjer (och regionalt även för andra) är rennäringen en viktig bas för samisk identitet och kultur. Enligt av Sverige beslutade regler krävs en kontinuerligt bedriven renskötsel för att säkra fortsatt rätt till markerna i varje fall utanför åretruntmarkerna. Det innebär att bevarandet

[130] Ingold, T. (1988) Hunters, Pastoralists and Ranchers: Reindeer Economies and their Transformations Cambridge University Press. 340 pp

av samisk rätt till mark och vatten också är en viktig ”produktion” eller roll för rennäringen. Därför uppfattas rennäringens sociala, kulturella och rättighetsbevarande värdeproduktion som mycket viktig av samerna själva som folk, och skapar trauman för grupper av samer som uppfattar sig stå utanför detta.

Rennäringen genom dess nyttjande av marken upprätthåller också den rätt urfolket samerna har för att bedriva sin traditionella näring. Konsekvenserna av rovdjurens predation på ren blir därigenom avsevärt mer vittgående och allvarligare när den drabbar rennäringen jämfört med annan tamdjurshållning. Det trauma som rovdjurens predation orsakar den enskilda renskötaren är i övrigt detsamma som för övriga tamdjursägare.

Renskötselns särställning som kulturell bas

Rennäringen har en särställning bland de areella näringarna genom den direkta kopplingen till samernas status som urfolk och till de marker och vatten samerna levt av sedan urminnes tider. Renen har varit förutsättningen för att kunna leva i och av dessa nordliga områden. Jordbruket, som kom långt senare och koloniserade Sápmi har inte den kopplingen och skogsbruket är en mycket sen företeelse i dessa sammanhang, liksom allt övrigt näringsliv som idag finns i renskötselområdet. På andra håll i världen där fångstkulturer fortfarande är levande finns samma kopplingar till urfolkens kulturer.

I likhet med många andra urfolk har sambandet med de ursprungliga markerna och människan som en del i kretsloppet en mycket stor social och kulturell betydelse både för det samiska lokalsamhället och för det samiska folket som helhet.

I den samiska markanvändningen spelar landskapet och dess resurser en central roll för hur samerna använt marken för bosättningar, arbetshagar, betesområden och jakt. Detta har också skapat en muntlig tradition som överförts mellan generationerna. Även kulturhistoriskt har landskapet betydelse. Generellt har samer en stark känslomässig bindning till landskapet. Kulturlandskapet (där samerna ingår som en helhet med naturen) innefattar både fysiska lämningar och andra immateriella värden. Det historiska landskapet (kulturlandskapet) speglar alla aspekter av tidigare generationer liv – vardag och arbete, högtid och död.

De sociala, kulturella och rättsliga bidragen från en levande rennäring är således mycket mer djupgående än vad motsvarande är i vanliga svenska medborgares liv, där deras näringsfång inte är en avgörande förutsättning för deras sociala, etniska och kulturella identitet eller deras rättigheter (däribland egendomsrätten). För det samiska folket

handlar rennäringen om identitet, kulturell hemvist, självbild, kontinuitet och plats i tillvaron och är ett uttryck för förhållningssättet till naturen. Insikten om detta gör rennäringen till ett kall och en livsstil för den yrkesverksamma renskötaren[131] och en angelägenhet för hela det samiska samhället. Det handlar i första hand inte om kulturella yttringar såsom bevarad slöjd och klädedräkt, och kanske inte ens språk.

Slutsats

Genom att rätten till renbete är knuten till att marken används kontinuerligt av rennäringen går det inte att ersätta bete och land med hägn och utfodring i händelse av att rovdjurstrycket eller andra intrång blir för högt.

Genom att renarna är privat egendom i likhet med andra tamdjur går det inte att betrakta renarna och renhjordens tillväxt som en naturresurs som skördas efter att naturen tagit sin tribut så som fallet är med bytesdjur vid fångst. Renarna är den ”produktionsapparat” rennäringsföretagaren håller för att kunna nyttja och leva av landet och bevara rätten till landet. Den predation rovdjuren åstadkommer förstör ”produktionsapparaten” och man kan därför i likhet med andra husdjursägare inte tolerera ett större bortfall till rovdjuren. Det skulle möjligen gå att jämställa rennäringen med en naturresursnäring såsom fångst, fiske eller skogsbruk om något växtätande vilt djur konkurrerade med renarna om betet, men inte när en vild rovdjursstam upprätthålls med enskilt ägda tamdjur som bytesresurs. Det är något helt annat än när jaktbart vilt eller fisk minskar på grund av förändringar i naturen, predation eller dylikt.

[131] Svensk rennäring (1999). Svenska samernas riksförbund, Jordbruksverket, Sveriges Lantbruks Universitet, Statistiska centralbyrån. ISBN 91-618-1024-X

15. KONSEKVENSER FÖR DE STORA ROVDJUREN I RENSKÖTSELOMRÅDET

Vilka konsekvenser den föreslagna toleransnivån kommer att medföra för de stora rovdjuren i renskötselområdet är det svårt att uttala sig om innan förvaltningsverktyget är applicerat i förvaltningen. Rennäringen framhäver vikten av att se till det totala rovdjurstrycket i Sápmi och det är ett faktum att det idag finns flera samebyar som utsätts för ett för högt rovdjurstryck. Utifrån den föreslagna toleransnivån kommer det att medföra att rovdjursantalet i dessa områden måste decimeras. Toleransnivåutredningen kan inte idag ange exakt vilka eller hur många samebyar detta omfattar innan riskkartor finns tillgängliga för samliga samebyar. En tydligare bild av den enskilda och totala situationen kräver att verktyget tillämpats och att länsstyrelsen fört en första aktiv dialog med samtliga samebyar.

Björnens predation på ren har i predationsstudier i Udtja och Gällivare bekräftat renskötarnas egen bild av predationens omfattning på renkalv. Björnen orsakar stora förluster av renkalv under en kort period. Enligt SOU 2011: 37 *Rovdjurens bevarandestatus* har björnen uppnått gynnsambevarande status varpå den föreslagna åtgärden om zonering av kalvningsland torde lösa en del av den problematiken, utan att påverka björnbeståndet som sådant i landet.

Lodjur är den rovdjursart som totalt sett i särklass dödar flest antal renar i renskötselområdet vilket finns väl dokumenterat i flera forskningsrapporter. Lodjursbeståndet kommer att behöva decimeras inom delar av renskötselområdet. Riksdagen beslöt 2009 att den nationella miniminivån skulle tillåtas variera ned till 250 föryngringar per år under förutsättning att spridningen fortsätter i södra Sverige och att minskningen av antalet i renskötselområdet inte behöver motsvaras av samma ökning utanför.

Järven är beroende av renen som föda. Järvens huvudsakliga utbredningsområde är inom renskötselområdet. Järven sprider sig allt längre i skogslandet vilket medför problem att inventera av dessa djur. Inventeringen måste därför finna nya lösningar så att inventeringen av järv i skogslandet inte underskattas.

Varg måste förhindras att etablera sig i renskötselområdet och omedelbart avlägsnas då den ställer till med skada.

Eftersom skyddsjakt på örn endast ska ske i undantagsfall mot de individer som gör störst skada bedöms ett sådant uttag ur kungsörnspopulationen inte utgöra något hot mot artens fortsatta riktning mot gynnsam bevarandestatus.

Rovdjuren är beroende av renen som föda. Rovdjuren behöver likt renen ett sammanhållet landskap och restriktioner mot exploateringar i fjällvärlden. Det är ett faktum att två motstående intressen står emot varandra. Rennäringen är den areella näring som drabbas hårdast av rovdjurens närvaro. Riksdagen har satt upp väl

definierade minimi- och etappmål för hur många rovdjur som ska finnas och deras utbredning i Sverige. Målen är tolkningar som Sverige gjort enligt riktlinjer som bestämts av EU:s lagstiftning, och de är styrande för förvaltningen. När dessa mål ställs mot utgångspunkten för regeringens uppdrag om en fortsatt rationell, välordnad och långsiktigt ekonomisk rennäring, skapas problem, då det idag saknas en övre gräns för hur stora förluster en sameby ska behöva och kan tåla.

Om inte toleransnivåer skyndsamt införs kommer rennäringen i Sverige att ständigt tvingas ge vika till fördel för rovdjuren och de mekanismer som utvecklats till rovdjurens skydd. Sametingets toleransnivåutredning förväntar sig därför att regeringen skyndsamt tar sitt ansvar i denna fråga.

16. BEHOVET AV RESURSER FÖR ATT VERKSTÄLLA VERKTYGET I PRAKTIKEN

Länsstyrelsen

Arbetet med riskmodellen, dialogen med samebyarna:

- ✓ Utbildningen bör vara riktad till länsstyrelserna och samebyarna gemensamt 100 000 kr. Motsvarande det årliga rovdjursmötet som länsstyrelserna i norra förvaltningsområden anordnar i två dagar Storuman.
- ✓ Uppstartsutbildning två dagar 1 pers/ sameby/1650 kr/ dag exklusive reskostnad.
- ✓ Ersättning samebyarnas rovdjurssamordnare 1 pers/ sameby 1650 kr/ dag exklusive reskostnad.
- ✓ Ett implementeringsmöte per sameby 5000 kr/sameby.

För uppstartsarbetet föreslås ökade medel till länsstyrelserna på ca 100 000 kr per länsstyrelse/år (beroende på hur många samebyar som finns inom länet) under en tvåårsperiod, samt därtill kommande kostnader för processtöd och möteskostnader. En samordning och koordinering länsstyrelserna emellan inom det norra rovdjursförvaltningsområdet är en förutsättning för en effektiv användning av medlen.

Sametinget

Mätmetoder
Resurser för att ta fram statistik över mätmetoderna kan anses ligga inom ramen för Sametingets pågående arbeta med att utveckla en statistikfunktion för hantering av renlängder och slaktstatistik.

Rovdjursersättning
Som tillfällig lösning anslås ytterligare 34,3 miljoner kr per år till Sametinget. Ersättning för skadeförebyggande åtgärder anslås med ett separat anslag om 100 tkr per sameby och år vilket totalt resulterar i 5,1 miljoner kr.

Inventering
Sametinget ges ett utökat inventeringsanslag motsvarande 1,8 miljoner per år (totalt 5 miljoner årligen) till dess att ersättningssystemet i sin helhet setts över.

Naturvårdsverket

Särskilda medel för alla de kostnader som förekomst av varg inom samebyns marker medför inklusive medel för förebyggande åtgärder. Utöver ovanstående krävs medel för arbetet med att utveckla riskmodellen i samarbete med NINA.

BILAGOR

BILAGA 1: TILLGÅNG TILL RÄTTSLIGA ÅTGÄRDER UTIFRÅN ETT RENNÄRINGSPERSPEKTIV

Advokat Lisa Länta, Advokatbyrån Kaiding

1. Bakgrund

Inom renskötselområdena förekommer idag allehanda verksamheter såsom till exempel vattenkraft, gruvnäring, vindkraft, rekreationsjakt, skogsbruk, turismverksamhet m.m. Detta har i sin turbidragit till en utbyggnad av infrastrukturen inom renbetesmarkerna. I takt med att renskötselområdena har exploaterats har det geografiska utrymmet för att bedriva renskötsel minskat. Den ökade exploateringen har också medfört att det geografiska utrymmet för rovdjuren har minskat. Under flera år har rovdjurstrycket till följd av statens rovdjurspolitik ökat inom renskötselområdena och rovdjuren är idag det största hotet mot rennäringen och dess utveckling.[132]. Staten uppställer också genom jaktlagstiftningen långtgående restriktioner för samerna att skydda sina renar från angrepp av rovdjur. I grundlagen anges att det skall finnas grundläggande förutsättningar för rennäringen att existera inom i princip varje sameby.[133] Riksdagen har också uttalat att utvecklingen av rovdjursstammarna inom renskötselområdet inte skall omöjliggöra eller allvarligt försvåra för rennäringen.[134] Frågan är hur angivet stadgande och ställningstagande konkretiseras vid rättstillämpningen? Det vill säga vilken "tillgång till juridisk rättvisa" har samerna inom ramen för dagens myndighetsutövning när rennäringen försvåras eller hotas av kollaps till följd av rovdjursstörningar, enskilt eller i kombination med andra störningar?

2. Disposition

För att försöka besvara ovan angiven frågeställning inleds denna utredning med en kortfattad översikt av de möjligheter till skyddsjakt som finns i jaktlagstiftningen, kapitel 3, samt om de underlag som ligger till grund för beslut om skyddsjakt enligt jaktlagstiftningen uppfyller grundläggande krav på rättsäkerhet. Efterföljande kapitel öppnar frågeställningen om det svenska rättsystemet har behov av författningsändring för att säkerställa att det rättsliga skydd som rennäringen åtnjuter aktualiseras i rättstillämpningen. Utredningen avslutas härefter med avslutande kommentarer, kapitel 6.

---

[132] Se t.ex. SOU 2011:37 ”Rovdjurens bevarandestatus” och Professor Öje Danells rapport, SLU, ”Rennäringen nära kollaps” publicerad 2010-04-16 se också 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, paragraferna 62 och 87.

[133] Se t.ex. regeringsformen 1 kap 2 §.

[134] Prop. 2008/09:210 ”En ny rovdjursförvaltning”

3. Skyddsjakt enligt jaktlagstiftningen

De fyra stora rovdjuren och kungsörn är strikt skyddade enligt art- och habitatdirektivet.[135] Undantag från det strikta skyddet kan av beslutande myndighet endast medges av ett antal skäl som finns angivna i artikel 16.1 i direktivet förutsatt att det inte finns andra lämpliga lösningar och att undantaget inte försvårar upprätthållandet av ”en gynnsam bevarandestatus” för den aktuella arten. Undantaget har i svensk jaktlagstiftning införts som skyddsjakt och licensjakt i 23 a respektive 23 c § jaktförordningen (1987:905). Enligt angiven lagstiftning finns möjlighet till skyddsjakt på rovdjur när dessa orsakar skada på rennäringen så att denna försvåras eller omöjliggörs.[136]

Reglerna om skyddsjakt är undantagsbestämmelser vilket innebär att de skall tillämpas restriktivt. Lagbestämmelserna utgår från en bedömning av rovdjuren och dess bevarandestatus och tar inte hänsyn till vilken effekt den gynnsamma bevarandestatusen får på rennäringen i stort eller i ett specifikt område/situation. Att lagstiftningen utgår från ett rovdjursperspektiv får betydelse för rennäringen då dess problematik ofta, som angivits inledningsvis, är de kumulerade effekter som rovdjuren i kombination med andra störningar orsakar. Utgår man från ett rovdjursperspektiv finns risk att den helhetsbild som för rennäringen är helt avgörande för vilket rovdjurstryck den klarar att bära innan kollappsskede, inte synliggörs. Något egentligt skydd för rennäringen baserat på rennäringens behov kan således inte anses föreligga enligt jaktlagstiftningen. Detta är inte heller det huvudsakliga syftet med angiven lagstiftning.

Vidare kan ifrågasättas hur verkställande myndighet tar fram det beslutsunderlag som grundar ett beslut om skyddsjakt och huruvida ett sådant beslutsunderlag kan anses vara rättssäkert?

4. Rättsäkerhet vid beslut om skyddsjakt

Rättssäkerhet kan kortfattat sägas betyda förutsebarhet och likabehandling. Rättssäkerhet innebär att det finns en rättsordning som ger individen skydd mot övergrepp från samhället och andra individer; i denna rättsordning ingår juridisk trygghet och att rättsreglerna tillämpas förutsägbart och effektivt. I dess mest minimala betydelse innebär rättssäkerhet juridisk rättvisa. Det handlar då om den enskildes rättsskydd gentemot den offentliga makten. Staten skall så ha vissa restriktioner i sin framfart.[137] I en demokratisk rättsstat betyder det att rättsskipning och myndighetsutövning med stöd av rättsreglerna

[135] Rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarandet av livsmiljöer samt vilda djur och växter

[136] Skyddsjakt kan också ske på initiativ av enskild vid vissa strängt reglerade situationer (28 § jaktförordningen). Detta gäller överhuvudtaget inte inom nationalparker, trots att rennäringen till stor del bedrivs inom nationalparker (28 b § jaktförordningen).

[137] Å. Frändberg, Juridisk tidskrift 2000/01 häfte 2, s. 269.

måste vara förutsebara för den enskilde medborgaren.[138] Rättssäkerhetstanken vänder sig så mot den godtyckliga maktutövningen.[139]

En förutsättning för att undantagsbestämmelserna om skyddsjakt på de stora rovdjuren skall vara tillämpliga är, som ovan anges, att det inte försvårar upprätthållandet av en gynnsam bevarandestatus hos bestånden av de berörda arterna. Begreppet gynnsam bevarandestatus finns med i jaktlagstiftningen[140] och tydliga siffror finns att tillgå för beslutande myndighet för att avgöra om en art uppnått denna status. Art- och habitat direktivet fastslår visserligen inte vad begreppet gynnsam bevarandestatus innebär kvantifierat. Direktivet fastslår att rovdjursstammarna ej får ha färre individer än när direktivet trädde i kraft, för Sveriges del 1 januari 1995.[141] Vid direktivets ikraftträdande fanns enligt den officiella statistiken cirka 30 vargar, drygt 700 lodjur, 150 järvar och 670 björnar.[142] Staten har också officiella beräkningar[143] avseende målnivåer för gynnsam bevarandestatus för berörda arter.[144] Den bedömning som myndigheten ska göra utifrån rovdjurens situation är således mätbar.

Rennäringen är ett enskilt och ett allmänt intresse vilket medför att skyddsmotiven för skyddsjakt kan baseras utifrån två perspektiv. Den enskildes rätt och hur olägenheterna påverkar denne på individnivå samt rennäringen ur ett nationellt perspektiv. För bedömningen av om skyddsjakt skall tillåtas med hänsyn till rennäringen ska beslutande myndighet avgöra om situationen för rennäringen är sådan, som enskilt och/eller allmänt intresse, att den försvåras eller omöjliggörs. För denna bedömning saknas konkreta riktlinjer och mätbara parametrar för beslutande myndighet att tillgå för att avgöra när angiven situation för rennäringen inträder.

Det ovan anförda föranleder att det beslutsunderlag som myndigheten har att tillgå vid sin bedömning av tillåtligheten av skyddsjakt består av ett konkretmätbart antal rovdjur vilket inte får underskridas och mot detta en mera allmänt hållen beskrivning om att

---

[138] A. Peczenik, (1995) ”Vad är rätt? om demokrati, etik och juridisk argumentation”, s. 89 f. G. Svensson, ”Rättssäkerhet och makt”, s. 341

[139] O. Petersson (1996) ”Rättsstaten”, s. 22.

[140] Begreppet återfinns också i annan lagstiftning som t.ex. förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m., förordningen (2007:667) om allvarliga miljöskador och artskyddsförordningen (2007:845).

[141] Se t.ex. Guidance document on the strict protection of animal species of Community interest under the Habitats Directive 92/43/EEC, final version, February 2007.

[142] Se t.ex. prop. 2000/01:57 ”Sammanhållen rovdjurspolitik”

[143] Se t.ex. prop. 2008/09:210 ” En ny rovdjursförvaltning”, SOU 2007:89 ”Rovdjuren och deras förvaltning”, Bet. 2009/10:MJU8, rskr. 2009/10:7. m.m.

[144] Denna utredning tar inte sikte på att klarlägga vad dessa är, eller riktigheten av angivna nivåer. Syftet med detta stycke är endast att visa att tillämpbara verktyg för beslutande organ finns att tillgå vid bedömningen om en art uppnått gynnsam bevarandestatus.

skyddsjakt kan beviljas om rennäringen försvåras eller omöjliggörs. De för rennäringen mera allmänt hållna riktlinjerna leder till att bedömningen i denna del riskerar att bli mera godtycklig än den bedömning som sker för rovdjurens del där konkreta faktiska siffror för dess bevarandestatusfinns att tillgå. Detta innebär att besluten inte är förutsebara för den enskilde och att rättsreglerna inte kan tillämpas på ett effektivt sätt vilket strider mot grundläggande krav på rättsäkerhet. Det anförda innebär också att den situation som enligt lag berättigar till skyddsjakt utifrån rennäringens intressen i realiteten inte är synbar och därmed riskerar att mera sällan tillämpas.

När det gäller möjligheter att medge undantag från den allmänna skyddsregleringen i art- och habitatdirektivet har Europadomstolen i ett avgörande från 1996[145] angående artikel 9 i fågeldirektivet, som motsvarar artikel 16.1 i Art- och habitatdirektivet, uppgett att artikeln innebär stora möjligheter att medge undantag från den allmänna skyddsregleringen, men enbart ”*i konkreta enskilda fall och för att uppfylla klart definierade behov och situationer*”. Även detta uttalande påvisar behov av att för rennäringens del konkretisera när skäl till skyddsjakt föreligger.

Sammanfattningsvis föreligger för rennäringens del behov av förvaltningsverktyg för att uppfylla syftet med bestämmelserna om skyddsjakt i jaktlagstiftningen och för att uppfylla grundläggande krav på rättsäkerhet.

Som ovan angivits utgår jaktlagstiftningen från ett rovdjursperspektiv varför det inte är tillfyllest med angiven åtgärd för att uppfylla det rättsliga skyddsbehov som rennäringen har och det rättsliga skydd som den omfattas av enligt nationell- och internationellrätt. Frågan är om det finns annan lagstiftning som konkretiserar rennäringens rättsliga skydd utifrån rennäringens situation?

5. Behov av ett tydligare rättssystem

Som ovan anförts åtnjuter rennäringen ett långtgående juridiskt skydd enligt internationell rätt. Det skydd som rennäringen åtnjuter enligt folkrätten måste transformeras till den nationella rättsordningen genom lagstiftning för att bli direkt juridiskt genomdrivbara i nationell domstol och för att bli direkt tillämpbara på myndighetsnivå. Att svensk rätt skall tolkas i enlighet med internationell rätt och internationella överenskommelser är en annan sak.[146]

Artikel 1 i tilläggsprotokoll till den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) är inkorporerad i svensk lag[147] och således direkt tillämpbar. Artikeln fastställer äganderätten som en

[145] C-118/94, Dom av den 7 mars 1996

[146] Se t.ex. NJA 2004 s. 662, Bernitz U. & Kjellgren, Europarättens grunder, 4 uppl. s. 228 f.

[147] Detta skedde i Sverige genom den s.k. inkorporeringslagen, lag (1994: 1219). Europakonventionen är inkorporerad som vanlig svensk lag men har genom ett särskilt tillägg i regeringsformen 2:19 givits en

mänsklig rättighet och renar är privatägd egendom. Samernas äganderätt till ren skyddas därför av angiven artikel.[148] Om statens rovdjurspolitik är att betrakta som ett allmänt intresse och denna orsakar förlust av renar och därigenom skada på renägarnas privata egendom skall fullgod ersättning härför utgå. Om fullgod ersättning inte utgår kan brott mot angiven artikel föreligga (jfr kravet på proportionalitet i Europakonventionen).[149] Vid tillämpning av angiven artikel i förevarande situation krävs omfattande utredning och stadgandet kan vara svår att tillämpa i det enskilda fallet. Till exempel skall beslutande organ ta ställning till om renägaren/renägarna orsakats skada, och om renägaren/renägarna orsakats skada skall myndigheten avgöra om skadan är orsakad av staten. Om renägaren/renägarna orsakats skada och adekvat kausalitet föreligger mellan statens agerande och uppkommen skada skall myndigheten därtill konkretisera den skada som renägarna drabbats av och även bedöma om fullgod ersättning härför utgått. För att beräkna renägarnas verkliga skada måste även statens ageranden i andra frågor av betydelse för rennäringen i aktuellt område beaktas. Detta eftersom statens ageranden i dessa frågor måste ses i en helhet för att åskådliggöra den kumulativa effekten dess agerande kan orsaka aktuell skada.[150] Statens ageranden i angivna frågor kan s.a.s. påverka omfattningen av aktuell skada och skall härav beaktas.

Egendomsskyddet fastslås också i regeringsformen 2 kap. 15 § vilken anknyter till ovan angivet stadgande i Europakonventionen. Tillämpningen av bestämmelsen om egendomsskydd i regeringsformen förutsätter i princip samma ställningstaganden som ovan. Den komplexitet som föreligger vid tillämpningen av angivna stadganden riskerar en godtycklig tillämpning vilket i sin tur leder till att rättstillämpningen riskerar att inte uppfylla grundläggande krav på rättsäkerhet. Vidare är det rättsliga skydd som rennäringen åtnjuter enligt egendomsskyddet i Europakonventionen och regeringsformen främst inriktad på ekonomisk kompensation - vilket är föga tillfredställande för samerna i ett längre perspektiv.[151]

Samernas rätt att behålla och utveckla sin kultur fastslås också i regeringsformen. 1 kap 2 § regeringsformen är endast ett målsättningsstadgande och således inte direkt bindande vid myndighetsutövning och domstolsprocesser. Regeringsformen 2 kap 17 § om näringsfrihet fastslår samernas rätt att bedriva rennäring och hänvisar härvid till annan

---

”kvasi- konstitutionell ” ställning genom att ingen svensk lag får meddelas i strid med konventionen. Dess särställning markerades även i prop. 1993:94:117 ”Inkorporering av Europakonventionen och andra fri- och rättighetsfrågor”.

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

[149] För mer utförlig redogörelse av angiven artikel kontra rennäringen, se del 1 av denna utredning.

[150] Omfattningen av rovdjur och andra störningar som t.ex. infrastruktur och exploateringsverksamheter i renskötselområdet är samtliga ett resultat av politiska beslut och myndighetsbeslut fattade av staten.

[151] Om statens rovdjurspolitik äventyrar rennäringen som sådan i ett område kan ifrågasättas om detta agerande oavsett ersättningens storlek kan anses vara proportionerlig och därmed förenlig med Europakonventionen.

lag. Vare sig rennäringslagen eller annan nationell lagstiftning uppfyller rennäringens behov av rättsligt skydd i situationer där den på grund av rovdjursförekomst och övriga kumulativa störningseffekter försvåras eller hotas av kollaps. Det skydd som rennäringen åtnjuter enligt folkrätten och grundlagen saknar således konkretisering i föreskrifter eller lagbestämmelser vilket gör att detta skydd riskerar att osynliggöras och därmed sakna effekt för den praktiska rättstillämpningen. Till exempel saknas tillämpbara regler som uppfyller de krav som ställs enligt Förenta nationernas konvention om mänskliga och politiska rättigheter, artikel 27, vilken i princip skyddar varje enskild renskötares rätt att bedriva en hållbar renskötsel. Om bindande internationella konventioner innehåller bestämmelser som det saknas motsvarighet till inom den svenska rättsordningen föreligger en skyldighet för staten att komplettera den nationella rätten.[152] I sammanhanget är det viktigt att påpeka att statens rovdjurspolitik inte får stå i strid med grundlagen,[153] folkrätten och/eller övrig internationell rätt.

Det konkreta verktyg på nationell nivå inom ramen för dagens myndighetsutövning som finns att tillgå i situationer när rennäringen i ett område försvåras eller omöjliggörs till följd av rovdjurstörningar, enskilt eller tillsammans med andra störningar, är ovan angivna undantagsbestämmelser om skyddsjakt i jaktförordningen, vilka som angivits inte är tillfyllest. I övrigt saknas författningsstöd att utifrån rennäringens skyddsbehov vidta åtgärder i dylika situationer vilket är otillfredsställande med hänsyn till det starka rättsliga skydd som rennäringen åtnjuter. Enligt bindande internationell rätt föranleder denna ordning också *en skyldighet* för staten att vidta lagstiftningsåtgärder för att möjliggöra för samerna att utöva och utveckla sin kultur rennäringen.[154] För att angiven åtgärd skall vara effektiv och uppfylla grundläggande rättsäkerhetskravkrävs föreskrifter eller lagstiftning som på ett tydligt sätt fastslår i vilka situationer skyddsåtgärder för rennäringen skall vidtas. För att ett sådant lagstiftningsverktyg skall uppfylla sitt mål måste det utgå från ett rennäringsperspektiv.[155]

Tydligare riktlinjer genom konkreta föreskrifter för verkställande myndighet att förhålla sig till i angiven situation skulle bidra till en bättre förutsägbarhet i systemet och därmed motverka inkonsekvens i rättstillämpningen. Den enskilde individen skulle till exempel

---

[152] Se t.ex. Förenta nationernas konvention om mänskliga och politiska rättigheter, artikel 27, Förenta nationernas förklaring om urfolkens rättigheter, artikel 38, ILO Convention 169, artikel 23.1, etc. samt del 1 i denna utredning ang. Sveriges bundenhet till angivna konventioner och förklaringar, se också SOU 1970:100"Internationella överenskommelser och svensk rätt" s 45

[153] Om felet inte är uppenbart, RF 11 kap 14 §, det s k uppenbarhetsrekvisitet

[154] Se t.ex. Förenta nationernas konvention om mänskliga och politiska rättigheter, artikel 27, Förenta nationernas förklaring om urfolkens rättigheter, artikel 38, ILO Convention 169, artikel 23.1, etc. samt del 1 i utredning ang. Sveriges bundenhet till angivna konventioner och förklaringar, se också SOU 1970:100 "Internationella överenskommelser och svensk rätt".

[155] Denna utredning tar ej ställning till hur en sådan lagstiftningsåtgärd skall utformas eller vart den skall placeras i rättsystemet.

känna till hur mycket denne skall bekosta innan det ses som en ekonomisk skada. Tydligare rättsregler förebygger också en godtycklig maktutövning vilket i sin tur leder till en säkrare rättstillämpning. Angiven lagstiftningsåtgärd skulle också medverka till att Sverige bättre skulle leva upp till sina nationella och internationella åtaganden att bevara samernas traditionella kulturutövning, rennäringen.

En svårighet vid tillämpningen av föreslagen lagstiftnings åtgärd kan uppstå när rennäringens intressen kolliderar med rovdjurens skyddsintressen. Fördelarna med föreslagen lagstiftningsåtgärd är att den skulle bidra till att upprätthålla balansen mellan de olika intressena, där även rennäringen skulle synliggöras. I dag råder stor obalans mellan angivna intressen bland annat genom att de stora rovdjuren är strikt skyddade enligt lag och då begreppet gynnsam bevarandestatus för rovdjurens del införts i lag och är tydligt definierad genom mätbara parametrar. För rennäringens del saknas tillämpbar skyddslagstiftning och mätbara parametrar såväl i lagstiftning som i övrigt för vad den kan tåla innan den skadas eller kollapsskede inträder. Den fördel som en säkrare rättstillämpning och ett mera balanserat system innebär måste uppväga den eventuella avvägningsproblematik den kan orsaka rättstillämparen.

Sammanfattningsvis föreligger behov av lagstiftningsåtgärder som utifrån rennäringens behov säkerställer dess fortsatta existens. Eftersom behov av lagstiftningsåtgärder föreligger för att samerna skall kunna utöva sin kultur är staten enligt bindande rätt skyldig att vidta sådan åtgärd. I denna utredning saknas utrymme att utreda hur en sådan lagstiftning skulle kunna utformas eller vart i rättsystemet den lämpligen skulle placeras. Denna utredning konstaterar att en lagstiftningsåtgärd som konkretiserar det rättsliga skydd som rennäringen åtnjuter är nödvändig.

6. Sammanfattning och avslutande kommentarer

När samerna bedriver rennäring utövar de sin kultur och traditionella levnadssätt. Samernas rätt att utöva sin kultur och traditionella levnadssätt är grundlagsskyddad i Sverige och har även internationellt ett långtgående rättsligtskydd. Detta skydd saknar förankring genom konkreta förvaltningsverktyg på myndighetsnivå. Utöver undantagsbestämmelser om skyddsjakt i jaktlagstiftningen saknas, trots det för rennäringen angivna skyddet, rättsliga verktyg att tillgå inom ramen för dagens myndighetsutövning när rennäringen allvarligt skadas eller hotas att allvarligt skadas på grund av rovdjur i förening med andra störningar. Denna brist är otillfredsställande och nödvändiggör en justering eller komplettering av det svenska rättsystemet så att angivet skydd respekteras och synliggörs. En sådan lagstiftningsåtgärd måste för att uppfylla sitt mål utgå från ett rennäringsperspektiv och tillhandahålla konkreta verktyg att vidta när rennäringen skadas eller när dess existens hotas.

I detta sammanhang handlar det också om att det saknas förvaltningsverktyg som garanterar att den enskildes rättsäkerhet tillgodoses. Nuvarande bestämmelser om skyddsjakt i jaktlagstiftningen äventyrar rättsäkerheten då det inte tydligt framgår när åtgärder för rennäringen skall vidtas samt då rättsskipningen och myndighetsutövningen

inte är förutsebar för den enskilde. Nuvarande ordning leder också till inkonsekvens i rättstillämpningen då de situationer som utifrån rennäringens intressen kan motivera skyddsjakt inte är mätbara och inte tillräckligt preciserade vilket riskerar en godtycklig rättstillämpning. I nuvarande rättsordning är rovdjurens bevarandestatusnivåer tydligt definierade och mätbara. Begreppet gynnsam bevarandestatus uttrycks också i lagstiftning. Detta samtidigt som rennäringens skyddsbehov vid rovdjursangrepp endast beskrivs genom allmänt hållna ordalag. Angiven ordning bidrar till en obalans i systemet. Ett mer nyanserat rättssystem hade gett större legitimitet för de beslut som avser statens rovdjursförvaltning.

Avsaknad av tillämpbara rättsliga verktyg på myndighetsnivå som garanterar att det nationella och internationella juridiska skydd som samerna åtnjuter för sin kultur- och näringsutövning tillgodoses föranleder att detta skydd inte synliggörs och därmed inte heller tillämpas.

BILAGA 2: RENENS VANDRING

Renskötseln bedrivs gemensamt av medlemmarna i en sameby inom byns betesmarker, och den skötseln innehåller moment som bevakning, samling, flyttning, märkning, skiljning och slakt.

Beroende på årstid och betesförhållanden strövar eller flyttas renarna mellan olika betesmarker inom samebyn. Fjällsamebyarna har sina renar i fjällen på somrarna, där de finner späd grönska. När snön kommer flyttas renarna till vinterbetet i skogslandet, där födan domineras av lav. Flyttningarna sker vanligtvis längs bestämda vandrings- och flyttleder. För vissa samebyar har övriga markexploateringar skurit av deras flyttleder och de flyttar idag med hjälp av lastbil.

Generellt växlar fjällrenarna under året växlar mellan fyra olika säsongsbetesområden. I vissa fall sker vårbete och höstbete helt eller delvis inom samma område. Skogsrenarna följer samma mönster men vanligen inom ett mindre område, och säsongsbetena sammanfaller mer med varandra, men sker i olika delar av landskapet (till exempel torra marker på vintern och våtmarker under barmarksperioden)

Fjällrenarna har sina kalvningsplatser på lågfjällens sydsluttningar eller i den glesa fjällbjörksregionen där det tidigt bildas barfläckar. Skogsrenarna har sina kalvningsplatser på lavhedar med gles skog, småmyrar och bäckdrag.

Fjällrenarna är beroende av att under sommaren kunna växla mellan högfjället med dess snöfläckar och fjälldalarna med dess rikliga grönska. För skogsrenarna är det nödvändigt att under sommaren kunna växla mellan öppna myrar och skogsklädda områden allt efter vädrets växlingar.

Längden på flyttningsvägen kan variera stort mellan byarna. För till exempel Svaipa fjällsameby och flera samebyar i Västerbotten kan flyttvägen från sommarlanden i Norge ned till vinterbetet bli upp till 35 mil och flyttningsvägen går genom två grannbyars betesområden. Kortaste flyttningsvägarna har Idre sameby och Serri skogssameby, som inte flyttar mer än 4-5 mil.

Renhjordens produktivitet påverkas av både sommar- och vinterbetet. Rennäringens form som extensiv näring kräver vidsträckta betesmarker året om utifrån bedömningen hur renen fungerar som biologisk varelse. Avgörande är renens naturliga beteenden och vandringar, flyktreaktioner, näringsbehov under olika årstider, tid för brunst och kalvning.

Vinterbetet
Under vintern är samebyns renhjord indelad i mindre vintergrupper, som hålls åtskilda genom kantbevakning. Vintergrupperna flyttas mellan olika betesmarker i barrskogsområdet. Under vintern går renens aktivitetsnivå generellt ner för att spara energi. Renen behöver då betesro för att gräva fram mat och klara underhållsbehovet av energi.

Vårvintern
Under vårvintern sker flyttningen från vinterbeteslandet tillbaka till vår- och kalvningslandet. Födan består fotfarande mest av lav. Flyttningarna är energikrävande, vilket gör det viktigt med tillgång på rastbeten.

Kalvningslandet på våren
När våren kommer är vajorna högdräktiga, vilket gör dem mycket känsliga för störningar av alla slag. När vajorna ska kalva, har de mycket speciella krav på kalvningsland. Tillgången på bete måste vara god, landen måste ge skydd mot otjänlig väderlek och skydda mot störningar av olika slag. Kraftiga störningar kan orsaka kastningar eller att vajan överger den nyfödda kalven. Rovdjur i renhjorden under denna känsliga tid får förödande konsekvenser och nolltolerans inom kalvningslandet är därför ett krav.

Vårsommar
Försommar är en återhämtnings- och uppbyggnadsperiod för renarna med bete i lugn och ro fram till dess att myggen och värmen infinner sig. Renarna söker sig då till björkskog, myrmarker och bäckar, där grönskan kommer tidigare än på kalfjället. För skogsrenarna är våtmarkerna viktiga. På ett bra försommarbete växer kalvarna bra och de vuxna renarna kan på några veckor återta vad de tappat i vikt under vintern.

Sommarbetet
Sommaren är kalvmärkningstid För att undgå insekter och värmen vandrar då också renarna ut på öppna vidder, där vinden fläktar, och upp mot högfjället, där det finns snö. Skogsrenarna i barrskogsområdet söker sig till torra och skuggiga skogsbackar. I björkskogen och på myrarna finns grönbete.

Mot sensommaren äter renarna gärna svamp, som är rik på protein och fosfor. Med det bygger de upp det fettlager som är livsviktigt för att de ska överleva på vintern. Renarna är spridda över stora områden och sarvarna betar för sig själva.

Höst
På hösten betar renarna till stor del i lågfjällsregionen. Brunsttiden börjar under senare delen av september.

Höstvinter och slakt
När vintern kommer med snö och kyla försämras grönbetet och renarna övergår till lavbete. Under hösten drivs de ihop för slakt och skiljning i vintergrupper.

BILAGA 3: FAKTORER SOM PÅVERKAR RENHJORDENS PRODUKTIVITET

Rennäringen är komplex och påverkas av en rad olika faktorer förutom rovdjur, vilket gör att produktivitet under enskilda år inte ensamt kan utgöra underlag för uppföljning av förlusten av renar till rovdjur. Avsikten är att mätmetoderna i förvaltningsverktyget ska användas tillsammans med riskmodellen och inventeringsresultat. Nedan presenteras olika faktorer som påverkar renhjordens produktivitet.

Rovdjur
Tamrenens flyktbeteende (men inte undvikelsebeteende) är förändrats genom domesticeringen, vilket gör dem till lättare byten för rovdjur än vilda bytesdjur. Renarna flyr inte på samma sätt som vilda djur, men undviker områden med rovdjur, vilket påverkar markanvändningen betydligt och renarnas betesintag får drastiska effekter på kondition och produktion. Konditionsuppbyggnaden och produktionen sker på energi- och näringsöverskottet efter att djurets underhålls- och aktivitetsbehov (aktiviteten ökar dessutom p.g.a. rovdjur) först har fyllts. Endast om predationen sker under perioden mellan kalvning och höstslakt och enbart drabbar kalvar är predationen och förlusten av ren lika. Predation under andra delar av året, respektive när den även drabbar vuxna djur, leder till större förlust av renar än det faktiska antalet dödade djur. Detta förstärks ytterligare med den ”manipulerade köns- och ålderssammansättning” (stor andel hondjur och djur i högproduktiva åldrar) som finns i produktionshjord och som avviker från en vild population. Predationen förhindrar urvals- och gallringsåtgärder i direkt proportion till predationens storlek varför det inte går att upprätthålla samma produktionsnivå som när urval och gallring kan utföras fullt ut. Närvaron av rovdjur innebär dessutom kontinuerligt högre skötselkostnaderna genom att bevakningarna måste vara mer omfattande.

Åldersstruktur och hjordsammansättning
Ålderstrukturen bland vajorna och hjordstrukturen påverkar renhjordens produktivitet. Hjordsammansättningen vad det gäller andelen vajor/kalv/tjur i hjorden samt ålderstrukturen kan vara självvalt eller ofrivilligt påverkat av rovdjurens närvaro. Vid ett högt rovdjurstryck finns inte möjligheten att välja de starkaste djuren till avel och risken är hög att renägarna översparar äldre djur. Rubbas hjordstrukturen måste en högre andel kalvar sparas för att klara återväxten i renhjorden. Följden av detta blir då en större andel unga djur i hjorden, vilket medför en lägre total produktivitet i renhjorden.

Betesförhållanden/kondition
Hondjurens kondition på hösten påverkar starkt dräktighetsresultatet och kalvproduktionen. Låga födelsevikter på kalvarna medför till exempel att kalven snabbare blir nerkyld och har generellt lägre överlevnad. En bakomliggande orsak till små kalvar kan vara unga och därmed lätta mödrar. I akuta lägen där betet blivit låst förekommer idag i de flesta fall utfodring. Slaktvikterna har gradvis ökat genom åren vilket bör betyda att det inte är överbetning och därmed utsvultna djur som är orsaken till dagens generellt stora förluster av ren.

Betesutnyttjande

Möjligheterna till att nyttja det tillgängliga bete som finns påverkas av såväl rovdjur och väder som övriga intrång. Det intensiva skogsbruket som har bedrivits och bedrivs idag förändrar landskapet och minskar rennäringens möjligheter till att anpassa sig efter rådande väderförhållanden. Renen är väl anpassad till sitt klimat. Som en del av renens fysiologiska anpassning till klimatet koncentreras tillväxten (om det är ett ungt djur) till sommarhalvåret. Då bygger renen även upp kroppsreserver (fettvävnad och muskler), som sedan kan användas som energi- och proteinkälla på vintern när tillgången till mat är dålig.[156] På så sätt utnyttjar den maximalt den korta produktiva växtsäsongen. Störningar under sommarhalvåret påverkar renarnas betesro och möjlighet att använda de bästa betesmarkerna, vilket i sin tur påverkar kalvarnas tillväxt liksom möjligheterna för renarna att lägga upp kroppsreserver. Den viktigaste naturliga störningen under denna period är insekter (i första hand renens parasiter hudkorm och svalgbroms) vilka i sin tur påverkas av väder (temperatur och vindförhållanden). Många renskötare avmaskar sina djur idag mot dessa parasiter. Mänskliga störningar (turister, jägare, skoteråkare, exploateringar som vindkraft, vägar, skogsbruk, industrier, gruvor etc.) ger också negativa effekter.

Väderlek

Vädret direkt i anslutning till kalvning har betydelse för kalvens överlevnad. Snabba väderväxlingar och extrema vädersituationer under vintern kan också ställa till med problem för betets tillgänglighet. Ett problem som kan komma att förväntas bli vanligare i framtiden med tanke på klimatförändringar. Enligt klimat- och sårbarhetsutredningen kan rennäringen allvarligt komma att påverkas av klimatförändringarna. Framförallt under 1970-talet och framåt har vädersituationen med en viss regelbundenhet inneburit väderväxlingar från kalla vädertyper till varma vädertyper med regn. De väderväxlingar som skett under vinterperioden har resulterat i att renbetet blivit oåtkomligt genom isbildning på renens vinterbete som framförallt består av marklavar. Vid långvarigt låsta beten kan katastrofstöd sökas för högst halva den verifierade kostnaden av Sametinget.

[156] Danell, Ö., Holand, Ø., Staaland, H. & Nieminen, M. & (1998) Renens anpassning och behov. TemaNord 1999:510

BILAGA 4: FAKTORER SOM PÅVERKAR RENRÄKNING (ANTAL) OCH SLAKTSTATISTIK

De föreslagna mätvariablerna kan påverkas i vissa fall av andra faktorer än rovdjur. Renantalet kan underskattas om samlingarna går dåligt, till exempel på grund av väder eller tekniska problem, och många renar blir därmed inte räknade. Renägarna själva vet hur många renar det är och korrigerar således renräkning till att motsvara det totala renantalet dessa år. Slaktvolymen påverkas av den enskilda företagarens slaktplanering, vilket i sin tur påverkas av prisläge och av renägarens/samebyns ekonomiska situation. Renlängder och slaktstatistik måste därför alltid utvärderas och analyseras i direkt dialog med berörd sameby.

Rensamlingar
Hur bra renarna lyckas samlas ihop under skiljningstider påverkar både antalet räknade och slaktade renar. Faktorer som gör det svårt att samla renarna kan vara väder- och betesförhållanden och rovdjursangrepp. Utan renskötarnas egen kunskap om hur väl man lyckats samla renarna är det svårt att tolka statistik från specifika samebyar och år.

Renföretags uppstart/avslut
Renägare som slutar och säljer ut sina renar, unga renägare som bygger upp sin hjord eller renägare som flyttar och tar med sig renar (p.g.a. exempelvis äktenskap) påverkar både renräkning och statistik det året åt det ena eller andra hållet, framför allt på bynivå. Denna information är viktig ha med i tolkningen av den specifika samebyn för att inte dra felaktiga slutsatser om till exempel samebyns produktivitet.

Renföretags ekonomi
Variationen i avräkningspriset (det pris slaktföretaget betalar renägaren) styrs av tillgång och efterfråga, hur importen och exporten ser ut, samt strukturen inom branschen (få eller många uppköpare).[157] Avräkningspriset kan variera kraftigt från år till år, vilket påverkar renägarnas slaktplanering. Viljan att slakta kan även påverkas av kostnaderna i enskilda företag eller i samebyn. Höga oplanerade kostnader så som orimligt högt rovdjurstryck kan tvinga renskötselföretaget att slakta ut mer än vad som är långsiktigt hållbart.

Eget uttag av renar
Den verkliga produktionen är något högre än vad slaktstatistiken visar eftersom de flesta företag tar ut renar för eget husbehov vilket det bör korrigeras för i det enskilda fallet.

[157] Statistik från Sametinget 2009, 2010

BILAGA 5: UPPDATERADE ERSÄTTNINGSNIVÅER

Tabell 6 Uppdaterade ersättningsnivåer baserat på inventeringsresultat (2010)

Rovdjursersättning 2010	Antal	Ersättning (st)	Summa	Förslag, ersättning (st)	Summa	Differens
Järvföryngring	125	200 000	25 000 000	331 000	41 375 000	
Tillfällig förekomst	2	35 000	70 000	41 400	82 800	
Regelbunden förekomst	7	70 000	490 000	82 800	579 600	
Loföryngring	122	200 000	24 400 000	331 000	40 382 000	
Tillfällig förekomst	2	35 000	70 000	41 400	82 800	
Regelbunden förekomst	3	70 000	210 000	82 800	248 400	
Vargföryngring	0	0				
Tillfällig förekomst	53	35 000	1 855 000			
Regelbunden förekomst	4	80 000	320 000			
Björn (arealbaserad)			1 614 905	3 310 600	3 310 600	
Kungsörn (arealbaserad)			1 074 951	3 310 600	3 310 600	
			55 104 856		89 371 800	-34 266 944

Tabell 6 Uppdaterad ersättning för rovdjursförekomst exklusive ersättning för varg som bör hanteras separat

Sámediggi
Sámedigge
Saemiedigkie
Sametinget

www.sametinget.se/toleransnivaer