



Sámediggi
Sámedigge
Sámiediggi
Saemiedigkie

2018

Traditionell kunskap för bevarande och hållbart nyttjande av biologisk mångfald

Förslag på åtgärder för implementering av artiklarna 8(j) och 10(c) i Konventionen om biologisk mångfald (CBD)



Naturvårdsverket & Sametinget

*Regeringsuppdrag M2017/00665/Nm
Dnr 1.3.8-2017-383*

2018-02-28

Innehåll

1	SAMMANFATTNING	3
2	INLEDNING	6
2.1	Uppdraget från regeringen	6
2.2	Genomförande	7
2.3	Centrala begrepp	7
2.4	Avgränsningar	9
3	ARTIKEL 8(J) OCH 10(C) I KONVENTIONEN OM BIOLOGISK MÅNGFALD	11
3.1	Artikel 8(j) och 10(c)	11
3.2	Ramverk för tolkning och genomförande	12
3.3	Förståelsen av artikel 8(j) och 10(c) utifrån CBD:s ramverk	18
4	NATIONELLT GENOMFÖRANDE	22
4.1	Miljökvalitetsmålen och Strategi för biologisk mångfald och ekosystemtjänster	22
4.2	CBM och Naptek	24
4.3	Myndigheters genomförandearbete	27
4.4	Kunskapsbärares och andra aktörers roll i genomförandet	31
4.5	Genomförande av artikel 8(j) och 10(c) i nationell rätt	31
4.6	Sveriges rapportering till CBD:s sekretariat	32
4.7	Agenda 2030	34
5	PÅGÅENDE FÖRVALTNINGSPROCESSER	36
5.1	Tillvägagångssätt	36
5.2	Förvaltningsverktyg för förekomst av stora rovdjur baserat på en toleransnivå för rennäringen	36
5.3	Renbruksplanen	43
5.4	Traditionellt småskaligt mathantverk	50
5.5	Vägledning-förvaltning av skyddad natur	57
6	ANALYS OCH SAMMANFATTANDE SLUTSATSER	62
6.1	Bevara och sprida traditionell kunskap	62
6.2	Respektera och säkerställa deltagande	66
6.3	Följa upp	69
7	FÖRSLAG TILL ÅTGÄRDER	71
7.1	Bevara och sprida	71

7.2	Respektera och säkerställa deltagande	74
7.3	Följa upp	77
8	FOKALPUNKTSANSVARET	80
8.1	Fokalpunktsansvar enligt CBD	80
8.2	Sametinget som fokalpunkt för samisk kunskapstradition	81
8.3	Fokalpunkt för annan kunskapstradition	83
9	KÄLLFÖRTECKNING	85

1 Sammanfattning

Den biologiska mångfalden utarmas

Den snabba utvecklingen av dagens samhälle har inneburit en hög belastning på naturen och dess biologiska mångfald. Kunskap om äldre, ofta skonsammare, bruksmetoder och om jakt och fiske har påverkats så mycket att den riskerar förloras. Viktiga bärare av denna kunskap är urfolken med sina traditionella levnadssätt.

Internationell uppmärksamhet

Internationellt har denna utveckling uppmärksamats bland annat genom Konventionen om biologisk mångfald (CBD). Artikel 8(j) och 10(c) i konventionen handlar om traditionell kunskap och sedvanebruk. De skyldigheter som följer av artiklarna och tagna partsmötesbeslut, är bland annat att respektera och bevara traditionell kunskap som är relevant för bevarandet och det hållbara nyttjandet av biologisk mångfald, främja en bredare tillämpning och kunskapsbärarnas deltagande i processer som rör genomförandet av CBD och där traditionell kunskap eller sedvanligt nyttjande berörs. För att underlätta genomförandet på nationell nivå har ramverk antagits av partsmötet. Viktiga ramverk för denna rapport är Aichimålen, ekosystemansatsen, arbetsprogrammet om skyddade områden, arbetsprogrammet för nationellt genomförande av artikel 8(j) med en rad frivilliga riktlinjer med mera och handlingsplanen för hållbart sedvanebruk.

Konventionens begrepp

Internationella överenskommelser formuleras för att gälla i ett globalt perspektiv. Det innebär att innebörden av visa begrepp kan behöva preciseras i en nationell kontext.

Traditionell kunskap är enligt artikel 8(j) ”kunskaper, innovationer och sedvänjor hos ursprungliga och lokala samhällen med traditionella livssätt som är relevanta för bevarandet och det hållbara nyttjandet av biologisk mångfald”. Begreppet ursprungliga samhällen har sedermera ersatts av begreppet urfolk. De som besitter traditionell kunskap omnämns fortsättningsvis som kunskapsbärare. I en svensk kontext är samer, fjällbönder och fåbodbrukare exempel på kunskapsbärare.

”Några lokala samhällen med traditionellt livssätt” förutom det samiska folket är inte möjligt att avgränsa vare sig geografiskt, etniskt eller administrativt och är därför inte relevant för Sverige enligt Naturvårdsverket. Regeringen anger också att det handlar om *grupper* av kunskapsbärare snarare än ”lokala samhällen med traditionellt livssätt”.

Den svenska kontexten

Regeringens implementering av artiklarna 8(j) och 10 (c) har skett bland annat genom ”Strategi för biologisk mångfald och ekosystemtjänster”, inom ramen för miljömålssystemet, genom myndigheternas verksamhet samt specifika uppdrag. Det nationella programmet för lokal och traditionell kunskap (Naptek) har spelat en viktig roll i det svenska genomförandearbetet särskilt för inventeringen av olika kunskapstyper. Flera myndigheter har initierat olika projekt och program inom

vilka de arbetar med frågor som rör traditionell kunskap, även om själva begreppet inte alltid nämns explicit. För Sametinget är dock traditionell kunskap en central del av verksamheten. Slutligen är sammanslutningar av kunskapsbärare inom den ideella sektorn i form av föreningar, stiftelser med mera centrala i arbetet.

Pågående förvaltningsprocesser

Genom fyra exempel har vi belyst olika arbetssätt. Förvaltningsverktyg för förekomsten av stora rovdjur kan tjäna som ett gott exempel på hur kunskapsbärare kan involveras i myndigheters förvaltning. I renbruksplanerna är traditionell kunskap grunden för metodik och arbetssätt. När det gäller traditionellt småskaligt mathantverk och vägledning för skyddade områden skulle mer kunna göras både för att bevara och sprida kunskapen och för att säkerställa deltagande av kunskapsbärarna.

Slutsatser och analys

Baserat på tidigare rapporter, genomgång av några exempel och efter kontakter med myndigheter och kunskapsbärare har vi identifierat vissa behov. För att möta behoven har vi formulerat förslag till åtgärder. Ett behov vi ser är att stärka kunskapsbärarnas möjligheter att ha kontakt med de yrkes- eller fritidssammanhang där deras kunskap är användbar, kan vidareutvecklas och spridas vidare. Kunskapsbärarnas möjligheter till deltagande behöver förstärkas. Ett annat behov är att traditionell kunskap som är relevant för bevarandet och det hållbara nyttjandet av biologisk mångfald ska värderas, respekteras och anses användbar och nödvändig i regelverk, förvaltning och beslutsfattande. Ytterligare behov är att följa upp genomförandearbetet.

Åtgärdsförslag

För att stärka bevarandet och spridandet av traditionell kunskap föreslås dels ett pilotprojekt för att tillgängliggöra kunskapen, dels åtgärder inom landsbygdsprogrammet.

En ökad respekt för traditionell kunskap och ett förbättrat deltagande av kunskapsbärare kan nås genom en genomgång av relevanta regelverk, en förstärkning av Sametingets roll i miljömålssystemet, vidareutveckling av renbetesplanerna och även en användning av modellen inom fäbodbruket.

|

För att möjliggöra uppföljning av genomförandet bör Sametinget ges ett statistikansvar, ett nytt etappmål tas fram och återrapporteringskrav införs för vissa myndigheter. Följande åtgärder föreslås:

- Stärka det praktiska kunskapsbevarandet
- Åtgärder inom landsbygdsprogrammet
- Genomgång av regelverk
- Förstärkt roll för Sametinget i miljömålssystemet
- Vidareutveckling av ren-GIS
- Utveckla ett ren-GIS för utmarksbete
- Sametinget föreslås få statistikansvar
- Uppdrag om nytt etappmål
- Krav på återrapportering.

Fokalpunksansvar

En utgångspunkt för uppdraget är att ”de två myndigheterna tilldelas ett gemensamt fokalpunksansvar [...] där Sametinget ansvarar för de delar som rör den samiska kunskapstraditionen och Naturvårdsverket ansvarar för annan kunskapstradition.”

Sametinget anser att deras fokalpunksansvar i arbetet med CBD bör utformas från två huvudfunktioner. En av funktionerna är att stödja den nationella fokalpunkten (regeringen) och den andra att samordna/underlätta samverkan mellan samiska kunskapsbärare och myndigheter.

Fokalpunkten för 8(j) i CBD-arbetet är fokuserad på urfolkens traditionella kunskap. Bland EU-länder är det bara Finland, Frankrike och Malta som har fokalpunkter. Naturvårdsverket anser att det inte finns behov av att utse myndigheten till fokalpunkt för annan kunskapstradition än den samiska. Det mesta av annan kunskapstradition än den samiska som kan vara av intresse för nationella åtgärder som är relaterat till 10(c) är kopplad till skötsel av marker, jordbruk, skogsbruk och fiske, eller till förädling av produkter från dessa näringar. Betydelsefulla styrmedel inom dessa områden administreras av andra myndigheter än Naturvårdsverket.

2 Inledning

Den snabba utvecklingen av dagens samhälle har inneburit en hög belastning på naturen och dess biologiska mångfald. Det är inte bara art-rikedomen som minskar, stora förändringar har skett i hur mark och vatten nyttjas. Kunskap om äldre, ofta skonsammare, bruksmetoder inklusive jakt och fiske har påverkats så mycket att de riskerar förloras. Viktiga bärare av denna kunskap är till exempel urfolken med sina traditionella levnadssätt.

Internationellt har denna utveckling uppmärksammats bland annat genom konventionen om biologisk mångfald (CBD). Artikel 8(j) och 10(c) i konventionen handlar om traditionell kunskap och sedvanebruk som är relevanta för bevarandet och det hållbara nyttjandet av biologisk mångfald. De skyldigheter som följer av artiklarna 8(j) och 10(c) i CBD och tagna partsmötesbeslut, kan sammanfattningsvis delas upp i tre delar:

- skyldighet att respektera och bevara sådan traditionell kunskap om och sedvanligt nyttjande av biologiska resurser som är relevant för bevarandet och det hållbara nyttjandet av biologisk mångfald,
- skyldighet att främja en bredare tillämpning av traditionell kunskap med kunskapsinnehavarnas godkännande samt en rättvis fördelning av nyttan som uppkommer när den traditionella kunskapen används och
- skyldighet att främja kunskapsbärarnas deltagande i processer som rör genomförandet av CBD och där möjligheterna att bevara och bibehålla traditionell kunskap eller praktisera sedvanligt nyttjande berörs.

Även om den traditionella ekologiska kunskapen kan knytas till vissa grupper av verksamhetsutövare med liknande naturresurshushållning, så har den lika ofta en mycket lokal karaktär som utvecklats utifrån specifika lokala betingelser.

Sverige är aktivt i förhandlingsarbetet och regeringen vill nu säkerställa fortsatt genomförande av dessa artiklar i Sverige. Arbetet har redan pågått i ett antal år och i många aktiviteter främjas traditionell kunskap. Med detta sagt kan fortfarande genomförandet stärkas. Det är mot denna bakgrund som Naturvårdsverket och Sametinget redovisar uppdraget från regeringen. Rapportens syfte är att peka på organisatoriska lösningar och ge förslag på aktiviteter som bedöms kunna stärka genomförandet av artikel 8(j) och 10(c) i Sverige.

2.1 Uppdraget från regeringen

Naturvårdsverket och Sametinget har den 9 mars 2017 fått i uppdrag att föreslå åtgärder för att långsiktigt säkerställa att artiklarna 8(j) och 10(c) i konventionen om biologisk mångfald (CBD) genomförs i Sverige. Förslagen ska utformas utifrån förutsättningen att de två myndigheterna tilldelas ett gemensamt fokalpunktsansvar för genomförandet i Sverige, där Sametinget ansvarar för de delar som rör den samiska kunskapstraditionen och Naturvårdsverket för annan kunskapstradition. Myndigheterna ska samverka i arbetet och förslagen utformas så att de kan stärka

den egna myndighetens och andra nationella myndigheters fortsatta genomförandearbete¹.

2.2 Genomförande

Uppdraget har genomförts av Naturvårdsverket och Sametinget tillsammans. Projektgruppen har bestått av Lars-Ove Sjajn (projektledare), Matilda Månsson, Anne Walkeapää, Laila Öberg Ben Ammar och Leif Jougda från Sametinget och Ulrika Hagbarth (projektledare), Ola Inghe, Göran Blom och Anna von Sydow från Naturvårdsverket.

Underlagsmaterialet har till stor del bestått av publikationer från Naptek. Information har hämtats från olika hemsidor och andra rapporter. Projektgruppen har även tagit fram och analyserat fyra exempel på pågående förvaltningsprocesser för att identifiera framgångsfaktorer och brister i omhändertagandet av traditionell kunskap. Kontakter har tagits med andra myndigheter, framförallt Jordbruksverket och Riksantikvarieämbetet.

Synpunkter från andra aktörer har inhämtats vid ett möte den 5 december. Där deltog representanter från myndigheter, ideella organisationer och andra kunskapsbärare. Bland synpunkterna kan nämnas behovet av ekonomisk ersättning till mindre organisationer och ideella krafter för att kunna delta i processer och på möten med myndigheter, svårigheter att tolka begreppet traditionell kunskap, den tydliga kopplingen till jordbruks- och landsbygdspolitiken och ett visst missnöje med att inte ha fått vara delaktig i hela denna process. Synpunkterna har beaktats. Därefter har en analys gjorts som lett fram till de åtgärdsförslag som presenteras här.

Naturvårdsverket och Sametinget har olika uppfattningar om texten under avsnitt 5.2.4 ”Sametingets kommentarer om och undersökning av förvaltningsverktyget ” men Naturvårdsverket har valt att redovisa texten utan kommentarer.

Redovisningen beslutades den 1 mars 2018 av generaldirektör Björn Risinger för Naturvårdsverket och den 22 februari 2018 av styrelsen för Sametinget.

2.3 Centrala begrepp

Här följer en kortfattad lista med centrala begrepp. Andra begrepp som förekommer i artikel 8(j) och 10(c) förklaras i kapitel 3.

CBD: Konventionen om biologisk mångfald (Convention of Biodiversity).

Ekosystemansatsen: En förvaltningsstrategi för integrerad skötsel av land, vatten och biologiska resurser för ett hållbart och rättvist nyttjande av biologisk mångfald.

¹ dnr M2017/00665/Nm

Ansatsen beskrivs med tolv vägledande principer (kallas även Malawiprinciperna). Naturvårdsverket har tagit fram en vägledning om hur ansatsen och dess principer kan förstås och tillämpas i en svensk kontext².

Traditionell kunskap: Begreppet traditionell kunskap används i det följande som ett samlingsbegrepp för det som i artikel 8(j) omnämns som ”kunskaper, innovationer och sedvänjor hos ursprungliga och lokala samhällen med traditionella livssätt som är relevanta för bevarandet och det hållbara nyttjandet av biologisk mångfald”.

Den traditionella kunskapen innebär ett holistiskt synsätt där gränserna mellan andligt och materiellt, religion och kunskap och kultur och natur är flytande. Detta innebär att olika kulturyttringar och aspekter på världsåskådning är relevanta. Vidare är samspelet mellan människa och natur där båda parter ömsesidigt erbjuder och nyttjar tjänster av varandra central för det som utgör traditionell kunskap, särskilt då kunskapen uppstår i människans relation till naturen.

Traditionell kunskap består av kunskap, erfarenheter, sedvänjor och uppfattningar som hjälper människan i sin interaktion med den omgivande naturen. Den inkluderar kunnande inom jordbruk, traditionell livsmedelstillverkning, djurskötsel, slöjd, jakt, fiske, insamling av olika nyttigheter, bekämpning och botande av sjukdom och skada, namngivning och förklaring av naturfenomen samt olika strategier för att överleva och forma sin omgivning.

I en svensk kontext utgör samernas kunskap om renskötsel, jakt och fiske traditionell kunskap som bör hanteras enligt både 8(j) och 10(c). Kunskap som överförs från generation till generation om hur olika lokala ängssystem skall skötas för att få långsiktig avkastning, kustnära fiskares vana vid sjöliv, fåbодукarnas kunskaper om djuren och om skogsbete, kunskap hos t ex amatörbiologer om förekomst av växt- och djurliv, är exempel på annan kunskapsstradition som främst hanteras enligt 10(c)³.

Kunskapsbärare avser de aktörer, individer eller grupper (organisationer och andra sammanslutningar) som besitter traditionell kunskap. I en svensk kontext kan det röra sig om fiskare, fåbодукare, samer, jord- och skogsbrukare, skärgårds-, fjäll- och skogsbönder, kust-, skärgårds- och insjöfiskare, jägare, hemslöjdare och amatörbiologer, men också stora grupper som på fritiden ägnar sig åt till exempel odling, uppfödning av husdjur, bär- och svamplockning med mera⁴.

Begreppen ursprungliga och lokala samhällen med traditionella livssätt.

Partsmötets beslut XII/12 konstaterar att det är fråga om två övergripande grupper: *indigenous people and local communities* – det vill säga urfolk och lokala samhällen. I svensk kontext är urfolk det samiska folket och lokala samhällen andra grupper av kunskapsbärare. De skyldigheter som artikel 8(j) och 10(c)

² Naturvårdsverket 2007 Rapport 5782

³ Se bl.a. prop. 2004/05:150 s. 225

⁴ ibid

uppställer för parterna gäller i förhållande till både urfolk och lokala samhällen med traditionella livssätt utan åtskillnad.

Innehållet i artikel 8(j) och 10(c) har dock särskilt starka kopplingar till urfolksrätt och de rättigheter som urfolk tillerkänns inom folkrätten och tillhörande internationella instrument. Principerna om FPIC, fullt effektivt deltagande, holistiskt synsätt och urfolks starka koppling till land och vatten, vilka återkommande lyfts fram i artiklarnas ramverk återfinns i bland annat Urfolksdeklarationen och ILO:s konvention nr 169. Vidare har indikatorerna för uppföljning av genomförandet av Aichimål 18 särskilt tagits fram med hänsyn till status och trender för urfolks förhållanden. Arbetsgruppen för 8(j):s samarbete med FN:s permanenta forum för urfolksfrågor tydliggör kopplingen mellan artiklarna och urfolks rättigheter/urfolksfrågor ytterligare.

I rättsligt hänseende föreligger en statusskillnad mellan urfolk och lokala samhällen. I internationell rätt anses urfolk, med hänsyn till deras speciella relation till mark och vatten samt historiska förhållanden vara i behov av andra, mer långtgående rättigheter än andra minoriteter för att utveckla sin identitet och kultur. Baserat på detta synsätt har de genom sin status som urfolk därför tillerkänts vissa specifika rättigheter, såsom självbestämmande, rätt till land och vatten med mera. Samernas status som folk och urfolk har bekräftats av Sveriges riksdag år 1997 och i 1 kap. 2 § femte stycket regeringsformen stadgas att det samiska folkets möjligheter att behålla och utveckla ett eget kultur- och samfundsliv ska främjas. Mot denna bakgrund är ett genomförande av artikel 8(j) och 10(c) därför inte möjligt utan att samernas urfolksstatus och tillhörande rättigheter vad gäller nyttjande av mark, skydd av kultur och traditionell sysselsättning, språk och självbestämmande respekteras.

Medan urfolket samer har en relativt tydlig avgränsning samt egna institutioner och organisationer finns i Sverige inga tydliga sådana avgränsningar vad gäller lokala samhällen med traditionella livssätt.

Skrivningen i artikel 8j: "ursprungliga och lokala samhällen med traditionella livssätt" är anpassad för ett globalt perspektiv. I svensk kontext anser Naturvårdsverket att denna skrivning täcker in det samiska folket som är erkänt som urfolk. Några "lokala samhällen med traditionellt livssätt" i övrigt är det däremot inte möjligt att avgränsa vare sig geografiskt, etniskt eller administrativt och därför inte relevant för Sverige. Regeringen anger också att det handlar om *grupper* av kunskapsbärare snarare än "lokala samhällen med traditionellt livssätt". I denna redovisning används därför begreppet "andra kunskapsbärare" i stället för "lokala samhällen med traditionella livssätt".

2.4 Avgränsningar

CBD är en global konvention och dess artiklar behöver tolkas i nationell kontext. Detta framgår också genom skrivningen i artiklarna 8(j) och 10(c): Varje

fördragsslutande part ska [”så vitt möjligt och om så är lämpligt” samt ”med förbehåll för dess nationella lagstiftning”].

I enlighet med CBD:s egna definitioner är uppdraget avgränsat till traditionell kunskap som är relevant för bevarande och hållbart nyttjande av biologisk mångfald. Annan traditionell kunskap, exempelvis inom byggnadsvård, faller utanför.

Vi har i denna rapport begränsat oss till analyser och förslag rörande miljöpolitik samt närings- och kulturpolitik med direkt bäring på näringar, delar av näringar och andra aktiviteter där vi bedömer att det finns bärare av traditionell kunskap. Renskötsel, jordbruk och skydd av områden är exempel på områden som berörs. Skogsbruk, jakt och fiske berörs inte eller i mycket liten omfattning. Åtgärder inom språkpolitik, minoritetspolitik, utbildnings- samt näringslivs- och landsbygdspolitik berörs inte.

Uppdragets fokus ligger på berörda förvaltningsmyndigheters arbete. Eventuella behov av insatser inom exempelvis forskning och skolväsende tas inte upp. Uppdraget handlar om ett svenskt genomförande varför det internationella arbetet endast beskrivs kortfattat och i relation till den svenska situationen.

3 Artikel 8(j) och 10(c) i Konventionen om biologisk mångfald

Konventionen om biologisk mångfald är ett resultat från FN-toppmötet om miljö och hållbar utveckling i Rio de Janeiro, Brasilien år 1992. Sverige ratificerade konventionen 1994. Den trädde i kraft samma år. Konventionens övergripande mål är att bevara biologisk mångfald, att nyttja dess beståndsdelar på ett hållbart sätt samt att rättvist fördela den nytta som uppstår vid nyttjandet av genetiska resurser.

Konventionen är rättsligt bindande för Sverige vilket även gäller partsmötets beslut.⁵ Implementeringen av CBD och dess innehåll styrs av en rad olika tematiska arbetsprogram, protokoll, strategier och riktlinjer, som är mer eller mindre bindande (kallas i det följande övergripande för ramverk). Dessa ramverk beslutas av partsmötet som är konventionens högsta beslutande organ med huvuduppgift att övervaka konventionens genomförande. För genomförandet av artikel 8(j) och relaterade artiklar har även en arbetsgrupp bildats med uppgift att till partsmötet lämna underlag till beslut angående genomförandet.⁶

3.1 Artikel 8(j) och 10(c)

Traditionella kunskaper som innehas av urfolk och lokala samhällen har identifierats som värdefulla och nödvändiga för bevarandet och nyttjandet av biologisk mångfald. Även omvänt är den biologiska mångfalden grundläggande för bevarandet av urfolks och lokala samhällens traditionella kunskap och sedvänjor. Urfolks och lokala samhällens livsstilar och traditionella kunskaper är ofta beroende av att kunna nyttja områden i deras ursprungliga sammansättning av arter och livsmiljöer. Förhållandet mellan biologisk mångfald och traditionell kunskap och urfolks och lokala samhällens förvaltande av mark och biologiska resurser kommer till uttryck i konventionens artikel 8(j) och 10(c).⁷ Artikel 8 har rubriken *In situ*-bevarande och handlar om olika direkta insatser för att bevara biologisk mångfald *in situ*, dvs. i sitt naturliga sammanhang. Detta gäller både vild och domesticerad biologisk mångfald samt både kulturpåverkade och mindre påverkade landskap. Artikel 10(c) handlar om parternas ansvar att skydda och uppmuntra sedvanebruk som bidrar till biologisk mångfald och hållbart nyttjande.

⁵ Yaffa Epstein vid Juridiska institutionen, Uppsala universitet har gjort en genomgång av konventionen och dess ramverk.

⁶ Ad Hoc Open-ended Inter-Sessional Working Group on Article 8(j) and related provisions som hittills har sammankallats tio gånger

⁷ Enligt CBD ska även alla (biotopmässiga) tematiska arbetsprogram ta hänsyn till frågor om traditionell kunskap.

Artikel 8

Varje fördragsslutande part skall, så vitt möjligt och om så är lämpligt: (...)

j) med förbehåll för dess nationella lagstiftning respektera, bevara och bibehålla kunskaper, innovationer och sedvänjor hos ursprungliga och lokala samhällen med traditionella livssätt 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, samt främja rättvis fördelning av nyttan som uppkommer vid utnyttjandet av sådana kunskaper, innovationer och sedvänjor.

Artikel 10

Varje fördragsslutande part skall, så vitt möjligt och om så är lämpligt: (...)

c) skydda och uppmuntra sedvanligt nyttjande av biologiska resurser i enlighet med traditionella kulturella sedvänjor som är förenliga med kraven för bevarande och hållbart nyttjande.

För att sammanfatta innebär artikel 8(j) och 10(c), för denna rapport vidkommande att såvitt möjligt och lämpligt ska

- traditionella kunskaper, innovationer och sedvänjor som är relevanta för bevarandet och det hållbara nyttjandet av biologisk mångfald respekteras, bevaras och bibehållas
- en bredare tillämpning av traditionella kunskaper, innovationer och sedvänjor med godkännande och deltagande av kunskapsbärarna främjas
- sedvanligt nyttjande i enlighet med traditionella kulturella sedvänjor skyddas och uppmuntras.

3.2 Ramverk för tolkning och genomförande

För att underlätta genomförandet på nationell nivå av de skyldigheter som följer av artikel 8(j) och 10(c) på har en rad ramverk antagits av partsmötet. Ramverken förtydligar och definierar artiklarnas innehåll och sätter upp målsättningar och uppgifter för parterna att uppnå och utföra. De ramverk som huvudsakligen är av vikt för denna rapport är Aichimålen, ekosystemansatsen och arbetsprogrammet om skyddade områden. Centralt är även arbetsprogrammet för nationellt genomförande av artikel 8(j) inom ramen för vilket en rad frivilliga riktlinjer m.m. tagits fram. Här kan nämnas Akwé: Kon-riktlinjerna, Tkarihwaí:ri etisk uppförandekod, Mo'otz kuxtal frivilliga riktlinjer om tillträde till traditionell kunskap och handlingsplanen för hållbart sedvanebruk. För förståelsen av innehållet i artikel 8(j) och 10(c) är även gemensamma ställningstaganden och uttalanden från partsmötena av betydelse (se vidare under avsnitt 3.3).

Utöver de ramverk som upprättats finns flera andra internationella överenskommelser där traditionell kunskap behandlas och som är av betydelse för det nationella genomförandet av CBD. Här kan bl.a. nämnas Agenda 2030 och de globala målen för hållbar utveckling som FN:s generalförsamling antagit, Agenda 21, ILO:s konvention nr 169, Världsarvskonventionen, UNESCO:s Konvention om immateriellt kulturarv och FN:s Deklaration om urfolks rättigheter.

3.2.1 Aichimålen

Partsmötet har antagit en strategisk plan för biologisk mångfald under perioden 2011-2020.⁸ Denna plan innehåller 20 delmål som kallas Aichimålen. Planen innehåller en vision, samt målsättningar och arbetsprogram för att rädda den biologiska mångfalden och därigenom säkra fungerande ekosystem. Målen i planen ska nås genom att varje land sätter egna mål, anpassade efter nationella förutsättningar. För genomförandet av CBD:s artiklar 8(j) och 10(c) är framför allt det 18:e målet av betydelse.⁹

Aichimål 18

År 2020 är ursprungliga och lokala samhällens traditionella kunskap, innovationer och sedvänjor som är relevanta för bevarande och hållbart nyttjande av biologisk mångfald och deras sedvanliga nyttjande av biologiska resurser, respekterade med förbehåll för nationell lagstiftning och relevanta internationella åtaganden och integrerade och fullt ut återspeglade i tillämpningen av konventionen, under fullständigt och effektivt deltagande av ursprungliga och lokala samhällen på alla relevanta nivåer

3.2.2 Ekosystemansatsen

Ekosystemansatsen är en slags arbetsmetod, eller en förvaltningsstrategi för integrerad skötsel av land, vatten och biologiska resurser för ett hållbart och rättvist nyttjande av biologisk mångfald.¹⁰ Ansatsen beskrivs med tolv vägledande principer (kallas även Malawiprinciperna) där bevarande och hållbart nyttjande av biologisk mångfald sätts i ett större sammanhang för att kunna se vilka effekter olika åtgärder har på andra ekosystem eller områden än de som är målet för en viss åtgärd. Ansatsen inkluderar även rättviseaspekter, såsom att förvalta naturen långsiktigt med hänsyn till sociala, biologiska, ekonomiska och kulturella värden i omgivande ekosystem, samt att förankra processer lokalt och fånga upp lokala traditioner och kunskap i skötseln som ska underlätta dess användande. Centralt för ekosystemansatsen är att den förutsätter adaptiv förvaltning vilket innebär att åtgärder och kunskap hela tiden uppdateras och omvärderas utifrån ändrade

⁸ Antogs av det tionde partsmötet år 2010 i Nagoya, Japan: UNEP/CBD/COP10 Beslut X/2

⁹ Regeringen har uttryckt att Sverige har en ledande roll i erkännandet av traditionell kunskap och urfolkens rättigheter. Prop. 2013/14:141.

¹⁰ Antogs av det femte partsmötet år 2000 i Nairobi, Kenya: UNEP/CBD/COP5 Beslut V/6

förutsättningar och tillgänglig kunskap. Enligt ekosystemansatsen ska åtgärder beslutas och genomföras på lägsta lämpliga nivå för att främja delaktighet och engagemang. Vidare förespråkar den att en försiktighetsprincip tillämpas. Genom att använda ekosystemansatsen som arbetsmetod läggs fokus på ett helhetsperspektiv där berörda aktörer är delaktiga i genomförande och förvaltning.¹¹

Naturvårdsverket har tagit fram en vägledning om hur ansatsen och dess principer kan förstås och tillämpas i en svensk kontext.¹² I vägledningen finns även en översättning av de riktlinjer till ekosystemansatsen som beslutats av partsmötet.¹³

3.2.3 Arbetsprogrammet för skyddade områden

I arbetsprogrammet för skyddade områden uppställs målsättningar och åtgärder för att stödja inrättandet och skötseln av skyddade land- och marina områden.¹⁴ Programmet består av sexton mål fördelade på fyra huvudelement. För varje mål anges en rad uppgifter som parterna ska genomföra inom en viss tidsram. Målen i arbetsprogrammet skulle ha uppfyllts till år 2010 respektive 2012 vilket parterna inte förmått. Partsmötet har fattat beslut om att fortsätta arbeta med programmet varför det fortfarande är relevant för svenskt genomförandearbete.¹⁵

Ett av målen (2.2) som skulle ha uppfyllts till år 2008 är fullt och effektivt deltagande av urfolk och lokala samhällen i förvaltningen av existerande skyddade områden och i inrättandet och förvaltningen av nya. Till detta mål är uppgift 2.2.4 kopplad som anger att parterna ska främja möjligheterna (genom lagstiftning, policies, resurser) för urfolks och lokala samhällens samt andra relevanta aktörers deltagande i beslutsfattande samt utveckla deras förmåga och möjligheter att inrätta och förvalta skyddade område. Härutöver kan nämnas uppgifterna

1.1.7 om att parterna ska uppmuntra inrättandet av skyddade områden som främjar urfolk och lokala samhällen genom att respektera, bevara och bibehålla traditionell kunskap,

2.1.5 om att involvera urfolk och lokala samhällen och relevanta aktörer i planering och styrning enligt principerna i ekosystemansatsen och

¹¹ Uttalas i handlingsplanen för hållbart sedvanebruk.

¹² *Ekosystemansatsen – en väg mot bevarande och hållbart nyttjande av naturresurser*, rapport 5782, 2007, Naturvårdsverket

¹³ Riktlinjerna beslutades vid det sjunde partsmötet år 2004 i Kuala Lumpur, Malaysia: UNEP/CBD/COP7 Beslut VII/11

¹⁴ Antogs av det sjunde partsmötet år 2004 i Kuala Lumpur, Malaysia: UNEP/CBD/COP7 Beslut VII/28. Arbetsprogrammet finns tillgängligt här: <https://www.cbd.int/protected/pow/learnmore/intro/>

¹⁵ Se UNEP/CBD/COP10 Beslut X/31 samt UNEP/CBD/COP11 Beslut XI/24

3.5.4 om att utveckla mekanismer för konstruktiv dialog och informations- och erfarenhetsutbyte förvaltare av skyddade områden emellan samt mellan förvaltare av skyddade områden och urfolk och lokala samhällen.

3.2.4 Arbetsprogrammet för nationellt genomförande av artikel 8(j)

Arbetsprogrammet har som övergripande mål att främja ett rättvist genomförande av artikel 8(j) och relaterade frågor, på lokala, nationella, regionala och internationella nivåer och att säkerställa urfolk och lokala samhällens fulla och effektiva deltagande i alla delar och på alla nivåer i dess genomförande.¹⁶ Programmet är därmed främst inriktat på uppföljning och nationell implementering. Arbetsprogrammet presenterar en rad olika tematiska områden med arbetsuppgifter som regelbundet följs upp av partsmötet. Uppgifterna utförs antingen direkt av parterna eller av exekutivsekreteraren eller arbetsgruppen som är ansvarig för programmet. De uppgifter som riktar sig till arbetsgruppen handlar oftast om framtagande av rekommendationer eller riktlinjer som vägleder parterna i det nationella genomförandet.

Utförandet av arbetsprogrammets uppgifter har framför allt resulterat i olika riktlinjer och vägledningsdokument som stödjer parterna i genomförandearbetet och också kan tillämpas av andra aktörer (t.ex. företag och forskningsinstitut) för att veta hur traditionell kunskap och kunskapsbärare respekteras i olika processer.

- De frivilliga riktlinjerna Akwé: Kon som behandlar genomförandet av kulturella, miljömässiga och sociala konsekvensbedömningar rörande alla exploateringar som är tänkta att ske på, eller sannolikt kommer att påverka, heliga platser och mark- och vattenområden som traditionellt bebos eller nyttjas av urfolk och lokala samhällen.¹⁷
- Tkarihwaié:ri etisk uppförandekod som uppställer en rad principer för att vägleda interaktioner med urfolks- och lokala samhällen i fråga om främjande, respekt, bevarande och upprätthållande av traditionell kunskap och som syftar till att etablera eller förbättra de nationella ramverk som krävs vid interaktioner med urfolks- och lokala samhällen av bl.a. myndigheter, akademiska institutioner, den privata sektorn, potentiella intressenter i utvecklings- och/eller forskningsprojekt, råvaruindustrier, skogsbruk och andra aktörer som kan bli involverade. I synnerhet för utveckling av verksamheter på mark- och vattenområden som traditionellt används av urfolk- och lokala samhällen.¹⁸

¹⁶ Antogs av det femte partsmötet år 2000 i Nairobi, Kenya: UNEP/CBD/COP5 Beslut V/16 och är resultatet av genomförandet av arbetsprogrammets nionde uppgift.

¹⁷ Antogs av det sjunde partsmötet år 2004 i Kuala Lumpur, Malaysia: UNEP/CBD/COP7 Beslut VII/16F. Läs mer här: <https://www.cbd.int/traditional/guidelines.shtml>

¹⁸ Antogs vid det tionde partsmötet år 2010 i Nagoya, Japan: UNEP/CBD/COP10 Beslut X/42 och är resultatet av arbetsprogrammets sextonde uppgift. Läs mer här <https://www.cbd.int/traditional/code.shtml>

- Mo'otz kuxtal frivilliga riktlinjer som syftar till att vägleda framtagandet av mekanismer, lagstiftning, policies och andra administrativa åtgärder och initiativ för att säkerställa att användningen av traditionell kunskap är tillåten samt behandlar tillgång till traditionell kunskap med definitioner av fritt, på förhand, informerat samtycke, godkännande och delaktighet, rättvis fördelning av vinster och annan nytta samt rapportering och förebyggande av otillåtet nyttjande.¹⁹

Sedan år 2010 omfattar arbetsprogrammet även frågor om hållbart sedvanebruk enligt artikel 10(c) (se nedan under 3.2.5).²⁰ De uppgifter i arbetsprogrammet som riktar sig till parterna är uppgift 1-4 på temat *Mekanismer för deltagande av ursprungs- och lokalsamhällen*. Dessa uppgifter omfattar bl.a. frågor om utarbetandet av mekanismer, riktlinjer, lämplig lagstiftning eller andra initiativ som främjar fullt och effektivt deltagande i genomförandet av konventionen och arbetsprogrammet, i beslutsfattande om användandet av deras traditionella kunskap, i inrättande och skötsel av skyddade områden samt i frågor som rör tillträde och vinstdelning av genetiska resurser.

Arbetsprogrammet är på väg att slutföras och frågor om arbetsgruppens framtida organisation, arbetsformer och arbetsuppgifter är föremål för mellanstatliga förhandlingar som Sverige deltar i.

3.2.5 Ramverk rörande artikel 10(c)

Som nämnts ovan har det reviderade arbetsprogrammet för 8(j) också kommit att omfatta artikel 10(c). Genom denna revidering har arbetsgruppen fått i uppdrag att utifrån Addis Abeba-principerna²¹ ta fram ytterligare vägledning vad gäller hållbart nyttjande och därtill kopplade incitament för urfolk och lokala samhällen samt att även överväga insatser för att på nationell och lokal nivå öka urfolks och lokala samhällens engagemang i att genomföra artikel 10 och ekosystemansatsen. Detta arbete har hittills bl.a. resulterat i en *handlingsplan för hållbart sedvanebruk*.²²

Handlingsplanen för hållbart sedvanebruk

År 2014 antog partsmötet en handlingsplan för hållbart sedvanebruk av biologisk mångfald.²³ Målet med handlingsplanen är att främja ett rättvist genomförande av

¹⁹ Antogs vid det trettonde partsmötet år 2016 i Cancun, Mexico: UNEP/CBD/COP13 Beslut XIII/18 och är resultatet av utförandet av uppgifterna 7, 10 och 12 arbetsprogrammet. Riktlinjerna finns tillgängliga här: <https://www.cbd.int/doc/decisions/cop-13/cop-13-dec-18-en.pdf>

²⁰ Revideringen beslutades av det tionde partsmötet i Nagoya, Japan: UNEP/CBD/COP10 Beslut X/43 Det reviderade arbetsprogrammet brukar omnämnas som Multi-Year Programme of Work on the implementation of Article 8(j) and related provisions of the Convention som även innehåller uppföljning av arbetsprogrammets uppgifter

²¹ Addis Abeba-principerna består av fjorton principer och operativa riktlinjer om hållbart nyttjande av biologiska resurser <https://www.cbd.int/sustainable/addis.shtml>

²² Arbetsgruppen har även påbörjat en strategi för att integrera artikel 10(c) som en tvärssektoriell fråga inom konventionens övriga arbetsgrupper.

²³ Antogs vid det tolfte partsmötet år 2014 i Pyeongchang, Sydkorea: UNEP/CBD/COP12 Beslut XII/12

artikel 10(c) på lokal, nationell och internationell nivå och att även säkerställa ett fullt och effektivt deltagande av urfolk och lokala samhällen i alla steg och på alla nivåer i genomförandet.

I handlingsplanen betonas att biologisk mångfald, hållbart sedvanebruk och traditionell kunskap är naturligt sammanvävda. Vidare att urfolk och lokala samhällen är direkt beroende av biologisk mångfald och hållbart sedvanebruk och förvaltning av den för sin överlevnad, resiliens och kultur. De är därför väl lämpade att förvalta ekosystemen genom ekosystemansatsen. Handlingsplanen konstaterar att skyddade områden som inrättas utan i förväg informerat samtycke eller godkännande och deltagande av urfolk och lokala samhällen kan förhindra tillträde till och användande av sedvanemarken och därigenom försvåra fortsatt sedvanebruk och utövande av den kunskap som är förknippad med särskilda områden eller specifika biologiska resurser.

Vidare framhålls att hållbart sedvanebruk och traditionell kunskap kan bidra till effektivare naturvård av viktiga områden, antingen i form av samförvaltning eller gemensam skötsel av officiellt skyddade områden eller genom områden som traditionellt har bevarats av urfolk och lokala samhällen.

Man lyfter fram följande initiativ som kan bidra i genomförandet av artikel 10(c): forskning om och dokumentation av traditionell kunskap och sedvanebruk, pedagogiska projekt för att revitalisera urfolkens språk och traditionell kunskap, kartläggning av det lokala samhället, lokalförvaltning av och lokala skötselplaner för olika resurser, samt forskning och miljöuppföljning vad gäller biologisk mångfald och klimatförändringar.

Handlingsplanen uppställer tre uppgifter med tillhörande vägledning som parterna kan utgå ifrån vid det nationella genomförandet.

- Uppgift 1 handlar om att integrera insatser och policies rörande hållbart sedvanebruk, i nationella biodiversitetsstrategier och handlingsplaner genom att urfolk och lokala samhällen deltar i framtagandet av sådana dokument
- Uppgift 2 handlar om att främja och stärka lokala initiativ som stödjer och bidrar till genomförandet av artikel 10(c). Detta bl.a. genom att mobilisera finansiering och andra former av stöd för att främja och stärka lokala initiativ
- Uppgift 3 handlar om att identifiera bästa tillvägagångssätt: fallstudier mekanismer, lagstiftning och andra lämpliga initiativ, även genom att studera redan existerande internationella initiativ.

3.3 Förståelsen av artikel 8(j) och 10(c) utifrån CBD:s ramverk

I följande avsnitt beskrivs och förtydligas den närmare innebörden av de åtaganden/skyldigheter som artiklarna uppställer utifrån de ramverk och gemensamma ställningstaganden/uttalanden vid olika partsmöten. Avsnittet baseras till stor del på Naptek:s sammanställning av partsmötena fram till år 2004 som finns i rapporten *Traditionell kunskap och lokalsamhällen: artikel 8(j) i Sverige*.²⁴

3.3.1 Grundsatser

Följande principer och observationer återkommer i flera av artiklarnas ramverk och är centrala för deras förståelse, implementering och tillämpning.²⁵

- Tillgången till traditionell kunskap ska vara underställd i förväg lämnade informerade medgivande eller i förväg lämnade informerade godkännande
- Ett holistiskt synsätt: där andliga och kulturella värden och sedvänjor hos urfolk och lokala samhällen respekteras ska tillämpas.
- Traditionell kunskap ska värderas, ges samma respekt och anses lika användbar och nödvändig som andra former av kunskap
- Urfolks- och lokala samhällens fulla och effektiva deltagande i alla skeden av genomförandet av konventionen ska säkerställas
- Ekosystemansatsen är en strategi för det integrerade brukandet av land, vatten och levande resurser som främjar bevarande och hållbart nyttjande av biologisk mångfald på ett rättvist sätt.
- Traditionell kunskap är inte statisk utan en kombination av ackumulerad kunskap, innovationer och anpassningar till förändringar
- Bevarandet av biologisk mångfald går hand i hand med bevarandet av kulturell mångfald
- Urfolks och lokala samhällens sedvanebruk främjar biologisk mångfald

3.3.2 Respektera, bevara och bibehålla traditionell kunskap

Att **respektera** traditionell kunskap handlar om attityden till traditionell kunskap och innebär att den ska ges likvärdig status som vetenskaplig kunskap och vetenskapliga eller teknologiska innovationer. Likaså ska traditionellt bruk (sedvänjor) anses vara likvärdigt ”modernt” nyttjande av de biologiska resurserna genom jordbruk, fiske, medicinskt bruk eller för annat syfte.²⁶

²⁴ Protokoll och beslut från samtliga partsmöten finns tillgängliga här <https://www.cbd.int/cop/>

²⁵ Se t.ex. de inledande principerna till arbetsprogrammet 8(j)

²⁶ Detta framgår även av andra mellanstatliga överenskommelser t.ex. inom IPBES

Att traditionell kunskap respekteras kan komma till uttryck genom incitament såsom resurstilldelning som visar att traditionell kunskap uppskattas och betraktas som viktig så att kunskapsbärarna uppmuntras att upprätthålla den. Offentligt erkännande av traditionell kunskap genom att tillämpa den inom kultur/miljö/naturvårdsförvaltning är ett annat exempel på hur traditionell kunskap respekteras.

Inför det tredje partsmötet presenterade exekutivsekreteraren ett dokument över förståelsen av artikel 8(j). Enligt dokumentet inkluderar begreppet respekt frågor om markrättigheter och självbestämmande inklusive urfolks och lokala samhällens besittningsrätt till sina landområden.²⁷

Med **bevarande** avses i första hand ett bevarande av traditionell kunskap på plats (*in situ*²⁸) inom hela den kulturkontext som den existerar i. För att kunskapen ska kunna bevaras och utvecklas krävs en helhet samt att den på något sätt fortfarande nyttjas. Det är därför väsentligt att värna om utövarnas traditionella sysselsättning och livssätt. I fråga om samerna är kontexten den samiska kulturen. I andra hand avses bevarande av kunskap utanför denna kontext (*ex situ*)²⁹. Här ingår även dokumentation arkivering, systematisering, analyser och spridning av traditionell kunskap inom olika samhällsinstitutioner. Upprättande av nationella register och kunskapsdatabaser, liksom arkiv och museiverksamhet är exempel på *ex situ*-bevarande åtgärder. Även forskning och utbildning kan användas för att bevara traditionell kunskap. Att bevara innebär också att öka allmänhetens medvetenhet om värdet av traditionell kunskap och sprida information om den och dess kunskapsbärare.

3.3.3 Främja tillämpning av traditionell kunskap med kunskapsbärarnas godkännande och deltagande

För att traditionell kunskap ska respekteras, bevaras och bibehållas krävs att den används och tillämpas. Parterna ska se till att användandet/tillämpandet av traditionell kunskap främjas. Dock krävs att all användning/tillämpning samt spridning av traditionell kunskap sker med **godkännande** från kunskapsbärarna avses fritt, i förväg lämnat informerat samtycke (*free, prior informed consent*) och ömsesidigt godkännande. Definitionen av sådant samtycke respektive godkännande har i enlighet med arbetsprogrammets tolfte uppgift antagits genom Mo'otz kuxtal frivilliga riktlinjer.³⁰

²⁷ UNEP/CBD/COP/3/19

²⁸ I artikel 2 CBD definieras *in situ* -bevarande som bevarande av ekosystem och naturliga livsmiljöer och bibehållande och återställande av arter i dessas naturliga miljöer och, för domesticerade eller odlade arter, i de miljöer där de har utvecklat sina särskiljande egenskaper.

²⁹ I artikel 2 CBD definieras *ex situ*-bevarande som bevarandet av komponenter av biologisk mångfald utanför dessas naturliga livsmiljöer.

³⁰ Finns att läsa i sin helhet här <https://www.cbd.int/doc/decisions/cop-13/cop-13-dec-18-en.pdf>

Se även FN:s rasdiskrimineringskommitté rekommendation 23 (General Recommendation 23 Concerning Indigenous Peoples, 1997)

Begreppet **deltagande** omnämns i fråga om genomförandet av konventionen i sin helhet. I arbetsprogrammets tolfte operativa paragraf uppmanas parterna att underlätta *det fulla och effektiva deltagandet av urfolk och lokala samhällen i genomförandet av konventionen*. Därtill förekommer begreppet deltagande direkt i artikel 8(j) i fråga om *urfolks och lokala samhällens deltagande och godkännande i fråga om tillämpningen av deras traditionella kunskap*

I arbetsuppgift 2 i arbetsprogrammet till artikel 8(j) anges att parterna ska utveckla mekanismer, riktlinjer m.m. som främjar *urfolks och lokala samhällens effektiva deltagande i beslutsfattande och politisk planering som rör bevarandet och det hållbara nyttjandet av resurser på alla nivåer* (internationella, nationella, regionala, underregionala och lokala). Uppgiften pekar här särskilt ut frågor som rör inrättande och skötsel av skyddade områden.

Begreppet deltagande hänvisar enligt de frivilliga riktlinjerna Mo'otz kuxtal till begreppen fullt och effektivt deltagande (*full and effective participation*) och konsultation (*consultation*) och anses vara grundläggande delar för processer med att inhämta samtycke och godkännande från berörda kunskapsbärare. Förståelsen av dessa begrepp är komplex och påverkas bl.a. av olika urfolks sedvänjor och staters nationella lagstiftning. Det finns flera aspekter som bl.a. rör tid, urfolks egna processer för att fatta beslut och tillgång till information som bör beaktas för ett fullt och effektivt deltagande ³¹. Deltagande kan se ut på olika sätt och genomföras i olika former. Riktlinjerna avser att vägleda parterna i att upprätta mekanismer och processer för att säkerställa fullt och effektivt deltagande.

Deltagande kan se ut på olika sätt och genomföras i olika former. I en svensk kontext förekommer framför allt begreppen samråd, konsultation, dialog. Viltförvaltningsdelegationer och vissa nationalparksförvaltningar (Kosterhavet, Laponia) är exempel där ett fullt och effektivt deltagande av kunskapsbärare säkerställts.

3.3.4 Skydda och uppmuntra sedvanligt nyttjande enligt kulturella sedvänjor

Artikel 10(c) innebär att parterna ska uppmuntra till bruk av de biologiska resurserna i enlighet med traditionella kulturella sedvänjor som är förenliga med kraven för bevarande och hållbart nyttjande samt på olika sätt skydda och främja det traditionella naturbruket som fortfarande förekommer. Här kan nämnas insatser och regelverk som underlättar för exempelvis småföretag att ägna sig åt fäbodbruk med skogsbete. Artikeln aktualiserar betydelsen av att ursprungs- och lokalsamhällena har en starkt roll i skötseln och bevarandet av den biologiska mångfalden och deltar i arbetet kring skyddade naturområden. ³²

³¹ Se riktlinjernas General Principles – Access to traditional knowledge s.4

³² UNEP/CBD/WG8J/2/4

4 Nationellt genomförande

I detta avsnitt följer en översikt över det arbete som skett hittills med att genomföra artikel 8(j) och 10(c) i Sverige. Regeringens implementering av artiklarna har skett bl.a. inom ramen för miljömålssystemet, genom myndigheternas verksamhet samt specifika uppdrag såsom till Centrum för biologisk mångfald (CBM). År 2006 inrättades det Nationella programmet för traditionell kunskap relaterat till bevarande och hållbart nyttjande av biologisk mångfald (Naptek) som sedan dess arbetat med genomförandet. Som en del i det nationella genomförandearbetet lyfter avsnittet huvudsakligen upp miljökvalitetsmålen, särskilda initiativ och program som olika myndigheter ansvarar för samt vad Sverige rapporterat till CBD:s sekretariat om genomförandearbetet.

4.1 Miljökvalitetsmålen och Strategi för biologisk mångfald och ekosystemtjänster

Sverige har i sin rapportering till konventionen för biologisk mångfald redovisat hur Sverige genom miljömålssystemet genomför konventionens bestämmelser om nationella strategier, planer eller program för bevarande och hållbart nyttjande av biologisk mångfald och om integrering av biologisk mångfald i relevanta sektorer.

Miljömålssystemet består av generationsmål, miljökvalitetsmål med preciseringar och etappmål. Generationsmålet är vägledande och visar riktningen för vad som måste göras för att miljökvalitetsmålen ska nås. Miljökvalitetsmålen beskriver det tillstånd i miljön som miljöarbetet ska leda till. Preciseringarna förtydligar vad miljökvalitetsmålen innebär. Etappmålen är steg på vägen och visar vad Sverige kan göra och tydliggör var insatser bör sättas in.

Eftersom miljökvalitetsmålen med preciseringar, beskriver ett önskat miljötillstånd är det inte i första hand i dessa man kan förvänta sig explicita kopplingar till CDB, artiklarna 8(j) och 10(c) eller Aichimålen. Generationsmålet ger vägledning om de värden som ska skyddas och den samhällsomställning som krävs för miljöarbetet på alla nivåer i samhället. Inte heller här finns en uttalad koppling till artiklarna.

Regeringens strategi för biologisk mångfald och ekosystemtjänster.³³ berör miljömålssystemet, Aichimålen samt målen i EU:s strategi för biologisk mångfald. Den svenska strategin består av de etappmål för biologisk mångfald, ekosystemtjänster och hållbar markanvändning som regeringen beslutat samt insatser som bidrar till att nå miljökvalitetsmålen,

³³ Prop. 2013/14:141 s.50

generationsmålet, Aichimålen och EU-målen. I strategin pekas bl.a. på möjligheten att applicera traditionell kunskap om nyttjande av naturresurser på moderna problem³⁴, och att ett sådant perspektiv kan medföra nya affärsmöjligheter. Här nämns också kopplingen till Aichimålen, särskilt delmål 18 om traditionell kunskap³⁵, där Sverige har en ledande roll i erkännandet av traditionell kunskap och urfolkens rättigheter.

När det gäller ekosystemtjänstbedömningar (arbetet med att identifiera viktiga ekosystemtjänster och att värdera, kartlägga eller identifiera vilka som nyttjar dem) har regeringen uttalat att detta arbete har stor betydelse för integreringen av ekosystemtjänsters värde i relevanta beslutsprocesser. Det förutsätter att relevant kunskap – inklusive traditionell och lokal kunskap om ekosystemens direkta och indirekta bidrag till människors välbefinnande samt kunskap om betydelsen av biologisk mångfald – respekteras och integreras i beslutsunderlag etc. i enlighet med konventionen om biologisk mångfald.³⁶

Inför antagandet av miljökvalitetsmålen har regeringen uttalat att bevarande och användning av lokal och traditionell kunskap som relaterar till bevarande och hållbart nyttjande av biologisk mångfald har betydelse för möjligheten att uppnå miljökvalitetsmålen som behandlar biologiska resurser. Lokal delaktighet och förvaltning där hänsyn tas till lokal och traditionell kunskap kan gynna både biologisk mångfald och ge möjlighet till långsiktig ekonomisk utveckling. Den lokala och traditionella kunskapen är en del av en kulturell och lokal identitet som kan bidra till nygamla innovationer för att skapa ett hållbart samhälle, kan främja lokala produkter viktiga för landsbygdsutveckling och kan bevara traditionell markanvändning.³⁷

4.1.1 Miljömålsrådet och myndigheter med miljömålsansvar

Miljömålsrådet inrättades av regeringen år 2014. Rådet består av chefer för sjutton myndigheter³⁸ som anses strategiskt viktiga för förutsättningarna att nå generationsmålet och miljökvalitetsmålen. Varje år presenterar miljömålsrådet åtgärder som myndigheterna åtar sig att genomföra för att öka takten i arbetet med att nå miljömålen. De medverkande myndigheterna har även ett nätverk med experter från respektive myndighet. Nätverket ska med sin sakkunskap stödja rådet med underlag och konsekvensbedömningar. För år 2017 har rådet identifierat frågor där myndigheterna ska samverka

³⁴ Prop. 2013/14:141, avsnitt 3.1, s. 18

³⁵ Prop. 2013/14:141, avsnitt 5.1, s. 41

³⁶ prop. 2013/14:141, s. 55.

³⁷ Prop. 2004/05:150.

³⁸ Boverket, Energimyndigheten, Folkhälsomyndigheten, Havs- och vattenmyndigheten, Jordbruksverket, Kemikalieinspektionen, Konsumentverket, Livsmedelsverket, Länsstyrelserna, genom Länsstyrelsen i Hallands län, Naturvårdsverket, Riksantikvarieämbetet, Skogsstyrelsen, Strålsäkerhetsmyndigheten, Sveriges geologiska undersökning, Tillväxtverket, Trafikverket och Transportstyrelsen

mer, bl.a. i att arbeta med en strategi för bevarande av odlingslandskapets biologiska mångfald.³⁹

Åtta myndigheter⁴⁰ har ansvar för uppföljning av miljökvalitetsmål enligt sin instruktion. De ansvarar för att följa upp och utvärdera sina respektive mål. De åtta myndigheterna har utvecklat lämpliga indikatorer för att följa upp miljöarbetet, tillsammans med organisationer och företag som verkar inom en viss samhällssektor. Myndigheterna ska samla data, redovisa målens uppfyllelse, föreslå kompletterande insatser och verka för att miljökvalitetsmålen nås. Utöver de åtta myndigheter med specifikt ansvar för miljökvalitetsmålen har arton myndigheter enligt instruktioner eller regleringsbrev att inom sina respektive verksamhetsområden arbeta för att miljökvalitetsmålen nås.⁴¹

4.2 CBM och Naptek

Centrum för biologisk mångfald (CBM)⁴² och dess nationella program för lokal och traditionell kunskap (Naptek) har spelat en viktig roll i det svenska genomförandearbetet med att bygga och följa upp arbetet med lokal och traditionell kunskap i relation till skrivningarna i artikel 8(j) och 10(c).

Miljödepartementet gav Naptek i uppdrag att under åren 2002-2004 genomföra en genomgång och analys av artikel 8(j) och hur den skulle kunna tillämpas på svenska förhållanden. Uppdraget resulterade i rapporten *Traditionell kunskap och lokalsamhällen - artikel 8(j) i Sverige* som överlämnades till regeringen år 2004. I denna rapport föreslogs inrättande av ett nationellt program för samordning av åtaganden och frågor kopplade till artikel 8(j), traditionell kunskap, samt urfolk och lokala samhällen. I rapporten uppmanades även myndigheterna som var föremål för analys i rapporten att granska sitt ansvar för den nationella implementeringen av artikelns åtaganden.

På uppdrag av regeringen upprättade CBM, i samråd med Sametinget, år 2006 Nationellt program för lokal och traditionell kunskap, som rapporterade till Naturvårdsverket och Miljödepartementet. Programmet, som sträckte sig över perioden 2006-2011 arbetade med kartläggning och dokumentation, åtgärder för att upprätthålla och stärka lokal och traditionell kunskap, spridning av lokal och traditionell kunskap till vissa målgrupper samt med att stimulera forskning. En viktig del i Napteks genomförande var inrättandet av ett programråd i vilket ett drygt tjugotal myndigheter och organisationer relaterade till traditionell kunskap och sedvanebruk av naturresurser ingick. Programrådet var verksamt mellan 2006

³⁹ <https://www.miljomal.se/Vem-gor-vad/miljomalsradet/>

⁴⁰ Naturvårdsverket (ansvarar för 7 mål), Havs- och vattenmyndigheten (3 mål), Boverket (1 mål), Jordbruksverket (1 mål), Kemikalieinspektionen (1 mål), Skogsstyrelsen (1 mål), Strålsäkerhetsmyndigheten (1 mål) och Sveriges geologiska undersökning (1 mål)

⁴¹ <https://www.miljomal.se/Vem-gor-vad/Nationella-myndigheter/>

⁴² CBM är ett samarbete mellan Sveriges lantbruksuniversitet och Uppsala universitet för alla typer av frågor som rör forskning och information om biologisk mångfald. CBM tillkom efter ett regeringsbeslut år 1994 som ett svar på Sveriges undertecknande av CBD.

och 2011. Inom ramen för sitt uppdrag har Naptek publicerat en rad rapporter i vilka genomförandet av artikel 8(j) och 10(c) analyserats och där förslag på åtgärder lämnats.

I rapporten *Utredning av status och trender rörande lokal och traditionell kunskap i Sverige* presenterade Naptek år 2010 en uppföljning av den analys och de förslag som lämnades år 2004. I rapporten jämfördes bl.a. myndigheters respektive urfolks och lokala samhällens bild av genomförandet och det konstaterades att mycket återstod för ett nationellt genomförande. Rapporten betonade behovet av en aktör med motsvarande funktion som Naptek som borde arbeta med medvetandegörande, kunskapsinsamling och spridning, stöd till kunskapsbärare och lokalsamhällen samt med att följa upp implementeringen av artikel 8(j). Förslaget bottnade i att frågan om lokal och traditionell kunskap är sektoröverskridande och därför saknar en fast hemvist i myndighetssfären rent administrativt och att mycket återstår innan frågan blir en naturlig del av verksamheten.⁴³

I rapporten *Hur bör Sverige genomföra artiklarna 8(j) och 10(c) i syfte att uppnå Aichi-mål 18 i FN:s Konvention om biologisk mångfald?* från år 2014 har CBM⁴⁴ på uppdrag av Naturvårdsverket formulerat en nationell handlingsplan för relevanta myndigheters bidrag till nationell implementering av artiklarna samt föreslagit vilka stödinsatser som behövs för deras arbete. I rapporten föreslås även en handlingsplan för genomförandet av Aichi-mål 18. I studien fokuseras på tretton myndigheter som med hänsyn till deras verksamhet är av särskild vikt för genomförandet av artiklarna. I urvalet ingick bl.a. Sametinget, Naturvårdsverket, Jordbruksverket, Skogsstyrelsen, Riksantikvarieämbetet, Havs- och vattenmyndigheten, Livsmedelsverket och Institutet för språk och folkminne. Ett av rapportens förslag var att dessa myndigheter bör ges ett uttalat ansvar och tydligare direktiv i exempelvis regleringsbrev eller instruktion för hur de kan/bör bidra till genomförandet av artiklarna. Därtill att myndigheterna bör analysera sin verksamhet och arbetssätt för att öka deltagandet av kunskapsbärare i berednings- och beslutsprocesser. Rapporten föreslår även att berörda myndigheter tillsammans ser över hur frågor med sektorsövergripande ansvar skulle kunna hanteras gemensamt respektera delas upp utifrån respektive myndighets mandat.

Efter synpunkter och remissvar på ovan nämna rapport följde CBM år 2015 upp myndigheternas implementeringsarbete i rapporten *Vägar framåt för några nationella myndigheters implementering av konventionen om biologisk mångfald och lokal och traditionell kunskap av betydelse för biologisk mångfald*. I rapporten presenteras förslag till fem övergripande mål och vägar framåt för den fortsatta nationella implementeringen av artiklarna 8(j) och 10(c) i Sverige. De formulerade målen utgör en sammanfattning av vad CBM föreslår ska uppnås under en femårsperiod, dvs. fram till 2020 då Aichimålen ska vara uppfyllda.

⁴³ Tunón, H., Byström, M., Dahlström, A., Iwarsson, M. & C. Warmark. 2009. *Utredning av status och trender rörande lokal och traditionell kunskap i Sverige*. CBM:s skriftserie 39. Naptek, Centrum för biologisk mångfald, Uppsala., s 108 samt 114 ff.

⁴⁴ Naptek uppförde formellt år 2011 även om delar av verksamheten, genom Napteks ansvariga, återstår i CBM:s regi.

1. Tolkningen av artiklarna 8(j) och 10(c) i den svenska kontexten tydliggörs.
2. Relevanta skrivningar för implementeringen av artiklarna ingår i preciseringar av miljökvalitetsmålen.
3. Regelverken för de olika myndigheterna och deras verksamhet och processer hindrar inte utan möjliggör hänsyn till och arbete med lokal och traditionell kunskap i enlighet med artiklarna.
4. Att varje myndighet som regeringen bedömer är relevant ges ett explicit ansvar för Sveriges genomförande av artiklarna inom sitt ansvarsområde. Att varje myndighet vet vilka av myndighetens verksamheter som är relevanta för implementeringen och har utarbetat riktlinjer för sitt arbete, genomfört kompetenshöjande kurser och där det är relevant skapat goda förutsättningar för brukares deltagande.
5. Att kunskapsnivån om lokal och traditionell kunskap och dess nytta för bevarande och hållbar nyttjande av biologisk mångfald höjs allmänt.

Till ovanstående mål presenterar Naptek bl.a. följande förslag.

- Att det utreds och fattas beslut om hur lokal och traditionell kunskap bör införlivas i arbetet med miljökvalitetsmålen⁴⁵
- Att regeringen tar ställning till vilka myndigheter som bör ges ett särskilt och explicit ansvar för implementeringen av artiklarna och att dessa myndigheter via regleringsbrevet får ett explicit uppdrag om detta⁴⁶
- Att det tas fram myndighetsspecifik kunskap och informationsmaterial om nyttan av lokal och traditionell kunskap för bevarande och hållbart nyttjande av biologisk mångfald för myndighetens ansvarsområde
- Att utredning vidtas för att se över regelverken som idag försvårar arbete med lokal och traditionell kunskap samt möjligheter att ändra dessa regelverk
- Att en kunskapssammanställning tas fram över goda exempel, dialogprocesser och ”verktyg” som idag finns för att specifikt ta vara på lokal och traditionell kunskap i olika myndighetsprocesser

4.2.1 Det samiska initiativet

Napteks arbete med fokus på traditionell kunskap knuten till den samiska kulturen har skett i samråd med Sametinget inom ramen för det som kallas *Det samiska initiativet*. Syftet med detta initiativ var att utifrån ett samiskt perspektiv verka för att dokumentera och bibehålla samisk traditionell kunskap. Arbetet har resulterat i flera publikationer och projekt. Under 2006 genomfördes på Napteks och Sametingets uppdrag en utredning som år 2007 resulterade i publikationen *Traditionell kunskap och sedvänjor inom den samiska kulturen*. Under åren 2007-2009 beviljades medel gemensamt från Sametinget och Naptek till sammanlagt fjorton pilotprojekt för att dokumentera Árbiediehtu, samisk

⁴⁵ T.ex. att lokal och traditionell kunskap ingår i arbetet med regionala handlingsplaner

⁴⁶ Följande myndigheter föreslås Naturvårdsverket, Sametinget, Jordbruksverket, Skogsstyrelsen, Havs- och vattenmyndigheten, Trafikverket och Livsmedelsverket

traditionell kunskap och kultur. Ytterligare ett led i satsningen var metodboken *Árbediehtu – samiskt kulturarv och traditionell kunskap* utgiven av Sametinget och CBM, Naptek år 2011 som baserades på erfarenheterna från pilotprojekten. Idén var att synliggöra traditionell kunskap och att medvetandegöra det samiska samhället i stort om värdet av traditionell kunskap.

Parallellt pågick Sametingets arbete med livsmiljöprogrammet Eallinbiras⁴⁷ och dessutom tog Sametinget med Napteks stöd fram *Árbediehtu – Sametingets policydokument för traditionell kunskap* (2010). Ett uppföljande samarbete var att försöka sammanföra traditionell kunskap med vetenskaplig kunskap i renskötseln. Idén var att se renen som indikator på grön infrastruktur, vilket resulterade i två rapporter.

4.2.2 Andra initiativ

Delaktighet och förankring är några av de viktigaste elementen i ett genomförande av intentionerna i artikel 8(j) och även en förutsättning för uppfyllande av artikel 10(c). Globalt pågår många initiativ i syfte att utveckla formerna för fullt och effektivt deltagande för urfolk och lokala samhällen. Ett sådant initiativ som handlade om förankringsprocesser för att få kunskapsbärarna att dela med sig av sin viktiga kunskap av ett sedvanligt nyttjande av biologisk mångfald och ekosystemtjänster enligt principen om FPIC är den förstudie och en rapport⁴⁸ som Naptek genomförde under år 2015. Rapporten återger ett exempel på en förankringsprocess där man använt sig av en metod som är inkluderande för kunskapsbärarna. Rapporten innehåller också en litteraturlista där man lätt kan hitta relevanta skrifter inför förberedelser för att förankra och integrera traditionell kunskap.

För information om Napteks övriga initiativ och projekt om fåbodusbruk, hembygdsrörelser, hållbara bygder m.m. hänvisas till Napteks projektarkiv.⁴⁹

4.3 Myndigheters genomförandearbete

En sammanställning av de myndigheter vars verksamhet är relevant för genomförandet av artikel 8(j) och 10(c) samt hur de hittills genomfört artiklarna finns i CBM:s/Napteks rapport från 2015 *Vägar framåt för några nationella myndigheters implementering av konventionen om biologisk mångfald och lokal och traditionell kunskap av betydelse för biologisk mångfald*. I denna rapport konstateras att kunskapen om kopplingen mellan användning och bevarande av lokal och traditionell kunskap och bevarandet av biologisk mångfald är osystematiserad och spridd i det svenska sammanhanget. Det finns

⁴⁷ <https://www.sametinget.se/eallinbiras>

⁴⁸ *Report from the project: Indigenous and Local Knowledge in a Scoping Study for a Nordic IPBES Assessment, 2015*

⁴⁹ <https://www.slu.se/centrumbildningar-och-projekt/centrum-for-biologisk-mangfald-cbm/forskning/forskningsprojekt-start/forskningsprojekt-vid-cbm/naptek/naptek-projektarkiv/>

ett begränsat informationsmaterial som kopplar samman lokal kunskap och dess betydelse för biologisk mångfald. Detsamma gäller kurser som kopplar till hur dialog och kunskapsutbyte kan ske mellan relevanta kunskapsbärare och myndigheter. Få myndigheter har enligt Naptek rutiner för att samla in relevant information från brukare och kunskapsbärare. Myndigheterna arbetar idag mycket olika med samverkan, samråd och dialoger med brukare och lokalsamhällen.⁵⁰

Sedan Napteks rapport har flera myndigheter initierat olika projekt och program inom vilka de arbetar med frågor som rör traditionell kunskap enligt konventionen. Nedan följer ett urval av positiva exempel på området.

4.3.1 Naturvårdsverket

Projekt om samiska rättigheter och områdesskydd

Naturvårdsverket har ett projekt som ska utveckla myndighetens arbetssätt och vägledning vad gäller bildandet och förvaltningen av skyddade områden – främst naturreservat och nationalparker. I projektet ingår bl.a. att:

- Tydliggöra hur kraven på att ge samer möjlighet till inflytande över frågor som berör dem och samråda med representanter för samerna i sådana frågor⁵¹ ska efterlevas i samband med bildande och förvaltning av skyddade områden.
- Tydliggöra renskötselrättens omfattning och ge förslag på hur renskötselrätten vid behov kan regleras i skyddade naturområden.
- Tydliggöra hur Naturvårdsverket, länsstyrelser och kommuner kan främja samernas möjlighet att behålla och utveckla sin kultur⁵² i samband med bildande och förvaltning av skyddade områden

Nationalparksprojektet Vålådalen-Sylarna-Helags

Sedan flera år förs en dialog om bildande av en nationalpark i området Vålådalen-Sylarna-Helags i Jämtlands län. I en skrivelse till nationalparksprojektets partssammansatta beredningsgrupp anges att Naturvårdsverkets vilja att bilda en nationalpark i området står fast och verket lyfter fram att Sametinget samt berörda samebyar och kommuner är aktörer av särskild betydelse för nationalparksprocessen. Naturvårdsverket förtydligar också att myndigheten inom denna nationalparksprocess

⁵⁰ Tunón, H., Hilding-Rydevik, T., Axelsson Linkowski, W., Forsberg, M., Kvarnström, M. Warmark, C. & Westin, A., 2015. *Vägar framåt för några nationella myndigheters implementering av konventionen om biologisk mångfald och lokal och traditionell kunskap av betydelse för biologisk mångfald*, Centrum för biologisk mångfald, Uppsala, s. 28 ff.

⁵¹ 4 § Lag (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetsspråk. Även i 1 kap 2 § 6 st Regeringsformen.

⁵² 4 § Lag (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetsspråk. Även i 1 kap 2 § 6 st Regeringsformen.

inte kommer att föreslå till regeringen att det bildas en nationalpark i området om Sametinget, berörda samebyar eller kommuner motsätter sig en sådan.⁵³

4.3.2 Sametinget

I dagsläget är Sametinget den enda myndighet som i sitt regleringsbrev har ett återrapporteringskrav angående sitt arbete med traditionell kunskap.⁵⁴ Traditionell kunskap är en central del av Sametingets verksamhet och är basen i samtliga verksamhetsgrenar som Sametinget arbetar med: renskötsel och övriga traditionsbundna näringar, språket och samisk kultur. Traditionell kunskap markeras i både myndighetens och parlamentets värderingar samt i samtliga av Sametingets policydokument, handlingsplaner och styrdokument. Därutöver strävar Sametinget efter att införliva traditionell kunskap och frågor relaterade till artiklarna inom flera olika förvaltningsprocesser som man inte själva ansvarar för. Här kan nämnas arbetet tillsammans med Naturvårdsverket att ta fram ett förvaltningsverktyg för förekomst av stora rovdjur baserat på en toleransnivå rennärigen (se avsnitt 5.2), arbetet med samiskt mathantverk och funktionen som stödmyndighet för delar av landsbygdsprogrammet (se avsnitt 5.4), arbetet med renbruksplaner (se avsnitt 5.3), arbetet med ekosystemtjänster och grön infrastruktur, samt framtagande av handlingsplan för klimatanpassning. Sametinget har även initierat arbete med att se över hur samisk traditionell kunskap beaktas och tillämpas enligt en rad olika författningar och vid behov föreslagit ändringar (se vidare under kapitel 7).

Den konsultationsordning som arbetas fram gemensamt av regeringen och Sametinget kommer att spela en viktig roll för Sametingets, regeringen och andra myndigheters tillämpning och genomförandet av artikel 8(j). En konsultationsordning där regeringen och andra myndigheter konsulterar med Sametinget, samiska organisationer och samebyar som viktig bärare av traditionell kunskap i frågor som rör 8(j) stärker det nationella genomförandet i allmänhet och det samiska deltagandet i synnerhet.

4.3.3 Skogsstyrelsen

Skogsstyrelsen lyfter fram samer och särskilt renskötare, fjällbönder, fäbodbrukare och andra skogsbrukare som brukar skogen på ett lokalt och småskaligt sätt som exempel på bärare av lokal och traditionell kunskap relevant för myndighetens verksamhet. Skogsstyrelsen tar i arbetet med renbruksplaner och Model Forest tillvara på lokal och traditionell kunskap.⁵⁵

⁵³ Naturvårdsverket, Skrivelse 2017-10-06 dnr NV-02982-14

⁵⁴ enligt vilket Sametinget ska redovisa hur myndigheten arbetar med samisk traditionell kunskap samt dess betydelse för bevarande och hållbart nyttjande av biologisk mångfald.

⁵⁵ Vägar framåt s. 47 ff.

4.3.4 Jordbruksverket

Inom ramen för landsbygdsprogrammet 2014-2020 finns en rad aktiviteter som bidrar till myndighetens genomförandearbete av artiklarna. Här kan exempelvis nämnas stöd till

- kurs och utbildningsverksamhet inom grönt kulturarv och svenska lantraser och för att sprida traditionell kunskap om fröodling, småplantproduktion, förökningsmetoder samt djurhållning för att säkra bevarande och mångfald av växtsorter och svenska lantraser med sikte på produktframställning
- miljöersättningar och stöd som bl.a. lämnas för bevarande- och restaureringsarbete av olika typer av betesmarker och slåtterängar, för arbete med att återskapa, bevara och utveckla natur- och kulturmiljöer och för fåbodar och fåbodbete
- Miljöinvesteringar för att återställa eller restaurera samiska byggnader och stängsel i renskötselområden i syfte att synliggöra samiska kulturtillgångar och kulturmiljöer i renskötselområdet
- lantrasföreningar som bedriver bevarandearbete med hotade svenska husdjursraser samt stöd för bevarandet av vissa husdjursraser

Jordbruksverket, tillsammans med Naturvårdsverket och Riksantikvarieämbetet arbetar för närvarande även med en odlingslandskapsstrategi som väntas bli klar under 2018. Här tas implicit (dvs. med andra termer) vikten av traditionell kunskap upp i samband med åtgärder för skötsel som bevarar och utökar natur- och kulturvärden.

4.3.5 Andra myndigheter och initiativ

Ett utvecklingsprojekt med målet att utveckla ett långsiktigt, ekologiskt hållbart fiske under lokal förvaltning, är Kustringen. Arbetet har skett genom samarbete mellan olika aktörer inom fisket som lokalbefolkning, sport-, fritids-, husbehovsfiskare, fiskerättsinnehavare och yrkesfiskare⁵⁶.

Livsmedelsverket ser genom arbetet med nationella branschriktlinjer en möjlighet till samverkan med lokala och traditionella kunskapsbärare. Man har nyligen föreslagit förenklade regler för småskalig livsmedelsförsäljning där bl.a. begrepp som "små mängder" och "lokal" detaljhandel definieras tydligare. De livsmedel som berörs av regeländringarna är sådana som ofta används av lokala småskaliga producenter och mathantverkare⁵⁷.

⁵⁶ Introductory Study including Scoping for a Nordic Assessment of Biodiversity and Ecosystem Services, based on IPBES methods and procedures. Maria Schultz, Majja Häggblom, Cecilia Lindblad, Eva Roth, Sigurdur Thrainsson, Petteri Vihervaara and Nina Vik. Nordic Council of Ministers 2016.

⁵⁷ <https://www.livsmedelsverket.se/om-oss/press/nyheter/pressmeddelanden/enklare-och-tydligare-regler-for-smaskalig-livsmedelsforsaljning>

I en utvärdering av ett antal utvecklingsområden, som kan bidra till att ersättningar till natur- och kulturmiljöer i framtida landsbygdsprogram får en högre måluppfyllelse och kostnadseffektivitet, pekar *Riksantikvarieämbetet* bl.a. på vikten av traditionella brukningsmetoder. Slutsatser och rekommendationer sammanfattas i tre huvudpunkter: Utgå från de regionala förutsättningarna, premiera skötsel som ger effekter på landskapsnivå och fokus på resultat och värden kan bidra⁵⁸.

Trafikverket försöker i sin planering ta ett helhetsgrepp om landskapet genom att använda landskapskaraktärsanalys som bygger på en bred kunskapsinhämtning från både experter och brukare, men som inte använder begreppet traditionell kunskap. Medverkansprocesser och samråd ska ge kunskaper om hur människor använder och uppfattar landskapet⁵⁹.

4.4 Kunskapsbärares och andra aktörers roll i genomförandet

De sammanslutningar av kunskapsbärare, som oftast finns inom den ideella sektorn i form av olika föreningar, stiftelser, kulturcentrum, förbund m.m. och som i sin verksamhet kartlägger, sprider, revitaliserar och stärker traditionell kunskap och sedvanebbruk är centrala för att Sverige ska kunna uppfylla sina skyldigheter inom konventionen.

Därtill finns en rad andra institutioner som genom sina respektive verksamheter bidrar till ett svenskt genomförande av artiklarna. Här kan nämnas universitet och högskolor, museer, bibliotek, folklivs/folkminnesarkiv, forskningsinstitut/forskningsråd, branschorganisationer inom traditionella näringar.

4.5 Genomförande av artikel 8(j) och 10(c) i nationell rätt

För ett nationellt genomförande av internationella överenskommelser (konventioner, traktat) fyller författningar (lagar, förordningar och föreskrifter) en viktig funktion. Sverige tillämpar en dualistisk ordning när det gäller hur internationella överenskommelser förhåller sig till nationell rätt. Detta innebär i korthet att en konvention för att vara rättsligt bindande i Sverige först måste införlivas i nationell lagstiftning. Detta kan ske på två sätt. Genom inkorporering vilket innebär att en lag antas som förklarar att konventionen i befintlig lydelse ska tillämpas som lag i Sverige. Eller genom transformering (som är betydligt

⁵⁸ Riksantikvarieämbetet 2017, Större miljönytta – lägre kostnad. Så nås målen för kulturmiljöer i odlingslandskapet med kommande landsbygdsprogram

⁵⁹ Landskapsanalys för planläggning av vägar och järnvägar, En handledning. Bengt Schibbye, John Askling, Mia Björckebaum, Sofia Löfgren. Trafikverket 2016

vanligare) som innebär att man inarbetar konventionens innehåll i befintlig eller ny lagstiftning. Det kan även vara så att befintlig nationell lagstiftning bedöms uppfylla/motsvara innehållet i den konvention som tillträtts och då krävs i princip ingen lagstiftningsakt.⁶⁰

Inom ramen för befintligt uppdrag saknas möjlighet att göra en översyn av om och hur artikel 8(j) och 10(c) och deras innehåll återspeglas i befintlig lagstiftning som rör biologisk mångfald. I Naptek:s rapport från 2015 konstateras att dagens regelverk (lagstiftning, riktlinjer etc.) behöver en översyn eftersom det idag finns lagstiftning och regelverk som motverkar ett bibehållt hållbart sedvanebruk och den där kopplade lokala och traditionella kunskapen. Vidare att vissa regelverk idag hindrar användning av kunskapsbärare och deras kunskap.⁶¹

4.6 Sveriges rapportering till CBD:s sekretariat

4.6.1 Nationella rapporter

För att följa den nationella implementeringen av konventionen förekommer olika rapporteringsmekanismer kopplade till CBD:s sekretariat. Enligt artikel 26 ska varje part regelbundet inkomma med nationella rapporter över vilka åtgärder som vidtagits för ett genomförande. Från och med nästa rapport som ska presenteras till sekretariatet senast den 31 december 2018 finns riktlinjer som preciserar hur rapporten ska se ut och vad den ska innehålla.

I den inledande nationella rapporteringen till sekretariatet för CBD om uppfyllandet av Aichi-mål 18 och genomförandet av artikel 8(j) och 10(c) redovisade regeringen att artikel 8(j) inklusive arbetsprogrammets uppgifter har haft låg prioritet och att få insatser dittills genomförts. Det informerades att varken strategier eller lagändringar genomförts men att insatser för att underlätta urfolks och lokala samhällens deltagande i arbetet med konventionen vidtagits. Man hänvisade även till CBM:s arbete med kartläggning av traditionell kunskap.⁶² I senare rapportering har regeringen informerat om strategin för biologisk mångfald och ekosystemtjänster och miljö kvalitetsmålen som en viktig del i genomförandearbetet. Även CBM:s fortsatta arbete har lyfts fram.⁶³

I den fjärde nationella rapporten från 2009 har ett längre avsnitt dedikerats till att redovisa hur Sverige tolkar innebörden av artikel 8(j) och vilken traditionell kunskap som i en svensk kontext omfattas av artikeln. Vidare beskrivs utförligt CBM:s arbete, framför allt uppdraget att inrätta ett Nationellt programmet för

⁶⁰ Se t.ex. *Sverige och folkrätten*, O. Bring och S. Mahmoudi, 3e uppl. 2007, s. 39 ff.

⁶¹ Se *Vägar framåt för några nationella myndigheters implementering av konventionen om biologisk mångfald och lokal och traditionell kunskap av betydelse för biologisk mångfald* s. 28 f, 69.

⁶² Den andra nationella rapporten från 2001

⁶³ Den tredje nationella rapporten från 2005

traditionell kunskap relaterat till bevarande och hållbart nyttjande av biologisk mångfald (det som kom att bli Naptek).

I den senaste rapportering har regeringen redovisat att Naptek inrättats år 2006 och att programmet getts i uppdrag att presentera en nationell handlingsplan för genomförandearbetet med fokus på relevanta myndigheter. I rapporten beskrivs att syftet med handlingsplanen är att identifiera specifika uppgifter, ansvarsområden och åtaganden för respektive myndighet.⁶⁴

Mellan de nationella rapporteringarna och inför arbetsmöten och partsmöten genomförs dessutom s.k. notifieringar, dvs. rapportering om olika specifika sakfrågor i syfte att skapa bättre beslutsunderlag för partsmöten och bakgrundsinformation till arbetsmöten inom ramen för konventionen. Partsmötet beslutar när och vilka notifieringar som skickas ut. Under 2017 har sju notifieringar rörande artikel 8(j) skickats ut, lika många under 2016 och nio stycken under 2015, men vissa var endast av regional betydelse. Flera handlar specifikt om avrapportering av status vad gäller nationellt genomförande av arbetsprogrammet för artikel 8(j).

4.6.2 NBSAP

Enligt artikel 6 ska parterna utveckla planer, program eller strategier för bevarandet och det hållbara nyttjandet av biologisk mångfald. Med CBD-terminologi kallas dessa National Biodiversity Strategy and Action Plans (NBSAP).

Sverige har till sekretariatet inkommit med tre sådana strategier år 1995, 2007 och 2016. Sveriges NBSAP från 2016 är en översättning av relevanta delar av regeringens strategi för biologisk mångfald och ekosystemtjänster (prop. 2012/2013:141). Detta eftersom Sverige lägger tyngdpunkten på att det är genom miljömålssystemet som CBD genomförs. Enligt strategin avser etappmålet om betydelsen av biologisk mångfald och värdet av ekosystemtjänster att bidra till ett genomförande av Aichimål 18. På vilket sätt beskrivs dock inte närmare. Under avsnitt 14 i strategin som handlar om forskning och miljöövervakning finns beskrivning av initiativ som ska bidra till att uppfylla Aichimål 18. Inget av de initiativ som beskrivs handlar om traditionell kunskap. I övrigt omnämns traditionell kunskap i inledningen där det anges att traditionell kunskap kan tillämpas i hur företag visar hänsyn till att naturresurser är begränsade.

4.6.3 Indikatorer för uppföljning av Aichimål 18

För att utvärdera genomförandet/implementeringen av aichimål 18 har inom ramen för CBD följande indikatorer beslutats:

o status och trender vad gäller lingvistisk diversitet och antal som pratar urfolksspråk

⁶⁴ De femte (och senaste) nationella rapporten från 2014

- o status och trender i markanvändning och ägande-/nyttjanderätt inom områden som traditionellt bebos eller nyttjas av urfolk- och lokalsamhällen;
- o status och trender vad gäller utövandet av traditionella näringar.⁶⁵

Hittills har någon utvärdering/uppföljning av dessa indikatorer inte skett inom ramen för det svenska genomförandearbetet och rapporteringen till CBD:s sekretariat och indikatorerna används inte heller inom miljömålssystemet.

4.7 Agenda 2030

Agenda 2030 har en koppling till traditionell kunskap. Med sina 17 mål och 169 delmål, famnar den över ett brett spektrum av utvecklingsfrågor och över alla sektorer i samhället. Samtidigt erkänns den naturliga och kulturella mångfalden i världen och att ”alla kulturer och civilisationer kan bidra till och är avgörande faktorer för en hållbar utveckling” (§36). Den allmängiltiga formuleringen i §36, och delmål 16.7 ”Säkerställa ett lyhört, inkluderande, deltagandebaserat och representativt beslutsfattande på alla nivåer” kan sägas ha bäring på frågorna i detta uppdrag, liksom även 16.b ”Verka för och genomdriva icke-diskriminerande lagstiftning och politik för en hållbar utveckling.”

Traditionell kunskap nämns uttryckligen enbart en gång under delmål 2.5 med koppling till Nagoyaprotokollet, ”Främja tillträde till samt rimlig och rättvis fördelning av de fördelar som uppstår vid användning av genetiska resurser och därmed förknippad traditionell kunskap, i enlighet med internationella avtal.”

Agenda 2030 ur ett urfolksperspektiv⁶⁶Ramen för Agenda 2030 för hållbar utveckling hänvisar uttryckligen till urfolkens utvecklingsproblem som baseras på principer om mänskliga rättigheter, deltagande, universalitet, ekologisk hållbarhet och jämställdhet. Det globala samrådsförfarandet inför Agenda 2030 involverade ursprungsfolken. 92 procent av de 17 målen och 169 delmålen är tätt kopplade till mänskliga rättigheter. 73 av delmålen har väsentliga kopplingar till FN:s urfolksdeklaration. Deklarationen är det primära internationella instrumentet för ursprungsfolken, även om det inte uttrycks rent ut i resolutionen för Agenda 2030.

På nationell nivå ska man regelbundet och inkluderande utvärdera bidrag och framsteg av ursprungsfolk (punkt 79).

De globala målen kan bidra till att säkerställa urfolkens kontroll över land/mark, resurser och territorier. Målen erkänner förutom vikten av rättvis fördelning av fördelar som härrör från genetiska resurser och traditionell kunskap även lika rättigheter av ekonomiska resurser.

⁶⁵ Se UNEP/CBD/COP 13 beslut XIII/28 samt UNEP/CBD/COP10 beslut X/43

⁶⁶ Källa: **Briefing Note Indigenous Peoples' Rights and the 2030 Agenda, (September 2017)**

Prepared by the Office of the High Commission for Human Rights (OHCHR) and the Secretariat of the Permanent Forum on Indigenous Issues, Division for Social Policy and Development, United Nations Department of Economic and Social Affairs

Eftersom processerna för planering, genomförande och granskning av agendan ännu inte är fullt utvecklade på statsnivå kan urfolk fortfarande spela en aktiv roll i det pågående samrådet om att inrätta dessa processer. FN:s medlemsstater har huvudansvaret att genomföra agendan och deltagandet på nationell nivå av urfolk är av särskild betydelse.

5 Pågående förvaltningsprocesser

I detta kapitel presenteras fyra exempel på pågående processer inom ramen för berörda myndigheters uppdrag. Avsikten är att belysa olika arbetssätt och analysera framgångsfaktorer och hinder för att därefter identifiera möjliga åtgärder som behövs för det fortsatta arbetet. Exempelen har ett direkt samband med Sveriges genomförande av artiklarna 8(j) och 10(c). De fyra exemplen är förvaltningsverktyg för förekomst av stora rovdjur, renbruksplaner, matförädling och vägledning för skyddade områden

5.1 Tillvägagångssätt

I det första steget valdes exemplen ut. Nedanstående kriterier användes

- Relevans för området och som kan påverka förutsättningarna för att implementera 8(j) och 10(c), alternativt redan indirekt eller direkt implementerat artiklarna i delar eller hela processen?
- Relevans för att kunna dra generella förslag och slutsatser som inte berör sakområdet i sig i exemplet.
- Myndigheterna ska ha insyn i exemplet.

Därefter bearbetades exemplen genom att samma frågor besvarades för samtliga områden. De gemensamma frågorna var:

- Vilka var kunskapsbärarna av traditionell kunskap i detta sammanhang?
- Vilken kunskap var traditionell i detta sammanhang?
- För avslutat projekt (t.ex. framtagande av riktlinjer): I vilken utsträckning togs hänsyn till den TK som är relevant för BM i processen För pågående process: Hur behandlas den traditionella kunskapen i handläggningen eller i beslutsprocesser? Hur såg/ser deltagandet av kunskapsbärarna ut?
- Vilka erfarenheter drogs av användandet av TK
- Vilka erfarenheter drogs av involverandet av kunskapsbärare
- Påverkades resultatet (eller påverkas arbetssättet/processen) av användandet av traditionell kunskap eller involverandet av kunskapsbärare.
- Har resultatet spridits till att gälla i andra sammanhang

Slutligen analyserades resultatet och behovet av åtgärder identifierades. Åtgärderna bildade sedan underlag till de slutliga förslagen som presenteras i kapitel 7.

5.2 Förvaltningsverktyg för förekomst av stora rovdjur baserat på en toleransnivå för rennäringen

5.2.1 Beskrivning av sakområdet/exemplet

Rätten till renbete är genom renskötselrätten fastslagen i rennäringslagen (1971:437). Rennäringslagens miljömål anger att rennäringen ska bedrivas med bevarande av naturbetesmarkernas långsiktiga produktionsförmåga så att dessa ger en uthålligt god avkastning samtidigt som den biologiska mångfalden behålls. Som betesdjur är renen en nyckelart i fjällekosystemet. Renskötsel baserad på tamren är därför en viktig del av ekosystemet och påverkar fjällandskapet. Renskötseln och den samiska traditionella kunskapen har betydelse för såväl upprätthållande som hållbart nyttjande av delar av fjällandskapets biologiska mångfald. Därför är renskötselns framtid avgörande för att nå miljökvalitetsmålet Storslagen fjällmiljö, vilket också påtalats av Naturvårdsverket ⁶⁷

Regeringen anser att myndighetsbeslut och förvaltning som rör stora rovdjur och renar måste ha sin utgångspunkt i det faktum att naturen är dynamisk och att variation förekommer. En utgångspunkt är därför att förvaltningen ska vara adaptiv vilket i detta fall bygger på att kunskap om rovdjuren, bytesdjuren och inträffade skador ständigt inhämtas, att effekterna av genomförda förvaltningsåtgärder kontinuerligt utvärderas samt att vunna erfarenheter återförs in i den framtida förvaltningen. Då skapas förutsättningar för att utveckla förvaltningen med hänsyn till såväl rovdjurens som rennäringens behov och konflikterna mellan rennäring och rovdjur reduceras.

Förvaltningsverktyget för förekomst av rovdjur baserat på en toleransnivå för rennäringen har tagits fram som en arbetsmodell för att åstadkomma en bättre samexistens mellan rennäring och stora rovdjur. Centralt är den toleransnivå om tio procent, för den maximala skada orsakad av rovdjur som renskötseln ska behöva utstå, som riksdagen beslutat ⁶⁸

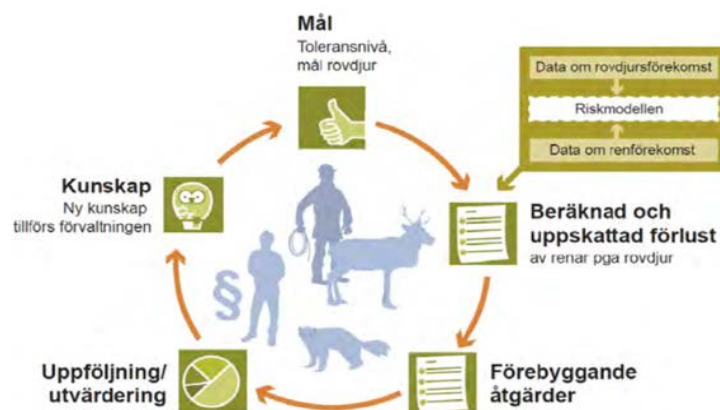
Syftet med förvaltningsverktyget är att upprätthålla en hållbar rennäring samtidigt som en gynnsam bevarandestatus för stora rovdjur uppnås. Detta genom att förvaltningsverktyget möjliggör mer riktade åtgärder för att minska rennäringens förluster till följd av stora rovdjur, ger effektivare handläggning och samordningsvinster samt större legitimitet för beslut som avser både rovdjurs- och rennäringsförvaltningen. Målet har varit att inom givna ramar för den beslutade toleransnivån skapa ett adaptivt förvaltningsverktyg där vetenskaplig och erfarenhetsbaserad kunskap implementeras löpande i dialog mellan länsstyrelse och rennäring. Verktöget är en arbetsmodell uppbyggt av olika steg som bygger på en aktiv medverkan av länsstyrelser och samebyar där dessa gemensamt bidrar med sina kunskaper och tillsammans bygger en beskrivning av verkligheten som ger en tryggare och effektivare plattform för kommunikation och åtgärder. ⁶⁹

Förvaltningsverktyget tillämpas enligt följande:

⁶⁷ Förslag till en strategi för miljökvalitetsmålet Storslagenfjällmiljö, NV-04173-13

⁶⁸ Prop 2012/13:191

⁶⁹ Prop. 2012/13:191 s. 67 ff



Figur 1: Principskiss över förvaltningsverktyget för förekomst av stora rovdjur baserat på en toleransnivå för rennäringen.

Arbetet med regeringsuppdraget att ta fram förvaltningsverktyget genomfördes av Sametinget och Naturvårdsverket tillsammans med en gemensam styrgrupp, bestående av medlemmar som representerade myndigheterna, och en gemensam arbetsgrupp med tjänstemän från myndigheterna.⁷⁰ Arbetsgruppen leddes av en projektledare från respektive myndighet. Arbetet stämde av med berörda länsstyrelser (Norrbottens, Västerbottens, Jämtlands, Västernorrlands och Dalarnas län) och rennäringens organisationer (Svenska Samernas Riksförbund, Renägarförbundet, Samernas Riksorganisation) vid ett flertal möten. Arbetsgruppen inhämtade också underlag och synpunkter från forskare vid Grimsö forskningsstation och Sveriges Lantbruksuniversitet. Samråd skedde med rennäringens organisationer kontinuerligt under uppdragstiden. Sametingets plenum behandlade ärendet i februari 2013, där man beslutade att enhälligt ställa sig bakom det förslag som utarbetats av Naturvårdsverket och Sametinget.

Förvaltningsverktyget tillämpas av länsstyrelsen och samebyarna (renskötselutövarna) där samråden är det viktigaste steget. Här har samebyarna möjlighet att till länsstyrelsen beskriva och presentera underlag, baserade på traditionell kunskap, för hur de påverkas av rovdjursförekomst inom sina områden. Vid samråden fattar länsstyrelsen och samebyarna gemensamma beslut om vilka åtgärder som bör vidtas för att minska samebyns förluster

5.2.2 Förvaltningsverktygets koppling till artiklarna

Förvaltningsverktyget säkerställer inte bara att traditionell kunskap beaktas i rovdjursförvaltningen utan utgår från att denna kunskap ska värderas, ges samma respekt och anses lika användbar och nödvändig som andra former av kunskap. Användningen av förvaltningsverktyget i rovdjursförvaltning utgör därmed ett exempel på hur Sverige uppfyller sitt åtagande att respektera, bevara, bibehålla samt främja en bredare tillämpning av traditionell kunskap.

⁷⁰ Uppdrag att slutföra tidigare uppdrag att utforma ett förvaltningsverktyg för förekomst av stora rovdjur baserat på en toleransnivå för rennäringen - Redovisning av regeringsuppdrag 2013-01-31, Diarienummer 2010-1195 (Sametinget), ärendenummer NV-06083-12 (Naturvårdsverket)

Förvaltningsverktyget möjliggör för renskötarna och samebyarna att delta i rovdjursförvaltningen. Det bidrar därför till ett genomförande av arbetsprogrammets uppgifter om att utveckla mekanismer m.m. som främjar *urfolks och lokala samhällens effektiva deltagande i beslutsfattande och politisk planering som rör bevarandet och det hållbara nyttjandet av resurser på alla nivåer*. Därtill genomför förvaltningsverktyget ekosystemansatsens andra och elfte principer när det tillämpas och bidrar även till ett genomförande av artikel 10(c).

5.2.3 Traditionell kunskap i förvaltningsverktyget

I och med tillkomsten av förvaltningsverktyget fick samebyarna en mer formell roll som deltagare i rovdjursförvaltningen. Samebyarna och de enskilda renskötarna är kunskapsbärare och besitter kunskaper om renarnas rörelsemönster, rovdjursförekomst, rovdjurspredation: omfattning, rovdjursart, årstid, plats, vilka åtgärder som har effekt, hur årstid, klimat och väderförhållanden påverkar renhjorden och rovdjursförekomst. De har även kännedom om hur naturen och landskapet påverkar möjligheterna att freda renhjorden från rovdjursangrepp osv. All denna kunskap är relevant och ska tillämpas i förvaltningsverktygets olika steg. Den kunskap som samebyarna genom de enskilda renskötarna besitter kan rapporteras in till Sametingets hemsida via web-verktyg som använder informationen för att beräkna och, i den utsträckning det är möjligt, förutse effekterna/förlusterna som rovdjursförekomsten orsakar. Även länsstyrelsernas underlag från den årliga rovdjursinventeringen, som tas fram gemensamt med samebyarnas rovdjursansvarige, innehåller traditionell kunskap.

5.2.4 Utvärdering och analys

I förvaltningsverktyget aktualiseras och genomförs flera viktiga aspekter av artiklarna och dess ramverk. Framför allt ekosystemansatsen kommer till uttryck genom tillämpningen av förvaltningsverktyget. Detta då förvaltningsverktyget är adaptivt. Genom de samråd som genomförs mellan länsstyrelsen och samebyarna säkerställs ansatsens andra princip att *förvaltning sker på lägsta tillämpbara nivå och engagerar alla för att kunna balansera lokala och allmänna intressen*. Genom att *all typ av relevant information, även vetenskaplig och traditionell och lokal kunskap, innovationer och metoder beaktas* inom tillämpningen av förvaltningsverktyget uppfylls ansatsens elfte princip. En annan av ekosystemansatsens aspekter som genomförs i förvaltningsverktyget är att hänsyn tas till sociala, biologiska, ekonomiska och kulturella värden i omgivande ekosystem, samt att förankra processer lokalt och fånga upp lokala traditioner och kunskap i skötseln.

Vid samråden redogör samebyarna för sin kunskap. De underlag som används vid handläggningen av jaktbeslut har dock blivit koncentrerat till beräkningar på förluster pga rovdjursangrepp utifrån vetenskaplig metodik bl.a på grund av att den traditionella kunskapen inte bedömts tillräcklig vid den juridiska prövningen.

Av Naturvårdsverkets och Sametingets rapport 6555 framgår att flera omständigheter påverkar predationstrycket på ren i ett område. Den stora variationen beror på faktorer som rovdjurstäthet, förekomst av flera rovdjursarter, vilket rovdjur som dominerar i området, tillgång på andra bytesdjur, under vilken årstid predationen sker, renpopulationen (antal renar, sammansättning, åldersfördelning, m.m.), var rovdjur och renar finns under olika årstider, renskötselns driftsformer samt klimat och väderförhållanden. Dessa omständigheter tillsammans med vetenskapligt underlag avseende predationstrycket kan ge en teoretisk uppfattning av den sammantagna predationen på ren i hela renskötselområdet, men för att få en mer verklighetsbaserad och, i förvaltningen, användbar bedömning måste bedömningar av konsekvenserna för rovdjuren av en toleransnivå ske på samebynivå utifrån dess specifika förutsättningar. Variationen i predationstakten och i förekomsten av rovdjur och ren i landskapet måste då hanteras utifrån en traditionell kunskapsbas utifrån lokala förutsättningar genom den riskmodell som föreslås inom ramen för förvaltningsverktyget⁷¹.

Erfarenheterna visar att kunskapsbärarna deltar i arbetet med och i tillämpningen av förvaltningsverktyget. Formerna för hur deltagandet säkerställs genom att samråd finns på plats. Hur dessa tillämpas varierar dock utifrån länsstyrelsernas prioriteringar och personella resurser samt utifrån samebyarnas (främst ekonomiska) kapacitet.

SAMETINGETS KOMMENTARER OM OCH UNDERSÖKNING AV FÖRVALTNINGSVERKTYGET⁷²

Sametinget har under arbetet med förvaltningsverktyget samlat egna erfarenheter av hur det fungerar och tillämpas (inklusive utifrån domstolsavgöranden där underlag från förvaltningsverktyget utgjort beslutsunderlag i de överklagade besluten). Därtill har myndigheten låtit Nordanalys AB genomföra en undersökning av samebyarnas och länsstyrelsens erfarenheter och uppfattning. Det visar sig att det uppkommer brister när den traditionella kunskapen tillämpas i handläggning och beslutsfattande. Samebyarna anser att de får mycket svagt gehör för sin kunskap. Länsstyrelserna anger att samebyarnas traditionella kunskap tillför ny och relevant kunskap till samråden. Länsstyrelsen anger också genomgående att samråden/användandet av förvaltningsverktyget i hög grad har bidragit till en bättre förståelse för renskötsel och rennäringens förutsättningar⁷³. Samebyarnas missnöje har bl.a. sin bakgrund i ärenden om skyddsjakt (även licensjakt) där samebyarnas begäran om jakt antingen avslås på myndighetsnivå eller senare i förvaltningsdomstol med hänsyn till att den information som ansökan (beslutet i fråga om domstol) grundar sig på, som ju bl. a. består av den traditionella

⁷¹ NV, rapport 6555, Förvaltningsverktyg för förekomst av stora rovdjur baserat på en toleransnivå för rennäringen.

⁷² Naturvårdsverket och Sametinget har olika uppfattningar om texten under avsnitt 5.2.4 "Sametingets kommentarer om och undersökning av förvaltningsverktyget " men Naturvårdsverket har valt att redovisa texten utan kommentarer.

⁷³ Sametinget, Dnr 6.2.7-2018-144. Utvärdering av samebyarnas och länsstyrelsernas uppfattningar, Nordanalys AB 2017

kunskapen inte är tillräcklig eller inte tillförlitlig. Detta visar sig även i de beslut som länsstyrelserna i Jämtlands och Norrbottens län fattat om skyddsjakt på lo och järv som sedermera upphävdes av Förvaltningsrätten i Luleå⁷⁴. I sina beslut har länsstyrelserna hänvisat till förvaltningsverktyget och den traditionella kunskap som använts som underlag i ärendena. Domstolen har meddelat att detta inte är tillräckligt i förhållande till jaktförordningens kriterier. Beviskravet såsom det tillämpas av myndigheter och domstolar i praktiken är att traditionell kunskap först måste dokumenteras och sedan verifieras vetenskapligt innan den tas till intäkt som bevis för hur förhållandena ser ut. Traditionell kunskap får därmed en försvagad ställning i rättsprocesser.

Anledningen till varför traditionell kunskap behandlas/betraktas på detta sätt i handläggnings/besluts/domstolsprocesser kan bl.a. förklaras utifrån den lagstiftning som finns: jaktförordningen och förordning med förvaltning av stora rovdjur samt de beviskravsregler som tillämpas som är skrivna utifrån annan typ av (vetenskaplig, teknisk, materiell) kunskap. Genom att ändra nämnda författningar skulle man kunna förändra tillämpningen av traditionell kunskap i förvaltningsprocess.

Tanken är att användandet av traditionell kunskap i rovdjursförvaltningen ska säkerställa att de förvaltningsåtgärder som vidtas och beslut som fattas är förankrade hos kunskapsbärarna. Detta för att i sin tur skapa en ökad legitimitet för åtgärderna och besluten, samt ett ökat förtroende mellan ansvariga myndigheter och kunskapsbärare. Än så länge har dock ambitionerna med förvaltningsverktyget inte uppnåtts. Både samebyarna och länsstyrelserna har en positiv grundinställning till verktyget och sättet att arbeta och poängterar vikten av att fortsätta arbetet. Samtidigt konstaterar båda att det är av största betydelse att hitta lösningar på de problem som i dagsläget gör att arbetet i många fall har "tappat tempo".⁷⁵

Med kunskapsbärarnas deltagande uppnås en effektivitet i förvaltningen genom att "rätt" åtgärder vidtas på "rätt" sätt och vid "rätt" tidpunkt. Genom att åtgärder som har effekt tillämpas minskar kostnaderna för både kunskapsbärarna och myndigheterna.

I nuläget är förvaltningsverktyget som arbetsmetod unikt i sitt slag och förekommer inte i annan myndighetsförvaltning. Genom förvaltningsverktyget är kunskapsbärarna med i förvaltningsprocessen vilket de inte var tidigare. Möjligheterna till att tidigt hitta lösningar på olika problem och att vidta förebyggande åtgärder i rätt tid, utifrån en helhetssyn på rovdjur och rennäring, har därigenom ökat.

Utan regelbundna eller formella samråd mellan länsstyrelser och samebyar i förvaltningen av rovdjur riskerar frågor om förebyggande åtgärder att behandlas

⁷⁴ Bl a mål 2677-17 och mål 2532-17 som överklagats till Kammarrätten i Sundsvall. Kammarrätten har i dom den 29 december 2017 i mål 2839-17 respektive 2838-17 avslagit överklagandena

⁷⁵ Sametinget, Dnr 6.2.7-2018-144. Utvärdering av samebyarnas och länsstyrelsernas uppfattningar, Nordanalys AB 2017

retroaktivt med punktinsatser och informationen blir ofta enkelriktad från myndigheterna, dvs. utan dialog.

I det s.k. björnforskningsprojektet i Gällivare skogs- och Udtja samebyar har de uppgifter som samebyarna angett före forskningsstart, baserat på traditionella kunskaper om rovdjursförekomst, predation och renskötsel, i efterhand kunnat bekräftas av statistik och vetenskaplig forskning som togs fram inom projektet. Därmed kan slutsatsen dras att den traditionella kunskapen absolut är relevant för och på ett säkert sätt kan användas för att bedöma bl.a. rovdjursförekomst. Den traditionella kunskapen skulle därmed kunna användas på liknande sätt inom annan förvaltning och bedömning av arters förekomst och status.

Ett forskningsprojekt "Kommunikativ kapacitet i fjällförvaltningen" följde arbetet i samråden och konstaterade att "trots att samråd blivit en etablerad del i förvaltningen av fjällens resurser, är de institutionella strukturer in om vilka samråden utspelar sig inte anpassade för att stödja dem och ta emot det som de levererar."⁷⁶

Sammanfattningsvis anser Sametinget att den traditionella kunskapen inte får gehör i den reglering och de administrativa ramverk som de stora rovdjuren omfattas av. Svårigheterna uppkommer när den traditionella kunskapen ska tillämpas jämsides med vetenskapen i handläggning och beslutsfattande. Anledningen till detta förhållande är att handläggnings/besluts/domstolsprocesser är utformade eller tolkas till nackdel utifrån de beviskravsregler som tillämpas som bygger på annan typ av vetenskaplig, teknisk, materiell kunskap. Detta förhållande styrks i den utvärdering av förvaltningsverktyget som Sametinget har genomfört 2017. Där upplever samebyarna att de egna traditionella och lokala kunskaperna inte tas på allvar och/eller ifrågasätts. Även om länsstyrelsen delar samebyarnas syn på skadorna så har de svårt att agera/fatta beslut på underlag som är baserade på samebyarnas lokala kunskaper, då de av andra instanser anses sakna tillräcklig trovärdighet/inte är verifierade av forskning.

NATURVÅRDSVERKET'S KOMMENTARER OM FÖRVALTNINGSVERKTYGET OCH TRADITIONELL KUNSKAP⁷⁷

Förvaltningsverktyget har valts som en pågående förvaltningsprocess där traditionell kunskap är närvarande i arbetet. Det är ett exempel på hur kunskapsbärarna involveras. I steget från kunskap (traditionell och vetenskaplig) till förvaltningsåtgärder förekommer olika syn på hur regelverken kan tolkas och tillämpas. Naturvårdsverket kommer att ta fram ny vägledning inom detta område.

⁷⁶ Kommunikativ kapacitet i fjällförvaltningen – slutrapport från ett forskningsprojekt inom programmet Storslagen fjällmiljö. Lotten Westberg, Lars Hallgren, Hanna Bergeå & Emil Sandström. Institutionen för stad och land Sveriges lantbruksuniversitet, institutionen för stad och land Uppsala, 2013-2015.

⁷⁷ Naturvårdsverket och Sametinget har olika uppfattningar om texten under avsnitt 5.2.4 "Sametingets kommentarer om och undersökning av förvaltningsverktyget " men Naturvårdsverket har valt att redovisa texten utan kommentarer.

5.2.5 Sammanfattande slutsatser och identifierade behov

Förvaltningsverktyget är avsett att vara ett sätt att förena renskötselns och rovdjursförvaltningens till synes motstående intressen. Samarbetet och en kombination av vetenskaplig och traditionell kunskap ger ökad förståelse för varandras perspektiv.

Förvaltningsverktyget kan tjäna som ett exempel på hur lokalt berörda kunskapsbärare kan involveras i myndigheters förvaltning, i frågor av betydelse för bevarandet och det hållbara nyttjandet av biologisk mångfald. Inom naturvårdsförvaltning skulle liknande arbetsmodeller kunna utformas där myndigheter, såsom exempelvis länsstyrelser, regelmässigt samråder med lokala kunskapsbärare om hur, var, när och vilka skötselåtgärder som bör vidtas.

Inom förvaltningsverktyget används den traditionella kunskap som samebyarna själva rapporterar in till Sametinget genom verktyg på myndighetens hemsida. Sådana web-lösningar för informations/kunskapsinsamling/sammanställning skulle kunna användas av myndigheter även för andra frågor.

Identifierade behov:

- Involvera kunskapsbärare mer i samråd om insatser/åtgärder inom rovdjur/skog/jordbruk/vilt/naturvårdsförvaltning
- Upprätta webverktyg där kunskapsbärare kan rapportera in information om status och trender för biologisk mångfald.
- Utbilda tjänstemän inom förvaltningen i traditionell kunskap
- Sametinget identifierar behov av ändringar i författningar om förvaltning av stora rovdjur/annan författning, riktlinjer, vägledningar – ex. regionala rovdjursplan

5.3 Renbruksplanen

5.3.1 Beskrivning av sakområdet

Arbetet med att skapa Renbruksplanen (RBP) startade som ett projekt år 1998 med två samebyar som pilotbyar. Inledningsvis handlade det främst om att samebyarnas RBP och skogsägarnas skogsbruksplaner skulle jämkas. Sametinget har sedan 2016 verksamhetsansvaret och arbetar sedan dess löpande med vidareutveckling och implementering av RBP-konceptet. Idag medverkar ca 400 renskötare. Dessutom innefattas information från övriga samebymedlemmar, samer generellt (med rötter i området), samt tidigare generationer genom uppgifter i historiska källor och från kulturmiljöinventeringar i arbetet.

Renbruksplanen är en detaljerad planprodukt, som kan användas vid kommunikation såväl inom samebyn som med andra aktörer. RBP är i grunden

upprättade utifrån renskötarnas traditionella kunskap om vilka marker som behövs för fortsatt hållbar renskötsel. I dessa planer har samebyarna dokumenterat samisk renskötarkunskap. Den traditionella renskötarkunskapen rymmer mycket mer än kunskapen om betesland och det finns förutsättningar att utvidga möjligheterna att dokumentera även andra traditionella kunskaper inom ramen för RBP tex samiska kulturmiljöer. Intresset för RBP är stort och i stigande både från rennäringen och hos andra aktörer och kan bidra till att skapa ökad förståelse och respekt för rennäringens behov hos andra markanvändande aktörer.

RBP innebär att samebyarna utifrån sin traditionella kunskap om renens behov gör beteslandsindelningar med olika värdekärnor, fältkontroller och kompletterar detta med beskrivningar av all annan markanvändning, s.k. omvärldsfaktorer. I arbetet har man använt satellitbilder och annat kartmaterial i kombination med renskötarnas traditionella lokala kunskaper för att genomföra beteslandsindelningen för varje av renskötselårets åtta årstider. Nu finns en första version med beteslandsbeskrivningar för 50 av Sveriges 51 samebyar färdig och RBP är numera ett etablerat och viktigt verktyg för planering, samråd, beslutsfattande och uppföljning. RBP har bl.a. använts som underlag vid kommunal översiktsplanering och miljökonsekvensbeskrivningar samt på detaljnivå vid samråd och dialog.

Numera förses också utvalda renar med GPS-halsband och deras rörelsemönster lagras i GIS-format; en modern kunskap som ofta nog visat att den traditionella kunskapen varit pålitlig. RBP ska kunna ge en mer förståelig bild av hur renskötseln påverkas av olika åtgärder inom skogsbruk, gruvnäring, rekreation och vindkraftsetablering mm.

En central del i arbetet med RBP var att utveckla ett geografiskt informationssystem RenGIS (Sametinget 2017) som alla samebyar fått tillgång till och som blivit något av en motor i arbetet.

RenGIS innehåller de verktyg som renskötarna behöver för att överföra och kommunicera sin traditionella kunskap om betesmarker, flyttleder mm. Dessutom finns redan idag ett verktyg, kallat Mina OmvärldsFaktorer, där det är möjligt att registrera sin egen kunskap och information om t.ex. olika former av kulturarv. Det är möjligt att registrera följande kulturarvskategorier: kulturspår, byggnader/anläggningar, berättelser, samebyns historia, personhistoria, platshistoria, samiska platsnamn, jojk (ljudfiler) m.m. Den traditionella kunskapen innefattas i samtliga här beskrivna exempel och kan via RBP-arbetet lyftas i en mängd olika sammanhang.

Det pågår även ett arbete med att skapa ett historiskt RenGIS med äldre kartmaterial samt digitaliserat material baserat på 1900-talets renbetesutredningar och Ernst Mankers arbeten för Nordiska museet. Detta innebär att information om tidigare generationers renskötsel kommer att kunna införlivas med dagens renskötsel, vilket blir ett exempel på hur tidigare insamlad traditionell kunskap kan återbördas till dagens samebymedlemmar genom RBP-arbetet.

Det ökade trycket på fjällområden från olika exploatörer har gjort att samebyarna efterfrågat en fältkontrollsmetodik som underlag för olika samråd och/eller

konsekvensbeskrivningar. Efter dialog och genomförda fältkontroller på fjället tillsammans med 15 samebyar har en manual för fjäll-, skog- och myrinventering tagits fram med stöd av SLU.

En bra information ökar trovärdigheten för de RBP som upprättats och som i förlängningen kan minimera konflikter och öka förståelsen för renskötselns villkor. Därför har Sametinget tagit fram en ”Kommunikationplan för Renbruksplaner”. Som första inslag presenteras nu återkommande RBP-nyhetsbrev, informationsblad och ytterligare informationsmaterial är under produktion.

RBP-processen grundar sig på den traditionella kunskap som de deltagande kunskapsbärarna besitter. En väl genomarbetad RBP innebär att den traditionella kunskapen kan spridas internt inom samebyn och mellan generationer och externt till andra markanvändare.

En viktig del i RBP RBP-processen är att kunskapsbärarna äger sin traditionella kunskap och själva väljer vad deras RBP ska innehålla. Det är också kunskapsbärarna som väljer vad externa aktörer får ta del av i samråd, forskning m.m. Vid statlig finansiering anser Naturvårdsverket att tillgängligheten till data bör uppmärksammas. Vilka data som ska vara tillgängliga för myndigheter tas inte ställning till i detta uppdrag.

RBP främjar tillämpningen av traditionell kunskap genom att RBP i allt större utsträckning används i olika beslutsprocesser. Här ingår de formella samråden med skogsbruket, men även underlagen för MKB och SKB. RBP nämns specifikt i den föreslagna nya skogsbruksstandarden (FSC) där ursprungsbefolkningens rättigheter säkerställs i ett antal principer och kriterier⁷⁸. RBP har använts i ett flertal rättsprocesser där RBP:ens kartor ger överskådliga och pedagogiska möjligheter för samebyarna att lyfta den traditionella kunskapen och markernas och ekosystemens värden för renskötseln och den samiska kulturen⁷⁹. Den sammanställda traditionell kunskapen i RBP utgör en viktig grund för forskning inom SLU. Forskningen bedrivs utifrån premissen att den genomförs tillsammans med kunskapsbärarna, dvs. kunskapsbärarna deltar i planeringen och genomförandet och resultatet ska komma till direkt nytta för samebyn.

RBP-processen innebär att samebyarna genom samråden får en möjlighet att påverka skötseln av skogliga ekosystem så att även de ekosystemtjänster som samebyn är beroende av beaktas. Det råder inte bara oenighet om vilka ekosystemtjänster som ska prioriteras. De samiska rättigheterna innebär även att det råder konkurrens om samma ekosystemtjänster. Det handlar framför allt om rätten till jakt och fiske. Det handlar även om andra samiska rättigheter till nyttor från ekosystemtjänster exv. vedbrand, husbehovsvirke och slöjdvirke.

⁷⁸ FSC Sweden 2016

⁷⁹ Herrmann m.fl. 2014, Larsen m.fl 2016

5.3.2 Renbruksplanens koppling till CBD

RBP syftar till att främja traditionell renskötsel och i förlängningen samisk kultur vilket utgår från att det är renens naturliga behov som styr renskötseln. RBP fokuserar därför på årstidsvisa beskrivningar av renens naturliga vandringsleder och behov av naturbetesmarker så att dessa kan dokumenteras och bevaras och att hinder och störningar i landskapet minskar.

5.3.3 Traditionell kunskap i RBP

Hela Renbruksplanskonceptet bygger på den traditionella kunskap som finns i samebyarna. Det var renskötande samer som tog initiativ till den process som ledde till upprättandet av RBP för att underlätta samspelet mellan renskötsel och annan markanvändning.

Inom RBP ingår inte bara den kunskap som finns bland renskötarna idag utan även bortglömd traditionell kunskap som kan återföras genom studier av arkivmaterial eller genom kulturmiljöinventeringar. Dagens renskötare har traditionell kunskap om:

- Renens beteende och rörelsemönster i landskapet. De betesområden som renen använder.
- Renskötseln då och nu samt förändringar i renskötseln och renens beteende.
- Platsbunden traditionell kunskap med anknytning till biologisk mångfald, ekosystemtjänster och biologiskt kulturarv, inklusive samisk mat och slöjdämnen (renvallar och vistemiljöer, skördeplatser för skohö, barktäkt, kvanne, lappsyra, tillgång till vrilar osv.).
- Fornlämningar med koppling till brukandet av naturen och landskapet (t.ex. fångstgropar).
- Platsbunden traditionell kunskap kopplat till jakt och fiske, bär- och svamplockning samt slöjd.

Kunskapsbärarna bestämmer över vad som digitaliseras och vad som är värdefullt och äger och kontrollerar själva sitt digitaliserade material. Med hjälp av RenGIS kan även traditionell kunskap vidareförmedlas internt inom en sameby och/eller externt till andra aktörer om man så önskar.

Nedan beskrivs några exempel på hur traditionell kunskap varit en del i arbetsprocesser, planering och beslutsfattande.

Klimat

Traditionell kunskap i RenGIS och med stöd av data från GPS-försedda renar har utgjort en central del i den klimat och sårbarhetsanalys som genomförts i Vilhelmina norra sameby⁸⁰.

⁸⁰ Lof m.fl. 2012

Skogsbruk Genom att använda RBP i samråd med skogsbrukets företrädare har kunskapsbärarna kunnat uppnå ett bättre hänsynstagande gentemot rennäringen vid olika skogliga aktiviteter. Genom att utgå från kunskapsbärarna har ett nytt synsätt på skogsskötsel kunnat framföras. Samebyarna har utgått från landskapsperspektivet för att se helheten av skogsbrukandet. Man har gått från att planera enskilda bestånd och fastigheter till att planera landskap. Detta för att kunna få till stånd sammanhängande betesområden och vegetation för samling och flytt (Skogsvårdslagen §31).

Det finns ytterligare regleringar kring hänsyn till rennäringen genom FSC-certifieringen⁸¹. I den pågående revideringen av FSC finns förslag till en Samplaneringsprocess där RBP utgör ett viktigt inslag under PRINCIP 3: URFOLKS RÄTTIGHETER. Dessutom finns skrivningar om att certifierad skogsbrukare ska upprätthålla urfolks rätt att skydda och använda sin traditionella kunskap och kompensera företrädarna för den samiska renskötseln för nyttjande av sådan kunskap och deras immateriella rättigheter.

Gruvdrift

Traditionell kunskap förmedlat med stöd från RenGIS har tillfört underlag till ett antal pågående processer avseende föreslagna gruvetableringar.

Vindkraft

Traditionell kunskap har kommunicerats b.l.a. med hjälp av RenGIS som en del i mer än tio domstolsförhandlingar rörande vindkraftutbyggnad. I samtliga av dessa fall så har den ordinära MKB processen misslyckats med att förmedla rensköternas traditionella kunskap utan RBP.

Vattenkraft

Det föreligger ett antal exempel på områden där samebyar framfört traditionell kunskap via RBP för beskriva förbättringsåtgärder som en följd av vattenkraftsetableringar. I samtliga av dessa fall beskriver traditionell kunskap via RBP hur man flyttade innan utbyggnader för att bättre förstå hur de bästa möjliga förbättringsåtgärderna med nya passager ska genomföras.

Grå infrastruktur

Den "grå infrastrukturen" med vägar, järnvägar, kraftledningar mm utgör ofta hinder för renens fria strövning och vid förflyttning av renhjordar mellan olika viktiga betesland samt årstidsförflyttningar. Trafikverket (TRV) har i allt högre grad uppmärksammat detta och har påbörjat en konstruktiv dialog med samebyar. Vid planeringen av järnvägskorridoren och linjedragningen av Norrbotniabanan (NBB) mellan Umeå och Skellefteå så har flyttleder, både historiska och de som används idag av samebyarna utgjort underlag för planering.

Kulturmiljö

RenGIS innehåller redan idag verktyg som gör det möjligt att kartlägga samebyarnas kulturmiljöer och några samebyar har också använt dessa. Både det fysiska, biologiska och det immateriella kulturarvet kan dokumenteras i RenGIS.

⁸¹ FSC Sverige 2013a

Anledningen till att verktygen togs fram var att RBP används i många sammanhang där kulturmiljövärden kan lyftas (samråd, MKB, FSC). Det fanns också ett behov av kunskap om kulturarv och kulturmiljö bland samebyarna både för att bevara sin och för att återvinna förlorad kunskap. Vidare ett intresse av att stärka samebyn som kulturbärare, visa på samisk närvaro i omtvistade områden samt att kunna lyfta det samiska perspektivet på vad som ska betraktas som viktigt i den samiska kulturmiljön.

Grön Infrastruktur (GI)

Metria har tillsammans med Länsstyrelsen i Norrbotten undersökt möjligheterna att geografiskt analysera "Renen som indikatorart för Grön Infrastruktur" på uppdrag av Naturvårdsverket.

För att lyfta renens betydelse i landskapet vill man se om det går att se ett samband mellan renars rörelsemönster samt kartlagd beteslandsindelning och renarnas GPS-positioner i RBP och de naturvärden som finns i landskapet, så kallade värdeetrakter.

Ekosystemtjänster

SLU och Sametinget arbetar med att sammanställa en rapport som förklarar ekosystemtjänstkonceptet utifrån ett samiskt perspektiv. Renbruksplanens beteslandsindelning innebär i praktiken att både ekosystem (fjäll, myr och skog) och ekosystemtjänsterna från dessa (produktionen av renbetesväxter) karteras. Ekosystemansatsen ger sedan möjligheter att exv. diskutera hur skogliga ekosystem bör skötas för att gynna andra ekosystemtjänster än produktionen av träd .

Grön ÖP- Kommunal översiktsplaner

Ett antal kommuner har efterfrågat information från RBP för att kunna hantera rennäring på ett bättre sätt i deras kommunala översiktsplaner.

Miljökvalitetsmålen - Storslagen fjällmiljö

RBP nämns i Naturvårdsverkets föreslagna strategi för miljömålet Storslagen fjällmiljö för att uppnå ett hållbart brukande av fjällområden.

RenGIS

En mängd förfrågningar har kommit om att skapa ett liknande GIS för andra områden.

5.3.4 Utvärdering och analys

Traditionell kunskap är grunden för metodik och arbetssätt för uppbyggnaden av RBP. Verktyget RenGIS används för att samla traditionell kunskap till RBP och har bidragit till att på ett pedagogiskt sätt förmedla kunskap till andra markanvändare, bolag och myndigheter.

Tack vare att kunskapsbärarna involverats i hela kedjan från inventering-sammanställning-utveckling-metod-manual- till presentation har engagemanget ökat i samebyarna som i sin tur har lett till bättre beslutsunderlag hos

markanvändande aktörer. Vidare har det resulterat i att kunskapen förmedlats både till den yngre generationen och till fler kvinnor.

Eftersom RBP får en allt viktigare och starkare roll i samrådsprocesser, MKB, domstolsförhandlingar m.m. kommer den traditionella kunskapen att kunna användas direkt i olika beslutsprocesser, och förbättra renägarnas och samernas möjlighet att få hänsyn taget till sina argument. Vid statlig finansiering anser Naturvårdsverket att tillgängligheten till data bör uppmärksammas. Vilka data som ska vara tillgängliga för myndigheter tas inte ställning till i detta uppdrag.

5.3.5 Sammanfattande slutsatser och identifierade behov

Med tillgång till skräddarsydd digital- och GIS-teknik går det att, lagra, bearbeta och sprida traditionell kunskap. Som exemplet RenGIS visar kan resultatet utnyttas i en detaljerad produkt som kan användas på flera sätt vid kommunikation såväl inom samebyn som med andra aktörer.

RBP skapar förutsättningar för att traditionell kunskap beaktas i många framtida planeringsprocesser på ett tydligare sätt än idag. Då finns också möjligheter att skapa uppföljningsbara mål med hur traditionell kunskap hanterats.

För att i högre grad bidra till att sprida kunskap om traditionell kunskap bör initiativ tas för utbildningstillfällen för olika markaktörer, så att kunskapen och kommunikationen inte blir begränsad till ett fåtal personer. Vid dessa utbildningstillfällen bör kunskapsbärarna delta.

Skogsstyrelsen, som beslutande myndighet, har en central roll att hänsynstagande gentemot kulturmiljöhänsyn och traditionell kunskap tas med stöd av Skogsvårdslagen. Följande åtgärder kan vara aktuella:

En översyn och förtydligande kan vara aktuell för Skogsvårdslagen §30 (Hänsyn till naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen). I paragrafens allmänna råd finns redan ett antal skrivningar om hänsynstagande som tex "träd med namn, tradition och/eller spår av äldre kultur, t.ex. träd med ristningar eller barktäkt"; "kulturlämningar efter äldre tiders renskötsel" bör lämnas kvar vid avverkning. Men få ser sambandet med traditionell kunskap, t.ex renens bete och rörelsemönster i en dylik skrivning. SvL §30 gäller generellt för all skogsmark och alla skogsägare.

Ytterligare två paragrafer Skogsvårdslagen §20 (Samråd inom Renskötselns årets-runt-marker) och §31 (Hänsyn till rennäring) skulle kunna kompletteras med skrivningar om traditionell kunskap. Här saknas skrivningar rörande traditionell kunskap både i föreskrifter och allmänna råd. Samråden kan effektiviseras genom att ha bättre underlag som är mer rumsligt specifika, och att renbruksplanerna används som underlag i högre utsträckning än idag. Det innebär förbättrad och förhoppningsvis snabbare handläggning såväl hos myndigheter, skogliga företrädare och samebyarna.

Skogsstyrelsen har tagit fram ett antal målbilder för bl.a. hänsyn vid avverkning, vattendrag och kulturmiljöer i samverkan med olika aktörer. Syftet är man ska ha ett gemensamt förhållningssätt till olika åtgärder. Skogsstyrelsen bör lyfta frågan om traditionell kunskap inom målbildsförvaltningen.

FSC-certifieringens förslag till nya riktlinjer har kommit längst när det gäller samernas traditionella kunskap. Ett inslag där RBP är viktig är "Samplaneringsprocessen". Ett annat är de skrivningar om traditionell kunskap där certifierat part/organisation har att följa:
"Organisationen ska upprätthålla urfolks rätt att skydda och använda sin traditionella kunskap och kompensera företrädarna för den samiska renskötseln för nyttjande av sådan kunskap och deras immateriella rättigheter".

Kunskapen och legitimiteten/statusen måste höjas för traditionell kunskap för att få ökat genomslag och hänsynstagande när det gäller den skogliga sektorn. Därför är det angeläget att bevaka processerna med riktlinjer för FSC, framtagandet av det Nationella skogsprogrammet samt Ds 2017:43 Konsultation i frågor som rör det samiska folket.

5.4 Traditionellt småskaligt mathantverk

Detta avsnitt beskriver hur traditionell kunskap inom mathantverk hanterats i några relevanta nationella program och uppdrag. De valda exemplen är olika till sin karaktär och sina förutsättningar och måste bedömas utifrån detta. De spänner från EU-nivå och nationella breda ramverk till verksamheter med specifik inriktning på just matkultur. Syftet är här att jämföra och analysera hur detta påverkat förutsättningarna för kunskapsbärare av traditionell kunskap att medverka i planering, utformning och genomförande och därmed vara del av implementeringen av 8(j) och 10(c).

De valda exemplen är:

- Landsbygdsprogrammet 2014–2020 med handlingsplaner,
- Sametingets regionala handlingsplan
- Ett regeringsuppdrag till Jordbruksverket, Sametinget, Riksantikvarieämbetet och ISOF att tillvarata och utveckla småskalig matkultur inom ramen för Landsbygdsprogrammet, samt
- Nationellt centrum för mathantverk - Eldrimner.

I den följande texten hanteras dessa exempel var för sig. I slutsatser och identifikation av åtgärder hanteras de dock i ett sammanhang.

5.4.1 Beskrivning av sakområdet/exemplet

Landsbygdsprogrammet syftar brett till att utveckla landsbygden, där miljö, hållbar utveckling och innovation är prioriterade områden. Programmet styrs i stor

utsträckning på EU-nivå med prioriteringar och fokusområden som anger vilka mål stöd och ersättningar ska bidra till. Målen handlar om miljö och klimat, konkurrenskraft inom jordbruk, trädgård, rennäring och skogsbruk samt utveckling av nya jobb på landsbygden.

Kopplat till landsbygdsprogrammet tas nationella handlingsplaner fram av Jordbruksverket, Skogsstyrelsen och Tillväxtverket, medan länsstyrelserna och Sametinget tar fram regionala handlingsplaner. Dessa handlingsplaner uppdateras årligen och arbetas fram tillsammans med landsbygdens organisationer i så kallade partnerskap som bygger på samverkan mellan ideella, privata och offentliga aktörer. I handlingsplanerna finns utrymme för ytterligare prioriteringar.

Jordbruksverket, Sametinget, Riksantikvarieämbetet och Institutet för språk och folkminnen (IOSF) har, inom ramen för landsbygdsprogrammet, ett regeringsuppdrag att ta tillvara och utveckla traditionell småskalig matkultur.⁸²ref Uppdraget gäller 2015–2018 och handlar om att skapa intresse för och sprida kunskap om, kulturarv kopplat till mat, dryck och måltider. Myndigheterna ska gemensamt synliggöra, tillvarata och utveckla traditionell kunskap kring småskalig matkultur, mångfald av växtsorter och husdjursraser, kulturmiljöer och landskap. För genomförande av uppdraget har myndigheterna tagit fram en gemensam handlingsplan.

Eldrimner⁸³ började under 1980-talet som ett regionalt projekt i Jämtlands län för att stödja gårdsförädling. Verksamheten har successivt vuxit till att stimulera utvecklingen av småskaligt producerade livsmedel, öka antalet företag som förädlar på gården eller i bygden, utveckla produkterna samt effektivisera marknadsföring och försäljning. Sedan 2005 har projektet regeringens uppdrag att bedriva ett nationellt resurscentrum för mathantverk. Arbetet delas i basverksamhet och kurser och utbildningar. Regionalt arbete bedrivs genom mathantverksdagar, inspirationsdagar och kursverksamhet. Eldrimner arbetar också med en certifiering av mathantverk. En basfinansiering med 10 miljoner kronor per år kompletteras med medel från landsbygdsprogrammet. Eldrimner ingår som en enhet i Länsstyrelsen i Jämtlands län.

5.4.2 Exemplets koppling till CBD

CBD omfattar bevarande och hållbart nyttjande av biologisk mångfald. Därmed ger konventionen möjligheter att uppmärksamma mat- och livsmedelsframställning .. Behovet att koppla samman arbetet med hållbar matproduktion och konsumtion med de nationella miljömålen, hållbart nyttjande av biologiska resurser samt lokal och traditionell kunskap kommer starkt att påverka möjligheterna att bibehålla, bevara och sprida traditionell kunskap och gynna hållbart sedvanebruk..

⁸² Regleringsbrev för budgetåret 2015 avseende Statens jordbruksverk.
<https://www.esv.se/statsliggaren/regleringsbrev/?RBID=17367>

⁸³<http://smakasverige.jordbruksverket.se/natverk/informationsartiklar/artiklar/eldrimnernationelltcentrumformathantverk.1035.html>

Exemplet mathantverk knyter tydligt an till arbetsprogrammets uppgifter om kunskapsbärares deltagande, artikel 8(j) om att respektera, bevara och bibehålla traditionell kunskap, samt Aichimål 18 (se kap 3). Ekonomiska incitament, såsom ersättningar, har på partsmöten lyfts fram som ett sätt att respektera traditionell kunskap. Ersättningar till projekt, företag och initiativ där traditionell kunskap och sedvanebruk är en del av verksamheten, ligger alltså i linje med artiklarna.

5.4.3 Traditionell kunskap i handlingsplanerna

Landsbygdsprogrammet med handlingsplaner

Jordbruksverkets handlingsplan anger att traditionell kunskap är ett viktigt område, särskilt inom matkultur och traditionell småskalig livsmedeltillverkning. Vad som menas med traditionell kunskap eller vilka kunskapsbärare som avses förklaras inte närmare i handlingsplanen. Landsbygdsprogrammets stöd är generellt sett tillgängliga för, och i vissa fall direkt riktade till, kunskapsbärare verksamma inom renkötsel, jordbruk och fiske samt inom livsmedelsframställning.

I arbetet med den nationella handlingsplanen finns ett partnerskap av fyra tematiska referensgrupper bestående av myndigheter, föreningar och organisationer⁸⁴. Partnerskapet syftar till att säkerställa en samsyn mellan myndigheter och organisationer. Referensgrupperna hjälper till med att analysera de behov som finns och föreslå vilka områden som ska satsas på och vilka utlysningar och upphandlingar som ska göra nationellt. Referensgrupperna är också med och föreslår vilka aktiviteter som ska prioriteras på kort och lång sikt och bidrar med att sprida information om programmet och på så sätt nå aktuella målgrupper.⁸⁵ I den referensgruppen som rör mat, dryck, besöksnäring m.m. ingår bl.a. Eldrimner, Sveriges fisketurismföretagare, Hushållningssällskapet och Livsmedelsverket. Kunskapsbärare verksamma inom olika områden är därmed representerade. Vilket inflytande detta har på handlingsplanens tillämpning är svårt att svara på.

Det finns exempel på när traditionell kunskap uttryckligen nämns i EU:s övergripande prioriteringar⁸⁶ eller nationella prioriteringar och mål⁸⁷

Det finns även exempel där begreppet traditionell kunskap saknas⁸⁸ men där inget hindrar att myndigheten prioriterar nationellt så att stödet riktas till specifika grupper av kunskapsbärare av traditionell kunskap.

⁸⁴ Sammansättningen av referensgrupperna ses över under 2017

⁸⁵ Jordbruksverkets handlingsplan 2017 s 13 ff

⁸⁶ kompetensutveckling och rådgivning för nya jobb, för att tillvara kulturarv och traditionell kunskap

⁸⁷ för investeringar med koppling till matkultur och traditionell småskalig livsmedelsframställning för att utveckla traditionell kunskap, mångfald av växtsorter och husdjursraser, kulturmiljöer och landskap.⁸⁷

⁸⁸ för kompetensutveckling och rådgivning för att utveckla kort livsmedelskedja och lokala marknader

Sametingets regionala handlingsplan

I handlingsplanen framhålls betydelsen av samisk traditionell kunskap *árbediehtu* för det samiska näringslivet och för landsbygdsprogrammet i sin helhet. Vidare att utveckling inom samisk mathushållning baserad på att traditionell kunskap prioriteras.⁸⁹

Utgångspunkten för handlingsplanen har varit en s.k. SWOT-analys som arbetats fram med hjälp från samiska kunskapsbärare och aktörer. Genom denna har regionala behov utifrån kunskapsbärarnas perspektiv identifierats för att inkorporeras i handlingsplanen.⁹⁰ Traditionell kunskap och kunskapsbärare har därmed funnits med eller varit delaktiga redan när arbetet med att ta fram handlingsplanen inleddes.

Genom det samiska partnerskapet⁹¹ som består av representanter för offentliga aktörer, samiskt näringsliv och ideella organisationer i Sápmi har samiska kunskapsbärare involverats. Dessa aktörer/kunskapsbärare samarbetar med Sametinget i utformandet och uppföljningen av handlingsplanen och genomförandet av de olika åtgärderna. Det samiska partnerskapet ska också sprida information om programmen samt återkoppla till Sametinget om det samiska samhällets behov. Partnerskapet har även hjälpt till med regionala urvalskriterier.

Traditionell kunskap har generellt en framträdande roll i handlingsplanen, och används som prioritering av vilka initiativ/stöd som ska beviljas till mathantverk och kultur- och naturmiljöåtgärder

Ett exempel är förädlingsstödet för kort livsmedelskedja och lokala marknader. Det innebär att förädlingen skall göras utifrån samiska matprodukter som traditionellt har använts i den samiska mathushållningen. Åtgärderna ska ha som målsättning en livskraftig och hållbar livsmiljö baserad på traditionell samisk kunskap, relaterad till bevarande och hållbart nyttjande i centrum.⁹²

Ett annat stöd är förädlingsstödet för att skapa nya jobb. Här prioriterar Sametinget stöd till investeringar som bidrar till att synliggöra och revitalisera samisk matproduktion och som bidrar till att sysselsättningen ökar på ett långsiktigt hållbart sätt.

I sametingets regionala handlingsprogram finns även stöd till samarbeten mellan aktörer inom jordbruk samt inom livsmedelskedjan, bl.a. för att främja dokumentation av traditionell kunskap om maten och omvandla den kunskapen till säljbara produkter. Vikten av att stärka de samiska matproducenterna och därmed den samiska matkulturen och dess råvaror betonas. Det innebär att ge förutsättningar för matproducenterna att kunna producera och förädla de produkter

⁸⁹ Jordbruksverkets handlingsplan s. 34

⁹⁰ Jordbruksverkets handlingsplans. 3, 27

⁹¹ Beskrivs på Sametingets hemsida

⁹² Jordbruksverkes handlingsplan s. 44

(ren, älg, fågel, fisk, bär, örter, rötter, m.m.) som kännetecknas av den samiska matkulturen, att göra den känd för en större marknad.⁹³

Regeringsuppdrag om matkultur

Handlingsplanen som utarbetas gemensamt av de fyra myndigheterna, ger stort utrymme till traditionell kunskap då detta utgör två av handlingsplanens fokusområden. Eftersom inriktningen för det ena fokusområdet är samisk matkultur är det främst samisk traditionell kunskap och samiska kunskapsbärare som lyfts fram. Det andra fokusområdet behandlar traditionell kunskap mer generellt och riktar sig till bl.a. förädlare, producenter, hembygdsförbund och andra ideella aktörer där kunskapsbärare av traditionell kunskap finns.

För traditionell kunskap inom samiskt mathantverk är de *samiska språken* av särskild betydelse för att bära den traditionella kunskapen och sedvänjorna och föra dem vidare till nästa generation. Begreppen i språket innehåller den traditionella kunskapen om livsvillkor i Sápmi, och är ett nödvändigt redskap vid överföringen av kunskap från generation till generation. Språket ger förståelse för samisk mat och processerna bakom den. Vidare bär språket en andlig dimension av förhållningssätt till människa, djur, natur och produkter. Genom att använda samiskans matterminologi stärks den samiska identiteten och intresset för den samiska maten ökar.

Ett annat av handlingsplanens fokusområden är synliggörande och tillgängliggörande av lokal traditionell kunskap. Här hänvisas till samlingar och arkivmaterial med uppgifter och berättelser om traditionell matkultur; om jordbruk och fiske, kosthåll, råvaror, växtsorter, husdjursraser, maträtter, matframställning, redskap och måltider från olika delar av Sveriges landsbygd som bl.a. finns hos ISOF, vid Nordiska Muséet och Folklivsarkivet i Lund.

Även om handlingsplanen i sina fokusområden behandlar traditionell kunskap har detta inte initierats av kunskapsbärare eftersom dessa inte varit delaktiga i utformningen. Det är för tidigt att bedöma hur kunskapsbärares delaktighet och deras traditionella kunskap behandlas när handlingsplanen omsätts i praktiken.

Eldrimner

Enligt Eldrimner är kännetecknet för mathantverk att människans hand och kunnande är med i hela produktionskedjan. Mathantverket lyfter fram mat med tradition, vidareutvecklar metoder och skapar innovativa produkter. Mathantverkare är människor som skapar mat genom hantverksmässiga metoder. Produkterna präglas av landets kultur och traditioner, men följer med i tiden och hämtar inspiration från hela världen. Man har genomfört en särskild kampanj för att samla in gamla recept och matförädlingsmetoder, med målet att para ihop mathantverkarna med traditionsbärarna.

Eldrimner jobbar nära näringen och företagarna är med och formar verksamheten. Verksamheten är uppdelad på sex olika branscher: Gårdsslakt och charkuteri; Bär-,

⁹³ s. 81

frukt- och grönsaksförädling; Jästa drycker; Mejeri; Fiskförädling samt Bageri. Branschråden består av aktiva mathantverkare från hela landet och fungerar som ett rådgivande organ.

Eldrimner Certifierat Mathantverk lyfter fram och tydliggöra vilka produkter som är gjorda på ett hantverksmässigt sätt och fungerar genom deltagardriven kontroll.

Även om inte begreppen *traditionell kunskap* och *kunskapsbärare* används, så är det tydligt att hela Eldrimners verksamhet och utveckling genomsyras av dessa begrepp vad gäller ”kunskaper, innovationer och sedvänjor”.

5.4.4 Utvärdering och analys

Jordbruksverkets nationella och Sametingets regionala handlingsplan

Framtagandet av Jordbruksverkets och Sametingets handlingsplaner sker parallellt utan någon samverkan myndigheterna emellan. Vid en direkt jämförelse av hur respektive handlingsplaner integrerar traditionell kunskap och kunskapsbärare kan konstateras att dessa beaktas i högre utsträckning i Sametingets handlingsplan.

De båda handlingsplanerna visar dock att brister på EU-nivå inte alltid är ett hinder för att formulera nationella och regionala prioriteringar och urvalskriterier som tar hänsyn till traditionell kunskap. Skillnaden kan istället ha sin grund i olika arbetssätt och huruvida man involverat kunskapsbärarna och tillsammans med dem genomfört en behovsanalys som lagts till grund för handlingsplanens utformning och innehåll.

Såsom landsbygdsprogrammet är utformat ligger fokus på innovation. Detta kan uppfattas som att traditionell kunskap inte prioriteras, trots att innovation anges i artikel 8(j). Andra faktorer kan vara att man använder termer som småskalighet och lokal produktion snarare än traditionell kunskap. Ytterligare faktorer som utgör svårigheter för kunskapsbärare av traditionell kunskap är att stöd villkoren inte alltid är anpassade till svenska kunskapsbärares förhållanden. Längden på åtagandena i kombination med osäkerhet kring ekonomisk hållbarhet och möjlighet att fortsatt bedriva sin verksamhet, t.ex. i samband med generationsväxling, upplevs som hämmande. Ansökningsprocessen är komplex liksom kontrollsystem och villkor förenade med stöd⁹⁴.

Landsbygdsprogrammet och den nationella handlingsplanen är också omfattande styrdokument som kräver en annan generaliseringsgrad än regionala handlingsplaner.

Det finns trots allt möjlighet att i högre utsträckning beakta traditionell kunskap i den nationella handlingsplanen och att involvera kunskapsbärare i arbetsprocessen på liknande sätt som för Sametingets handlingsplan. Att använda traditionell kunskap som urvalskriterium eller/och prioritering skulle öka dess status samtidigt

⁹⁴ Enligt uppgifter från Sametinget

som kunskapen i större utsträckning tillämpas i och med de ansökningar som beviljas.

Regeringsuppdrag om matkultur

I regeringsuppdragets handlingsplan har kunskapsbärarna inte getts möjlighet att delta i framtagandet av planen. Ändå har traditionell kunskap lyfts fram då istället Sametinget representerat samisk traditionell kunskap. Det är dock inte tillräckligt för ett brett främjande av all traditionell kunskap.

Ansökningsprocessen för medel till åtgärder inom de fokusområden som handlingsplanen lyfter fram är densamma som gäller för ansökningar till Jordbruksverket inom landsbygdsprogrammet. Det är för tidigt att bedöma graden av kunskapsbärares delaktighet och tillämpningen av traditionell kunskap.

Eldrimner

Eldrimner är ett exempel på en verksamhet som vuxit ur uttalade behov. Kunskapsbärarna har hela tiden varit en del i verksamheten som förmedlare, rådgivare, inspiratörer, kursledare, kursdeltagare, verkamma företagare, branschrepresentanter osv. Kunskapsbärarna är i huvudsak representanter för (egna) företag och olika näringar, och i mindre utsträckning för lokala samhällen, även om säkerligen många kan hänföras till någon av dessa. Genom olika nätverk har Eldrimner kontakt såväl regionalt som internationellt.

Även om verksamheten i huvudsak handlar om mathantverk i vid bemärkelse, så finns en tanke om att man genom att stärka hantverket och utveckla kvalitetsprodukter, därmed stärker marknaden för dessa produkter. Efterfrågan ökar, inte bara på de förädlade produkterna, utan även i råvaruledet. Detta gynnar producenterna, som ofta är småskaliga, vilket i sin tur ger positiva effekter på biologisk mångfald knuten till produktionsformerna och traditionell kunskap kopplad till markanvändning.

Verksamheten har utvecklats med hjälp av tidsbegränsade projekt och fått växa successivt under lång tid – omkring 30 år. Det är dock först de senaste dryga tio åren som verksamheten blivit institutionaliserad med en basfinansiering.

Generella kommentarer

Om traditionell kunskap inom mathantverk främjas kan även kontrollen över markerna, naturbruket, maten och matpriset öka. En sådan revitalisering skapar det som brukar kallas *matsuveränitet*, dvs. att makten över den kunskap som urfolk och andra kunskapsbärare besitter bibehålls. Begreppet har sitt ursprung i *kunskapssuveränitet* som innebär att ett fritt utövande, anpassning och utveckling av den traditionella kunskapen i dess kulturella identitet och kontext respekteras. Ett exempel är en ansökan om ursprungsskydd av Suovas, det rökta renköttet som måste rökas i kåta för att få sin unika smak.

Under senare år har flera nya samiska förädlingsföretag startats. Genom att fortsatt stödja denna utveckling av småskalighet främjas den traditionella kunskapen och bevarandet av det samiska kulturarvet samtidigt som det är i dessa företag som

produktutvecklingen sker. Ett framgångsrikt sätt att skapa tillväxt för samiska producenter är produktutveckling och diversifiering. Genom att addera mervärden i form av tradition, kultur och natur kan betalningsviljan för de samiska produkterna höjas och på så sätt höjs även statusen för den traditionella kunskap som produktionen och förädlingen är baserad på. Samma förhållande gäller även för icke-samisk matkultur, vilket Eldrimner visar.

5.4.5 Sammanfattande slutsatser och identifierade behov

Landsbygdsprogrammet är ett användbart styrmedel för att stärka, bevara, respektera och främja traditionell kunskap och säkerställa kunskapsbärares deltagande. Genom programmets prioriteringar och urvalskriterier finns möjlighet att skapa incitament för användandet av traditionell kunskap, såväl inom matkultur som i fråga om landsbygdsutveckling och fiske generellt. Landsbygdsprogrammet föreslås därför i större utsträckning hänvisa till användandet av lokal och traditionell kunskap i prioriteringar, utlysningar och urvalskriterier.

Partnerskapsfunktionen i landsbygdsprogrammet kan utvecklas till att tydligare involvera representanter från olika grupper av kunskapsbärare av traditionell kunskap.

Vid förhandlingar om landsbygdsprogrammets utformning föreslås villkor i högre utsträckning anpassas för att innefatta lokal och traditionell kunskap och till kunskapsbärares perspektiv.

Erfarenheter från Eldrimners verksamhet och inkluderande arbetssätt bör utnyttjas för att stärka grupper av kunskapsbärare och traditionell kunskap som ligger vid sidan om mathantverket.

5.5 Vägledning-förvaltning av skyddad natur

5.5.1 Beskrivning av sakområdet

Detta exempel handlar om hur traditionell kunskap har tagits tillvara i processen med att ta fram en ”Vägledningen om förvaltning av skyddad natur” och om hur traditionell kunskap behandlas i vägledningens innehåll.

Naturvårdsverket arbetar med att ta fram en vägledning om förvaltning av skyddad natur. Syftet med vägledningen är att statliga medel för förvaltningen ska användas på bästa sätt. De önskade effekter med vägledningen är att den ska ge stöd så att befintlig kunskap upprätthålls genom att ge ett effektivt stöd till nya förvaltare, att arbetet med förvaltning av skyddad natur förbättras och förvaltningen blir mer effektiv, adaptiv och kunskapsbaserad.

Målgruppen för vägledningen är i första hand förvaltare av skyddade områden. Med vägledningen ska den vägledning förvaltaren behöver för att utföra sitt uppdrag samlas på ett ställe.

De som deltagit i arbetet med att ta fram vägledningen är förutom berörda på Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten också handläggare och förvaltare av skyddade områden främst på länsstyrelser, kommuner och stiftelser. Även andra aktörer med ett intresse av hur de skyddade områdena förvaltas och hur Naturvårdsverket arbetar med vägledning har deltagit t.ex. Miljödepartementet, Skogsstyrelsen, Jordbruksverket, Riksantikvarieämbetet, Naturskyddsföreningen, WWF, LRF, Svenskt friluftsliv, Sveriges Turist Förening, Statliga skogsbolag och Fastighetsverket.

Förvaltarna har bidragit med sina erfarenheter av förvaltning och skötsel rent praktiskt. Inhämtning av traditionell kunskap från kunskapsbärare och lokala sedvänjor har inte varit fokus i detta skede.

I vägledningen föreslås att ”skötselråd” bildas som kan bidra till förvaltningen genom råd, underlag och synpunkter. Detta inflytande ska användas när det är viktigt att få den lokala kunskapen till i planeringen av olika åtgärder i det skyddade området.

I vägledningen beskrivs också grunderna för adaptiv förvaltning. Där betonas vikten av att arbeta adaptivt, att utvärdera, lära och förbättra utifrån erfarenheter och kunskapsinhämtning. I samband med den adaptiva förvaltningsmodellen talas det inte om ”traditionell kunskap” som begrepp, däremot talas det -om att kunskap ska inhämtas och användas i den adaptiva förvaltningen.

Vägledningen ska färdigställas inom kort. Den kommer att publiceras på webben och kommer därmed att vara ett levande och webbaserat dokument där det finns möjligheter till löpande revideringar och utveckling.

5.5.2 Vägledningens koppling till CBD

Arbetet med att ta fram vägledningen samt dess innehåll knyter an till flera viktiga aspekter av artikel 8(j) och 10(c) och deras ramverk, inte minst då det tydligt hamnar i fokus för artikel 8, in-situ bevarande. Framför allt frågor om urfolks och andra kunskapsbärarens deltagande är aktuella för vägledningen, både vad gäller själva bildandet av skyddade områden och kunskapsbärarnas deltagande i själva förvaltningen av skyddade områden. Kunskapsbärarnas deltagande kopplar även till Aichimål 18.

Vägledningen förespråkar adaptiv förvaltning vilket stämmer överens med ekosystemansatsen där kulturell och biologisk mångfald är centrala beståndsdelar.

CBD:s handlingsplan för sedvanebruk⁹⁵ är också relevant för vägledningen. Handlingsplanen framhåller att hållbart sedvanebruk och traditionell kunskap kan bidra till effektivare naturvård av viktiga områden, antingen i form av samförvaltning, lokalförvaltning eller gemensam skötsel av officiellt skyddade områden eller genom områden som traditionellt har bevarats av urfolk och lokala samhällen.

En princip som anges i CBD:s arbetsprogram om skyddade områden⁹⁶ är att det befintliga traditionella brukande som förekommer inom ett område inte ska hindras av att skyddade områden inrättas, om det inte påverkar syftet för skyddet eller områdets biologiska mångfald och bevarandet negativt. Även detta arbetsprogram är relevant för vägledningen.

5.5.3 Traditionell kunskap i förvaltning av skyddad natur

Traditionell kunskap nämns inte explicit i vägledningen. Det som lyfts är vikten av lokalt deltagande för att ta till vara kunskap i förvaltningen av skyddade områden⁹⁷

Med ett väl förankrat deltagande från lokalt berörda skapas en grund för framtida samarbete som ger mervärde i förvaltningen. Det underlättar att den kunskap som finns i lokalsamhället och som gynnar målen med förvaltningen tas tillvara. Naturvårdsverket vägleder på det sättet förvaltarna att inkludera lokal kunskap i skötsel och förvaltning av skyddade områden. Lokal delaktighet är också en fråga om demokrati och jämlikt inflytande.

5.5.4 Utvärdering och analys

Ekosystemansatsens förespråkande av att förankra processer lokalt och fånga upp lokala traditioner och traditionell kunskap, innovationer och metoder i skötseln tas tillvara genom att vikten av lokal förankring och deltagande framhålls.

För att ta tillvara på kunskapen hos brukare av traditionella metoder och hos kunskapsbärare av traditionell kunskap fortsätter Naturvårdsverket samarbetet med berörda aktörer. Det pågår parallellt projekt för att till vara traditionell kunskap och lokal delaktighet i skötsel av skyddad natur⁹⁸. Hela upplägget av och syftet med kurserna bygger på att använda traditionell kunskap och historisk kunskap för att förbättra skötsel/förvaltning inom natur- och kulturmiljövård. Inför kurserna dokumenteras både nuvarande kunskapsbärare och historiska källor av kunskapsbärare för att dokumentera hur skötseln av ett specifikt område har gått till.

⁹⁵ UNEP/CBD/COP12 Beslut II/12

⁹⁶ UNEP/CBD/COP7 Beslut VII/28

⁹⁷ Naturvårdsverkets "Vägledning om förvaltning av skyddad natur" remissupplaga, 2016-05-09.

⁹⁸ Kurser om biologiskt kulturarv i samarbete med CBM (ref. CBM T. Lennartsson)

Så har Naturvårdsverket t.ex. under 2017 tillsammans med Riksantikvarieämbetet och Centrum för biologisk mångfald genomfört två kurser om slätter av ängsmiljöer. För 2018 planeras en kurs i skogsbete. Genom att ta tillvara på traditionell och historisk kunskap och stärka det med evidensbaserad kunskap vid genomförandet av förvaltningen kan båda traditionell kunskap bäras vidare samtidigt som krav på objektivitet och effektivitet hos förvaltningen kan upprätthållas.

Kunskapsbärare och traditionell kunskap omnämns inte i vägledningen. Däremot vägleder den om hur lokal delaktighet och adaptiv förvaltning är eller borde vara en viktig del av förvaltningen av skyddade områden. Detta förväntas öka förståelsen och acceptansen för skyddet och förvaltningen av området. Man beskriver också att den lokala delaktigheten innebär att man kan ta vara på den kunskap som finns i lokalsamhället och som gynnar målen med förvaltningen. Kompetensen behöver höjas inom berörda myndigheter om värdet av traditionell kunskap och sedvänjor. Det pågående arbetet med att synliggöra ekosystemtjänster och grön infrastruktur är exempel på viktiga delar att förmedla så att kopplingen mellan CBD och förvaltning av skyddade områden tydliggörs. Vägledningen om förvaltning av skyddade områden samt vägledning om bildande av naturreservat kommer att kompletteras med hänsyn till artiklarna 8(j) och 10(c) utifrån slutsatserna av pågående utredningsarbete⁹⁹ som Naturvårdsverket håller på med. I detta utredningsarbete är även företrädare för samiska intressen involverade.

5.5.5 Sammanfattande slutsatser och identifierade behov

Vägledningen tar inte upp begreppen traditionell kunskap och kunskapsbärare utifrån CBDs kontext, men beskriver på olika ställen i rapporten vikten av att samla på sig kunskap från olika håll för att veta vilka åtgärder som har störst potential att ge rätt effekt.

Själva vägledningen har alltså inte haft fokus på vilken kunskap ska användas inom förvaltning. Fokus har i stället varit på förvaltarens ansvar utifrån lagstiftning. Vägledningen kommer att utvecklas framöver, bland annat avseende om hur kunskap om traditionell brukande och traditionell kunskap kan inkorporeras i förvaltningen för att åstadkomma en effektivare måluppfyllelse. Vägledningen bör så vitt möjligt och lämpligt följa arbetsprogrammet för skyddade områden, handlingsplanen för 10(c), ekosystemansatsen.

Adaptiv förvaltning tas upp i vägledningen redan nu. Där kan man se kopplingar till att traditionell kunskap har en roll och plats i förvaltningen.

Slutsatsen är att vägledningen (process och innehåll) inte fullt ut täcker de skyldigheter som CBD ställer upp. Den kan förbättras i beskrivningen av hur ett fullt och effektivt deltagande kan ske.

⁹⁹ NV-07867-16 Samiska rättigheter och områdesskydd

Identifierade behov :

- Hänsyn bör tas till CBD 8(j) och 10(c) och de skyldigheter som uppställs i fråga om förvaltning av skyddade områden i vägledningen.
- Vägledningen, och andra vägledningar rörande skyddade områden, bör kompletteras med innehåll om hur kunskap om traditionell kunskap och brukande kan bidra till förvaltning av skyddade områden utifrån syftet med skyddet.
- Förordning (1998:1252) om områdesskydd och nationalparksförordning (1987:938) bör analyseras avseende deras förenlighet med artikel 8(j) och 10(c) och avseende eventuella behov av författningsändringar.
- Där sedvanebruk som har betydelse för bevarande och förvaltning av biologisk och kulturell mångfald förekommer inom skyddade områden, bör detta uttryckligen anges i beslutsdokument.
- Samverkan mellan kultur- och naturvårdsförvaltning bör öka genom t.ex. förbättrade/utökade samverkansformer och modeller för förvaltning av bevarande av natur- och kulturvärden

6 Analys och sammanfattande slutsatser

Underlag till detta kapitel är artiklarna 8(j) och 10(c), information som lämnats av olika grupper av kunskapsbärare under detta uppdrag och Napteks/CBM:s tidigare utredningar. Utifrån den informationen samt slutsatserna från pågående förvaltningsprocesser i föregående kapitel har hinder som finns för ett nationellt genomförande av artiklarna, analyserats. Analysen utgör sedan grunden för de åtgärdsförslag som presenteras i följande kapitel 7 (om åtgärder) och kapitel 8 (om fokalpunktsansvar).

För att dra nytta av traditionell kunskap i arbetet för att bevara den biologiska mångfalden, på ett sätt som sker med respekt för kunskapsbärarnas rättigheter, ser Naturvårdsverket och Sametinget behov av åtgärder inom åtminstone tre områden:

1. Att se till att den för biologisk mångfald relevanta traditionella kunskapen bevaras, sprids och utvecklas.
2. Att juridiska ramverk för, samt processer, rutiner och värderingssystem hos beslutsfattande myndigheter och andra aktörer som arbetar med frågor av betydelse för biologisk mångfald, kan hantera traditionell kunskap på samma sätt som annan kunskap, att kunskapsbärarna inkluderas i beslutsprocesser och att bruket av deras kunskap sker på ett sätt som respekterar deras rättigheter.
3. Att läget inom de två ovan nämnda områdena, samt vidtagna åtgärder för att nå dit, löpande följs upp och utvärderas.

6.1 Bevara och sprida traditionell kunskap

6.1.1 Analys

I kapitel 5 har vi berört exempel på traditionell och lokal kunskap av betydelse för biologisk mångfald inom rennäringen, traditionell småskalig matkultur och framtagandet av en vägledning för förvaltning och skötsel av skyddade områden.

Traditionell och lokal kunskap av betydelse för biologisk mångfald finns också inom framförallt växtodling och djurhållning, inklusive traditionella växtsorter och lantraser. Andra områden där viktig traditionell kunskap finns är hyggesfritt skogsbruk och mångbruk av skogen. Kunskapsbärare är näringsidkare och människor som har verksamheten som hobby eller marginell sidoinkomst. Exempel på det senare är biodlare, trädgårdentusiaster eller aktiva i hembygdsföreningar.

För att bevara traditionell kunskap behöver kunskapsbärarna ha kontakt med de yrkes- eller fritidsmässiga sammanhang där deras kunskap är användbar, kan vidareutvecklas och spridas vidare till nya kunskapsbärare. I sådana sammanhang kan det förekomma konflikter med annan typ av kunskap och det kan då vara aktuellt att särskilt uppmuntra bevarande av traditionell och lokal kunskap.

Att bevara och sprida traditionell kunskap kan omfatta frågor som samernas konstitutionella ställning som nationell minoritet och urfolk, ägande- och nyttjanderättsliga förhållande för samernas renbete, jakt- och fiskerättigheter och olika aspekter på regional- och glesbygdspolitik vad gäller bl.a. areella näringar, bostadspolitik, social service, utbildningsmöjligheter och infrastruktur. Sådana övergripande frågor ligger dock utanför fokus för detta regeringsuppdrag. Det är likväl viktigt att så långt som möjligt "bädda in" åtgärder för bevarande av traditionell och lokal kunskap i bredare kontexter, som t ex

- Stöd till bruksformer inom areella näringar vilka är särskilt inriktade på att bevara traditionell och lokal kunskap av betydelse för biologisk mångfald.
- Stöd till förädlingsverksamhet av primärprodukter från sådana bruksformer t ex traditionell småskalig matkultur och slöjd)
- Stöd till kulturmiljövård och till vård av biologiskt kulturarv, inklusive till föreningsverksamhet som sysslar med sådan verksamhet.

Stöd inom Landsbygdsprogrammet

Den största volymen stöd till näringar och aktiviteter av betydelse för traditionell och lokal kunskap fördelas genom Landsbygdsprogrammet. Under nuvarande program, som täcker perioden 2014-2020¹⁰⁰, utgår stöd till bl.a. olika slag av naturbetesdrift (inklusive till fäbodan) och bevarande av lantraser och gamla sorter av odlade växter. Till betydande delar innebär detta ett stöd till ett extensivt och traditionellt jordbruk där traditionell kunskap lever kvar.

Stöd till renskötseln, som administreras av Sametinget, utgår till investeringar, uppstart och innovationer. Sametinget disponerar också anslag utanför CAP för stöd till rennäringen, men gör bedömningen att stöden måste öka samt att det införs särskilda miljöersättningar som premierar renskötselns betydelse för ett bibehålla fjällens betesprägel, vilket också regeringsuppdraget om en strategi för miljö kvalitetsmålet Storslagen fjällmiljö ansåg.¹⁰¹

Det stöd till skogsbruk (Skogens miljövärden) som finns inom landsbygdsprogrammet och som administreras av Skogsstyrelsen kan omfatta även

¹⁰⁰

www.jordbruksverket.se/amnesomraden/landsbygdfiske/programochvisioner/landsbygdsprogrammet20142020

¹⁰¹ Naturvårdsverket, Dnr 04173-13, 2014-06-05

traditionell kunskap. Kopplingen framgår dock inte tydligt. Inget regelrätt stöd till hyggesfritt skogsbruk finns heller inom andra anslag, utan de resurser som finns går till forskning, utveckling och pilotverksamhet.

Till fisket kanaliserar Jordbruksverket stöd från EU:s Havs- och fiskerifond, vars inriktning bestäms av Havs- och fiskeriprogrammet (2014-2020). Av de olika stöd som kan sökas är det bara en typ, kompetensutveckling och informationsinsatser inom fiske, som pekar ut det småskaliga fisket där mycket av den traditionella kunskapen torde finnas kvar. Det gäller ”att bygga nätverk och erfarenhetsutbyte och bästa praxis mellan olika intressenter. Detta inbegriper ... främjande av underrepresenterade grupper inom småskaligt kustfiske eller i fiske bedrivit utan fartyg.”

I Landsbygdsprogrammet finns två programmatiska formuleringar som direkt nämner traditionell kunskap: Den ena finns under Fokusområde 3a. Här nämns att ”kompetensutveckling och rådgivning kan också vara avgörande för att starta småskalig gårdsanknuten produktion där t.ex. traditionell kunskap kan vara en resurs”. Den andra finns i en redogörelse för de åtgärdstyper som finns och vilka av dem som är applicerbara på olika fokusområden. Här nämns traditionell kunskap under åtgärdstyp M01, som ett redskap inom fokusområde 6a: ”Småföretag och arbetstillfällen på landsbygden kan utvecklas genom informationsinsatser och kurser inom andra näringar än jordbruk men också genom utveckling och tillvaratagande av kulturarv och traditionell kunskap.”

Sammanfattningsvis så främjar en hel del av landsbygdsprogrammets satsningar, ibland kompletterat av andra statliga satsningar, jordbruksaktiviteter av relevans för traditionell kunskap. Samma gäller i viss mån rennäringen. För skogsbruket är detta inte fallet och för fisken endast i liten grad. Fokus på satsningarna på traditionell kunskap av betydelse för biologisk mångfald har dock hittills nästan enbart gällt livsmedelsproduktion. Inför nästa period av Landsbygdsprogrammet är det angeläget att fortsatt uppmärksamma och om möjligt stärka förutsättningarna för stöd till aktiviteter som främjar traditionell kunskap.

Ett problem med lantbruksstöden är att många småskaliga brukare och deltidbrukare, som besitter traditionell och lokal kunskap, avstår från att söka pga. byråkratin. Leader-programmen, med ett enklare sökförfarande och där man kan söka i grupp, har inte haft en inriktning som gynnat ansökningar kring biologiskt kulturarv och traditionell kunskap. Ett annat problem är att angränsande brukare söker stöd för olika saker, vilket gör att en samlad lanskapsansats försvåras. I en rapport från RAÄ inom projektet CAP:s miljöeffekter,¹⁰² föreslås bl.a. att ansökningar från samverkande brukare, såväl näringsidkare som ideella, ska premieras. Detta förslag, torde gynna bevarande av traditionell kunskap.

¹⁰² Större miljönytta – lägre kostnad. Så nås målen för kulturmiljöer i odlingslandskapet med kommande landsbygdsprogram. RAÄ 2017.

Begreppet ”kulturarv” förekommer ofta i landsbygdsprogrammet, och är beträffande ekosystemtjänster kopplade till turism och i viss mån till att det ska vara attraktivt att bo på landet. Det skulle kunna rymma stöd till traditionell kunskap, men fokus ligger i allmänhet på byggnadsvård, även om t.ex. stöd till trädgårdsanläggningar nämns i förbigående. Inom rennäring nämns gamla byggnader och i skogen restaurering av stenmurar.

Behov av utbildning, kartläggning och dokumentation

När det gäller utbildning och kompetensutveckling kan det finnas behov av mera direkt riktade insatser för att tillvarata traditionell och lokal kunskap i praktiken. Ett exempel på en sådan insats idag är Nätverket Svenska kulturlandskap (www.svenskakulturlandskap.se), som finansieras av Riksantikvarieämbetet, även om det initiativet är förankrat i en bredare kontext av kulturmiljövård, genom knytningen till Hantverkslaboratoriet vid Göteborgs universitet.

CBD ställer krav på att traditionell kunskap ska bevaras. Idag fungerar skriftlig dokumentation, arkiv, databaser och museer som viktiga stödfunktioner för vidmakthållande och spridning av traditionell kunskap.

Riksantikvarieämbetet har bidragsformer till ideella organisationer inom kulturmiljöområdet samt till arbetslivsmuseer och hembygds museer vilka kan användas även till stöd traditionell kunskap med koppling till biologiskt kulturarv.

Dessa kulturmiljöbidrag samt ett bidrag till digitalisering av arkiv- och museisamlingar kan användas till kartläggning och dokumentation av traditionell och lokal kunskap. Andra viktiga finansieringskällor är statsanslag till läns museer, samt till universitet. Viktiga institutioner såsom Skansen och Nordiska museet drivs i stiftelseform.

När det gäller samisk traditionell kunskap finns redan mycket gjort kring kartläggning och dokumentation. Det finns flera publikationer och sammanställningar där traditionell kunskap i samisk kontext finns samlad. Det finns även ett samiskt informationscentrum, samt *Åjtte – Svenskt Fjäll- och Samemuseum* som visserligen inte ägnar sig specifikt åt samiskt traditionell kunskap men som ändå innehar omfattande material relaterad till samisk kunskap och som genom sin funktion även bidrar till ett spridande av denna kunskap.

När det gäller fjälljordbruk, fäbodbruk etc. är dokumentationen mer splittrad. Detta är något som lyfts fram av flera kunskapsbärare.

Önskemål om ett nationellt resurscentrum för traditionell kunskap, för rådgivning, stöd, kurser med mera, har förts fram från olika brukarhåll. Det finns alltså ett uttalat behov av stöd för praktiskt kunskapsbevarande, med inriktning mot själva markanvändningen och produktionsledet.

6.1.2 Slutsatser

För att kunskapen ska bevaras så behöver kunskapsbärarna ha kontakt med ett sammanhang där kunskapen är användbar.

Åtgärder för att bevara traditionell och lokal kunskap behöver ”bäddas in” i andra sammanhang och stöd

Den största volymen stöd återfinns inom landsbygdsprogrammet men komplicerade ansökningsförfaranden gör det ibland svårt för enskilda kunskapsbärare att få tillgång till stöden

Det kan finnas behov av riktade insatser i form av kurser, rådgivning och stöd. Ett uttalat behov av stöd för praktiskt kunskapsbevarande har identifierats.

När det gäller kartläggning och dokumentation bedöms behovet av åtgärder vara mindre.

6.2 Respektera och säkerställa deltagande

6.2.1 Analys

Att respektera den traditionella kunskapen

Traditionell kunskap ska enligt CBD:s ramverk värderas, ges samma respekt och hanteras på samma villkor som andra former av kunskap. Ett sådant erkännande kommer, som nämnts i kapitel 3.3.4, bland annat till stånd när hänsyn tas till traditionell kunskap i förvaltning och beslutsfattande.

För att traditionell kunskap ska anses legitim och användas krävs att det finns en kännedom om vad traditionell kunskap är och en förståelse för att denna kunskap (inklusive traditionellt sedvanligt nyttjande) är betydelsefull för bevarande och hållbart nyttjande av biologisk mångfald. Vidare tillhör det svenska samhället en västerländsk kunskapstradition där vetenskap och forskning oftast utgör våra kunskapskällor. Det krävs därför ett aktivt arbete för att förankra den traditionella kunskapstraditionen som ytterligare en informationskälla hos offentliga institutioner.

Såväl kunskapsbärare som Naptek/CBM har uppgett att det råder en kunskapsbrist hos flera myndigheter vad gäller traditionell kunskap samt om artikel 8(j) och 10(c) och deras innebörd. Myndigheterna själva har i Napteks/CBM:s utredningar

uttryckt att de upplever svårigheter i att identifiera vilken traditionell kunskap som kan och bör användas i myndigheternas förvaltning samt att identifiera vilka kunskapsbärare de ska vända sig till och hur. Det tycks alltså finnas ett generellt behov av att kunskapshöjande åtgärder om de synergieffekter och samband som finns mellan traditionell kunskap och biologisk mångfald vidtas hos myndigheterna. Detta kan förhoppningsvis besvara myndigheternas frågor och underlätta deras genomförande av artiklarna.

Som framgår av exemplen i kapitel 5 (förvaltningsverktyg och renbruksplaner) finns det verktyg och modeller för hur traditionell kunskap och traditionellt sedvanebruk kan respekteras genom att tillämpas i olika former av besluts- och förvaltningsprocesser som påverkar biologisk mångfald (rovdjursförvaltning, skogsvård, förvaltning av skyddade områden) och som i större utsträckning möjliggör kunskapsbärares fulla och effektiva deltagande. Det föreligger dock brister för att dessa ska tillämpas och nå alla de resultat som eftersträvas. Det har bl a sin förklaring i bristande förståelse för och kännedom om den traditionella kunskapens betydelse för bevarandet och det hållbara nyttjandet av biologisk mångfald. Något som skulle kunna åtgärdas genom ökad medvetenhet och kännedom om vad traditionell kunskap är och hur den kan användas – hos såväl kunskapsbärare och andra brukare som hos myndigheter.

En annan förklaring till att ovan förvaltningsprocesser ännu inte fått önskade resultat är avsaknaden av anpassade regelverk. Ibland handlar det om att hänsyn till andra intressen väger tyngre enligt gällande lagstiftning. Denna problematik visar sig tydligt ifråga om förvaltningsverktyget där avsaknaden av legitimitet för traditionell kunskap såsom beslutsunderlag i rättstillämpning och myndighetsutövning har uttryckts i flera myndighetsbeslut och domstolsavgöranden.

Brister i regelverk, som myndigheters vägledningar och riktlinjer, kan försvåra användandet av traditionell kunskap (ex. handläggning av dispensärenden) vilket även har påtalats av kunskapsbärare och omnämns i Napteks/CBM:s rapporter. Att regelverk ses över för att säkerställa att de inte hindrar eller försvårar traditionellt sedvanligt nyttjande eller användandet av traditionell kunskap där det är relevant och att följdenliga ändringar genomförs skulle kunna avhjälpa denna problematik.

Vidare gäller att traditionell kunskap, liksom vetenskaplig kunskap, också kan behöva valideras för att dess betydelse för biologisk mångfald ska framgå.

Att säkerställa deltagande

Som framgår av exemplen och den information som lämnats av olika grupper av kunskapsbärare under detta uppdrag och Napteks/CBM:s tidigare utredningar finns i dagsläget brister när det gäller kunskapsbärares deltagande i (myndigheternas) förvaltning inklusive beslutsfattande av miljövård, skogsvård, naturvård, kulturvård, rovdjursförvaltning, jordbruk, fiske samt förvaltning av skyddade

områden även om goda exempel också finns. Eftersom respekten för traditionell kunskap är sammankopplad med kunskapsbärares deltagande, behövs ett fokus på åtgärder för att säkerställa detta.

För att säkerställa deltagande i artikel 8(j):s mening behöver tydligare modeller och processer upprättas.

Att kunskapsbärares deltagande säkerställs i regelverk o dyl. är dock inte tillräckligt. Som kunskapsbärarna uppgett kan det finnas svårigheter att delta även om en myndighet erbjudit denna möjlighet. Detta på grund av avsaknaden av finansiella och personella resurser samt kompetens (exempelvis om hur man bereder ett remissvar, om innehållet i artikel 8(j) och 10(c), om hur man ansöker om stöd, ersättningar, dispens samt om hur myndigheterna arbetar).

En kartläggning av gällande regelverk skulle kunna genomföras för att komma tillrätta med de brister som finns angående kunskapsbärares deltagande som lyfts fram av Naptek/CBM i tidigare genomförandearbete och av de kunskapsbärare som deltog under myndigheternas workshop den 5 december 2017. Som framkommer av exemplen i kapitel 5 finns det dels regelverk där urfolks och lokala samhällens deltagande inte säkerställs i enlighet med artikel 8(j), dels finns regelverk där kunskapsbärare främjas att delta men där detta skulle kunna förstärkas ytterligare.

Både kunskapsbärare (deltagare vid workshop den 5 december) och Napteks/CBMs tidigare arbeten visar på behovet av att förstärka åtgärderna för ökat deltagande. Det betonas även i uppdragets formulering. Deltagande kan se ut på olika sätt och genomföras i olika former. I en svensk kontext förekommer framför allt begreppen/formerna samråd, konsultation, dialog. Oavsett vad det kallas är det viktigaste att de processer och metoder som används beaktar de aspekter som framgår av kapitel 3.3.4. (Respektera, bevara och bibehålla traditionell kunskap). I Sverige är samråd den metod som oftast används för att inhämta synpunkter från andra intressen/berörda. Det kan övervägas om de samrådsformer som tillämpas av myndigheter uppfyller dessa aspekter, särskilt med hänsyn till att samråd oftast inte medför någon skyldighet för den myndighet som inbjuder till samråd att beakta de synpunkter som inlämnats i det slutliga beslutet. Det ankommer på alla myndigheter att vidta åtgärder för att säkerställa kunskapsbärares deltagande inom relevanta myndighetsprocesser. Viltförvaltningsdelegationer och vissa nationalparksförvaltningar (Kosterhavet, Lapponia) samt de verktyg och arbetsmodeller som presenteras i kapitel 5 är positiva exempel som med fördel skulle kunna användas av flera myndigheter och inom andra områden.

Som nämnts ovan är det inte tillräckligt att deltagande säkerställs i regelverk utan det måste även finnas reella möjligheter för kunskapsbärare att delta meningsfullt. Här finns det olika former av kapacitetsstärkande åtgärder som kan vidtas. Bland annat genom olika kunskapshöjande åtgärder hos kunskapsbärare och

organisationer som representerar kunskapsbärare men även genom ekonomiska ersättningar och stöd.

6.2.2 Slutsatser

Kunskap om och förståelse för traditionell kunskap inom relevanta myndigheter bör förbättras, särskilt kopplingen till den biologiska mångfalden

Den traditionella kunskapstraditionen behöver förankras som alternativ informationskälla hos offentliga institutioner.

Det finns regelverk som försvårar tillämpningen av traditionell kunskap eller kunskapsbärares deltagande

Kunskapsbärares deltagande kan behöva underlättas t ex genom olika modeller eller ökade möjligheter till ekonomisk ersättning. Framgångsrika exempel finns.

6.3 Följa upp

6.3.1 Analys

Rapportering av arbetet till CBD:s sekretariat

För att följa den nationella implementeringen av konventionen förekommer olika rapporteringsmekanismer. Parterna ska regelbundet inkomma med rapporter över vilka åtgärder som vidtagits för ett genomförande. Från och med nästa rapport som ska presenteras till sekretariatet senast den 31 december 2018 finns riktlinjer som preciserar hur rapporten ska se ut och vad den ska innehålla.

Inom ramen för artikel 8(j) har man internationellt kommit fram till följande tre övergripande indikatorer:

- status och trender vad gäller lingvistisk diversitet och antal som pratar urfolksspråk (utpekats som en användbar indikator för bevarandet och användandet av traditionell kunskap, om använd tillsammans med andra indikatorer)
- status och trender i markanvändning och ägande-/nyttjanderätt inom områden som traditionellt bebos eller nyttjas av urfolks- och lokala samhällen;
- status och trender vad gäller utövandet av traditionella näringar.

Hittills har någon uppföljning av dessa indikatorer inte skett inom ramen för det svenska genomförandearbetet av CBD. Det kunde därför vara ett stöd i den

fortsatta implementeringen om nämnda status och trender utvärderades och behandlades i nationella strategier, handlingsplaner och rapportering. Ansvar (under regeringen) för rapportering av dessa indikatorer skulle kunna följa fokalpunktsansvaret för traditionell och lokal kunskap.

Nationell uppföljning av arbetet i Sverige

Uppföljningen av det svenska genomförandet av artikel 8(j) och 10(c) skiljer sig inte principiellt från uppföljningen av resten av CBD eller uppföljningen av andra internationella konventioner. Huvudlinjen har varit att integrera krav på uppföljningen i det svenska miljömålssystemet.

CBM har i flera rapporter understrukt behovet av att myndigheternas ansvar för genomförandet av artikel 8(j) och 10(c) och deras tillämpning av traditionell kunskap i sin förvaltning regleras tydligare.

Den nationella uppföljningen kan förstärkas genom att formuleringar förs in i de av regeringen beslutade preciseringarna som finns för varje miljö kvalitetsmål. Det skulle i så fall ske för samtliga ”naturtypsmål” (storslagen fjällmiljö, levande sjöar och vattendrag m.fl.) eller för det mera övergripande målet ett rikt växt och djurliv. En annan möjlighet är att skapa ett nytt etappmål under gruppen av sådana som rör biologisk mångfald. En fördel med den senare lösningen kan vara att en särskild ansvarig myndighet då pekas ut för etappmålet, traditionell kunskap, som då också rimligtvis samordnar uppföljningen och utvärderingen av artiklarna 8(j) och 10(c).

6.3.2 Slutsatser

Uppföljningen av att det genomförs åtgärder för att säkerställa genomförandet av artikel 8(j) och 10(c) i Sverige sker idag genom den nationella rapporteringen till CBD och i form av vissa regeringsuppdrag

Arbete pågår direkt och indirekt för att främja användandet av traditionell kunskap inom förvaltningen och genom ideella initiativ. Någon systematisk uppföljning av effekterna av detta arbete har inte gått att identifiera och saknas troligen.

Det kan därför konstateras att det finns behov av uppföljning.

7 Förslag till åtgärder

De åtgärdsförslag som läggs fram i detta kapitel utgår ifrån den behovsanalys som redovisas i kap 6 och förslag i kapitel 5. Åtgärdsförslagen följer den struktur som använts i kap 6 med indelning i tre huvudområden som handlar om att:

1. bevara och sprida traditionell kunskap
2. respektera och säkerställa deltagande av kunskapsbärare
3. följa upp arbetet
4. organisera strukturer

Dessa huvudområden kopplar i sin tur tillbaka på uppdragets formulering. Åtgärder kopplade till punkt 4 beskrivs i kapitel 8.

7.1 Bevara och sprida

7.1.1 Stärka det praktiska kunskapsbevarandet

Förslag

Sametinget och Naturvårdsverket föreslår ett pilotprojekt för att påbörja utveckling av ett resurscentrum för att tillgängliggöra traditionell kunskap kopplad till bevarande och hållbart nyttjande av biologisk mångfald.

Skäl

I Sverige har vi till stor del förlitat oss på ideella krafter när det gäller att bevara traditionella arbetsmetoder och brukningssätt. Det har gått hittills men resursbrist innebär en ökande risk att arbetet saknar kontinuitet och att kunskapen därmed riskerar gå förlorad.

Syftet med förslaget är att skapa en motor och spindel för praktiskt kunskapsbevarande och kunskapsspridning. Av resursskäl bör samverkan eller samlokalisering ske med någon/några befintliga aktörer. Genom att samlokalisera och länka till befintliga aktörer bör det finnas möjlighet till både en fylligare täckning av kunskapsområdet och en bredare regional täckning. Projektet bör genomföras i nära samarbete med representanter för kunskapsbärare och brukare.

Ett exempel på ett väl fungerande befintligt resurscentrum är Eldrimner, som dock har fokus på mathantverket och förädlingsledet gentemot kund. I viss utsträckning ger Eldrimners verksamhet även stöd till kunskapsbärarna och brukarna av traditionell kunskap som detta förslag riktas mot, genom att ett stärkande av förädlingsledet är tänkt att ge större efterfrågan i råvaruledet. Eldrimner bedöms dock inte kunna fylla hela det behov som efterfrågas.

Svenska kulturlandskap, nätverk för kulturlandskapsvårdare i Sverige, är det exempel på ett befintligt nätverk som ligger närmast syftet med detta åtgärdsförslag. Andra tänkbara aktörer som kan vara intressanta är Hushållningssällskapet, Hembygdsförbundet, läns museer, lantrasforum, lienätverket m.fl.

Det föreslagna pilotprojektet bör kunna genomföras under två år. Som utförare föreslås nätverket Svenska kulturlandskap under ledning av Hantverkslaboratoriet vid Göteborgs universitet. Kostnad i storleksordning 0,5 mnkr per år. För ett permanent resurscentrum kommer det sannolikt att behövas en nationell grundfinansiering som kan växlas upp med olika projektmedel. Som jämförelse har Eldrimner ett årligt grundstöd på 10 mnkr.

Förslaget är riktat till Regeringskansliet.

7.1.2 Åtgärder inom landsbygdsprogrammet

7.1.2.1 STÖRRE HÄNSYN TILL TRADITIONELL KUNSKAP

Förslag

Sametinget och Naturvårdsverket föreslår att berörda myndigheter, inom relevanta områden, premierar satsningar på traditionell kunskap i landsbygdsprogrammet och tillhörande handlingsplaner genom prioriteringar och vid poängsättning av ansökningar när dessa bedöms utifrån urvalskriterier och viktning.

Skäl

Utan tydliga möjligheter till att i ansökningar prioritera traditionell kunskap tenderar detta att falla bort. Det är även viktigt att dessa prioriteringar förs över till nästa programperiod.

Exempel på områden där detta skulle kunna genomföras är:

- Stöd till kompetensutveckling och rådgivning för att utveckla lokala marknader och kort livsmedelskedja samt ökad djurvälstånd (avsnitt 5.2 Jordbruksverkets nationella handlingsplan för 2018)
- Stöd till kompetensutveckling inom miljö och klimat (avsnitt 5.3)
- Stöd till kompetensutveckling och rådgivning för matkultur (avsnitt 5.5)
- Stöd till utveckling av natur- och kulturmiljö (avsnitt 6.1 - finns i nuläget som prioritering men ger inte extra poäng)
- Projektstöd till lantrasföreningar (avsnitt 7.1).

Förslaget kan genomföras inom landsbygdsprogrammets finansiella ramar. Förslaget riktas till länsstyrelserna, Jordbruksverket, Skogsstyrelsen.

7.1.2.2.MILJÖ- OCH KLIMATERSÄTTNINGAR

Förslag

Sametinget och Naturvårdsverket föreslår att Sametinget, i samråd med Jordbruksverket, får i uppdrag att utreda förutsättningarna för en ekonomisk ersättning som premierar renskötselns betydelse för att bibehålla fjällområdets biologiska mångfald och betesprägel. Utgångspunkten bör vara att styrmedlet ska vara en miljöersättning inom Landsbygdsprogrammet.

Skäl

I stora delar av fjällområdet bidrar bete till den biologiska mångfalden, till kulturmiljövärden och till att bibehålla en storslagen karaktär med vidsträckta sammanhängande områden. Renen är det enskilt viktigaste betesdjuret i fjällen. Regionalt och lokalt finns tendenser till förbuskning och igenväxning i de svenska fjällen, orsakad av otillräckligt bete. Speciellt viktigt är ett högt betestryck på närings- eller kalkrika, ofta gräs- eller örtdominerade marker, eftersom dessa är rika på arter som gynnas av att ett högt betestryck håller tillbaka konkurrenskraftiga arter, inklusive buskar och träd, som annars riskerar att ta över helt.

Hotbilden förstärks av den globala uppvärmningen, som i fjällområdet medför en ökad produktivitet av växtligheten som måste matchas med mera bete för att bibehålla ett oförändrat relativt betestryck. Detta problem kommer att öka med ytterligare uppvärmning.

Då samtliga renar i Sverige är tamdjur och enskild egendom innebär ett samhälleligt önskemål om bibehållet renbete att det kan behövas åtgärder/styrmedel som tryggar förutsättningarna för en ekonomiskt hållbar rennäring. Grundtanken med en ny miljöersättning är, liksom för miljöersättningar generellt, att rennäringen gör samhället en tjänst då den vårdar och utvecklar landskapet. Renbetet är en viktig ekosystemtjänst som upprätthåller biologisk mångfald och understödjer flera andra viktiga ekosystemtjänster, bland annat klimatreglering och rekreation.

Utgångspunkten bör vara att styrmedlet ska vara en miljöersättning inom Landsbygdsprogrammet. Förslaget har bäring på nästa programperiod inom landsbygdsprogrammet och utredningen bör fungera som underlag för regeringens förhandlingar inför kommande programperiod. I uppdraget ska ingå en översyn av styreffekten av idag gällande stöd och ersättningar och en analys av den sammantagna incitamentsstrukturen för renskötare att förvalta renhjorden över tid. Utredningsuppdraget bedöms kunna genomföras inom befintliga budgetramar. Kostnaden uppskattas till 500 tusen kronor per år med en genomförandeperiod på ett år.

Ett liknande förslag har förts fram i Strategin för Storslagen fjällmiljö 2014.

Förslaget är riktat till Regeringskansliet.

7.2 Respektera och säkerställa deltagande

7.2.1 Genomgång av regelverk

Förslag

Naturvårdsverket och Sametinget föreslår en genomgång av befintliga regelverk för att kartlägga relationerna mellan regelverken och traditionell kunskap och hur eventuella konfliktområden påverkar ett nationellt genomförande av artiklarna 8 (j) och 10 (c) samt möjligheterna att nå mål om biologisk mångfald med hjälp av traditionell kunskap.

Skäl

Berörda regelverk är främst sektorslagstiftning inom jordbruk, skogsbruk och fiske, samt miljöbalken och kulturmiljölagen med tillhörande förordningar och föreskrifter. Myndigheternas föreskrifter, som meddelas med stöd i annan författning, kan också vara relevanta i en sådan granskning eftersom de är styrande för lagstiftningens tillämpning. Även styrdokument som inte är juridiskt bindande såsom vägledningar och riktlinjer inom områden som rör bevarande och hållbart nyttjande av biologisk mångfald kan ses över med avseende på kopplingen till CBD och artiklarna 8(j) och 10(c) och betydelsen av traditionell kunskap, sedvanebruk och säkerställandet av kunskapsbärares deltagande.

Behovet av översyn har framhållits i tidigare utredningar av CBM/Naptek där det framkommit att det förekommer regler som hindrar eller försvårar användandet av traditionell kunskap och sedvanebruk. Något som även framhållits av kunskapsbärare och olika intressegrupper vid den workshop som myndigheterna arrangerat inom ramen för uppdraget.

Sametinget har till regeringen hemställt om att riksdagens beslut om toleransnivå för renskötseln och det förvaltningsverktyg för förekomst av stora rovdjur som Sametinget tillsammans med Naturvårdsverket arbetat fram införs i förordning (2009:1263) om förvaltning av björn, varg, järv, lo och kungsörn. Sametinget föreslår i hemställan även vissa förtydliganden i jaktförordningen (1987:905). Sametinget har även till regeringen hemställt om vissa ändringar i nationalparksförordningen (1987:938) och förordning (1998:1252) om områdesskydd för att öka samiskt inflytande i beslutsprocesser som rör inrättande och förvaltning av skyddade områden.

Sametinget arbetar för närvarande med att ta fram en handlings- och kommunikationsplan som behandlar ett ökat samiskt inflytande i handläggnings- och beslutsprocesser inom olika typer av markexploateringar som påverkar samisk markanvändning. I planen kommer vissa författningsändringar att föreslås som

Sametinget anser nödvändiga för att genomföra artikel 8(j) och 10(c) och därtill hörande ramverk såsom Akwé-Kon-riktlinjerna.

Naturvårdsverket har till regeringen hemställt om att 28 b § jaktförordningen (1987:905) ändras så att det blir möjligt att vidta åtgärder med stöd av 28 och 28 a §§ i nationalpark för att förhindra angrepp på ren.¹⁰³

En genomgång av regelverken är viktig för möjligheten till implementering av artiklarna 8(j) och 10(c) men alltför komplex för att hanteras inom detta uppdrag.

Förslaget är riktat till Regeringskansliet

7.2.2 Förstärkt roll för Sametinget i miljömålssystemet

Förslag

Sametinget och Naturvårdsverket föreslår att regeringen senast till Miljömålsrådets kommande mandatperiod utser Sametinget till myndighet med ansvar i miljömålssystemet och medlem i Miljömålsrådet.

Skäl

Som framgår av kapitel 4 är Sametinget varken del i miljömålsrådet eller har specifikt miljömålsansvar. Renskötselns framtid och den samiska traditionella kunskapen är avgörande för att nå miljökvalitetsmålet Storslagen fjällmiljö. Mot bakgrund av miljömålssystemets betydelse för det nationella genomförandet av artiklarna 8(j) och 10(c) och Sametingets koppling till arbetet med samisk traditionell kunskap skulle det vara fördelaktigt för det fortsatta genomförandet om Sametinget utses som myndighet med ansvar i miljömålssystemet. Ett liknande förslag presenterades i Fjällstrategin¹⁰⁴.

Förslaget är riktat till Regeringskansliet.

7.2.3 Vidareutveckling av Ren-GIS

Förslag

Sametinget föreslår ett fortsatt stöd till vidareutveckling av ren-GIS. Det finns förbättringsbehov i befintligt system. Det finns också ett behov av långsiktig utveckling och att nyttja nya effektiva teknikplattformar. En framgångsfaktor för

¹⁰³ Hemställan om ändring av 28b§ i jaktförordningen (1987:905) NV-07260-17 2017-12-21

¹⁰⁴ <http://www.naturvardsverket.se/upload/miljoarbete-i-samhallet/miljoarbete-i-sverige/regeringsuppdrag/2014/rapport-ru-fjallen.pdf> (se sid 137)

utvecklingsarbetet är att fånga de budskap som kommer från samebyarna så att hela upplägget med RBP-konceptet blir användarvänligt och långsiktigt hållbart.

Skäl

Uppbyggnadsarbete kring en internetbaserad GIS-plattform är ett nytt viktigt moment. En internetbaserad GIS-plattform håller nu på att utvecklas mellan Sametinget (iRenMark) och samebyarna (RBP). Utvecklingen av denna teknikanvändning möjliggör en central datalagring och därmed en säker förvaltning av RBP och en större samverkansmöjlighet med extern data. Den internetbaserade tekniken ger förutsättningar för en enklare tillgång till RBP för användare som sällan nyttjar systemet. Denna ökade informationstillgång skapas t.ex. via webbläsare i PC-dator samt appar i mobiler/smartphones och surfplattor. Med hjälp av GIS-plattformen kan även en Web-portal utvecklas.

En vidareutveckling av RBP och ren-GIS säkerställer och respekterar kunskapsbärares deltagare i förvaltningsprocesser vid t.ex. skogsvård, exploateringsärenden och klimatanpassning, som har stark koppling till nyttjande av biologisk mångfald. Finansieringen är dock osäker på lång sikt. Vid statlig finansiering anser Naturvårdsverket att tillgängligheten till data bör uppmärksammas. Vilka data som ska vara tillgängliga för myndigheter tas inte ställning till i detta uppdrag.

Förslaget är riktat till Regeringskansliet.

7.2.4 Utveckla ett ren-GIS för utmarksbete

Förslag

Naturvårdsverket föreslår att modellen för renbruksplaner i relevanta delar nyttjas för det behov som finns hos bl.a. fäbodbrukare, fjälljordbruk och andra brukare med traditionellt nyttjande av utmarks(skogs-)beten. Ett utmarks-GIS kan i princip gälla för hela Sverige och kan eventuellt behöva viss regionalisering. Ett första steg är ett pilotprojekt eller förstudie under två år.

Skäl

Ett redskap liknande ren-GIS är efterfrågat av berörda intressentgrupper sedan många år. En behovskartläggning är nyligen utförd på uppdrag av Jordbruksverket¹⁰⁵.

Fäbodbruket är ett av de områden som tydligast utgör lokal traditionell kunskap. De mycket goda erfarenheterna från arbetet med renbruksplaner och ren-GIS, som redovisats under kap. 5, är av intresse för de olika småbrukargrupper som traditionsenligt nyttjar skogsmark för utmarksbete. Brukningsformerna varierar

¹⁰⁵ Vägar framåt – en behovskartläggning av fäbodbruket i Sverige. Attime AB 2017.

regionalt men är en viktig faktor för det biologiska kulturarvet i dessa skogsmiljöer. Fortsatt brukande är avgörande för såväl de biologiska värdena som för upprätthållandet av därmed förknippad traditionell kunskap. Ett utmarks-GIS skulle bidra till att tydliggöra inte bara vilka marker som av tradition nyttjats och till vad, utan även för mer detaljerade uppgifter om biologiskt kulturarv och traditionell kunskap knuten till verksamheten. Det kan då även bli ett underlag för utformning av särskilda stödsystem, men utgör inte stödsystemet i sig. Liksom för Ren-GIS kan det senare byggas ut med olika tilläggsmoduler, men det ingår inte i detta förslag till pilotprojekt. Utvecklingen av utmarks-GIS bör, liksom för ren-GIS, göras i nära samarbete med berörda kunskapsbärare.

För hantering av miljöersättningar för fåbodar använder Jordbruksverket i dag GIS-systemet Multikuben (eller LPIS). Det är det system som används för all stödhantering och innehåller uppgifter om markslag, ersättningar, inäga/utmark, samt vissa tematiska skikt såsom ängs-och betesmarker och vattenavrinning. I systemet finns dock bara de fåbodar som sökt stöd och enbart för den areal för vilken stöd söktes. Befintliga uppgifter kan hämtas ur systemet för att importeras till ett utmarks-GIS.

Utvecklingskostnaden av programvara och system är gjord inom ren-GIS, men det kommer krävas viss vidareutveckling och anpassning av systemet till detta nya ändamål.

Kostnaden är svår att uppskatta men bör kunna ligga inom ramen för landsbygdsprogrammet, i form av antingen ett innovationsprojekt (nytt arbetssätt) eller ett samarbetsprojekt. I det senare fallet krävs dock viss medfinansiering vilket kan vara hämmande.

Förslaget är riktat till det i åtgärd 7.1.1 föreslagna resurscentrumet.

7.3 Följa upp

7.3.1 Sametinget föreslås få statistikansvar

Förslag

Naturvårdsverket och Sametinget föreslår att Sametinget utses till statistikansvarig myndighet för renskötselfrågor. Sametinget bör inom ramen för detta ansvar lämna underlag till regeringen som underlättar uppföljningen av de av partsmötet beslutade indikatorerna för Aichimål 18 om språk, markanvändning och traditionella näringar (se kap. 4).

Skäl

Renskötsel är ett vidare begrepp än rennäring. I begreppet inbegrips

- renskötsel som näringsform med verksamhet inom renköttproduktion och andra binärningar
- renskötsel som central traditions- och kulturbärare för samerna
- renskötsel som förvaltare av stora natur- och kulturmiljövärden

Att vara statistikansvarig myndighet för renskötselfrågor tangerar enligt Sametingets uppfattning statistikuppgifter rörande bl.a. samisk markanvändning och samiska språk, uppgifter som knyter an till indikatorerna och som Sametinget i sin befintliga verksamhet genom samiskt språkcentrum, utbetalning av rovdjursersättningar, hantering av renlängder m.m. redan har tillgång till.

Hittills har ingen uppföljning eller utvärdering av indikatorerna för Aichimål 18 skett inom ramen för det svenska genomförandearbetet eller i rapporteringen till CBD:s sekretariat. Det kan därför vara ett stöd i den fortsatta implementeringen om dessa utvärderades och behandlades i nationella strategier, handlingsplaner och rapportering. Sametinget önskar inom ramen för ovan föreslagna statistikansvar, samt föreslagna fokalpunktsansvar (se kap.8) vara regeringen behjälplig med detta. Sametinget anser att indikatorerna, såvitt avser samiska förhållanden även med fördel kan användas inom ramen för uppföljning av regeringens samepolitiska mål att verka för en levande samisk kultur byggd på en ekologisk hållbar rennäring och andra samiska näringar.

Ett liknande förslag har förts fram i Strategin för Storslagen fjällmiljö 2014. Sametinget har den 1 december 2009 hemställt om att bli statistikansvarig myndighet för rennäring och övrigt samiskt näringsliv. (Sametingets dnr 2009-1552)

Kostnaden bedöms inte kunna finansieras inom befintlig ram och bör därför finansieras genom en höjning av anslag 1:23 Främjande av rennäringen m.m., utgiftsområde 23.

Förslaget är riktat till RK.

7.3.2 Uppdrag om nytt etappmål

Förslag

Naturvårdsverket och Sametinget föreslås få i uppdrag att ta fram förslag på ett nytt etappmål om ”Traditionell kunskap och sedvanligt nyttjande” inom området biologisk mångfald.

Skäl

Förslaget täcker på ett övergripande sätt behoven att bevara, sprida, och respektera traditionell kunskap samt säkerställer deltagande av kunskapsbärare. Delområdena täcker in behoven av dokumentation, kompetens-/kunskapshöjande åtgärder, behov att se över styrdokument och rutiner, samt behoven av incitament till stöd för att behålla kunskapsbärarna genom aktivt brukande.

Det är ett sätt att få in rutiner, fördela ansvar stimulera fortsatt åtgärdsarbete och skapa en allmän medvetandehöjning bland berörda myndigheter. Behovet av att öka medvetenhet och kunskap hos svenska myndigheter rörande lokal och traditionell kunskap och frågor kring nationell implementering av artiklarna 8(j) och 10(c) har påtalats av CBM/Naptek.

Ett etappmål hakar på den etablerade uppföljningsprocess som miljömålssystemet är istället för att skapa nya strukturer för denna fråga. I denna process ingår även rapporteringskrav.

Ett etappmål i miljömålssystemet om traditionell kunskap skulle gälla såväl samisk som annan kunskapstradition och även brett omfatta kunskapsbärare.

Förslaget är riktat till Regeringskansliet.

7.3.2.1 Krav på återrapportering

Förslag

Sametinget föreslår att de myndigheter som bereder frågor där /traditionell kunskap berörs får ett rapporteringsansvar om detta i sitt regleringsbrev t.ex. utifrån formuleringen i Sametingets nuvarande regleringsbrev: *"myndigheten ska redovisa hur myndigheten arbetar med [samisk] traditionell kunskap samt dess betydelse för bevarande och hållbart nyttjande av biologisk mångfald"*.

Rapporteringskravet kan koppla till uppföljningsprocessen inom miljömålssystemet.

Skäl

Ett förtydligande i Sametingets regleringsbrev och en skyldighet för andra berörda myndigheter att återrapportera är en förutsättning för att Sametinget ska kunna fullgöra det fokalpunktsansvar man är beredd att ta på sig enligt kap 8. Exempel på berörda myndigheter listas i kap 4.4. Se även vidare under kapitel 6.3.2 Nationell uppföljning av arbetet i Sverige.

Förslaget är riktat till RK.

8 Fokalpunksansvaret

8.1 Fokalpunksansvar enligt CBD

För CBD som helhet finns en väldefinierad roll som nationell fokalpunkt, vilket antogs på åttonde partsmötet 2006 där man också beskrev vad detta innebär. En s.k. träningsmodul har framtagits; ett dokument som beskriver rollen närmare¹⁰⁶. I den citeras direktiven (terms of reference) för fokalpunkterna:

”... the primary function of national focal points is to act as liaisons with the Secretariat on behalf of their Parties and in so doing, they are responsible for:

- (a) Receiving and disseminating information related to the Convention;
- (b) Ensuring that Parties are represented at meetings under the Convention;
- (c) Identifying experts to participate in ad hoc technical expert groups, assessment processes and other processes under the Convention;
- (d) Responding to other requests for input by Parties from the Conference of the Parties and the Secretariat;
- (e) Collaborating with national focal points in other countries to facilitate implementation of the Convention;
- (f) Monitoring, promoting and/or facilitating national implementation of the Convention;”

Dokumentet beskriver vidare att parterna uppmanats utse ytterligare fokalpunkter med likartade styrdirektiv på 10:e partsmötet (2010), som

”Invites Parties to consider designating national focal points for Article 8(j) and related provisions in support of national focal points, to facilitate communications with indigenous and local community organizations and to promote the effective development and implementation of the programme of work on Article 8(j) and related provisions.”¹⁰⁷

8(j)-fokalpunkten har således i uppgift att:

- (1) Stödja nationella fokalpunkten, som i Sverige besätts av en person från Miljö- och energidepartementet.
- (2) Underlätta kommunikation med organisationer som företräder ursprungliga och lokala samhällen.
- (3) Vara pådrivande i arbetet med att utveckla och genomföra arbetsprogram relaterade till artikel 8(j) och artikel 10(c).

En utgångspunkt för föreliggande uppdrag är att "...de två myndigheterna tilldelas ett gemensamt fokus-punksansvar för genomförandet i Sverige av artiklarna 8j och

¹⁰⁶ <https://www.cbd.int/doc/training/nbsap/a2-train-role-nfp-v2-2009-02en.pdf>

¹⁰⁷ <https://www.cbd.int/doc/decisions/cop-10/cop-10-dec-40-en.pdf>

10c, där Sametinget ansvarar för de delar som rör den samiska kunskapstraditionen och Naturvårdsverket ansvarar för annan kunskapstradition.”

Den formuleringen berör endast del (3) av 10:e partsmötets beskrivning av den aktuella fokalpunktens uppgifter, men vi utgår från att den ska omfatta samtliga nämnda uppgifter.

Listor med nationella fokalpunkter har upprättats för 13 arbetsgrupper och motsvarande under CBD och underliggande protokoll. I nästan samtliga fall är fokalpunkterna utpekade individer tillhörande olika organisationer, rimligtvis för att informationen snabbt ska nå en person inom respektive organisation som vet vad saken gäller. Delat fokalpunktskap på två (eller flera) individer från olika organisationer förekommer på arbetsgruppslistor liksom på den centrala CBD-listan. Något problem med ett delat fokalpunktskap föreligger således inte i relation till CBD:s praxis.

8.2 Sametinget som fokalpunkt för samisk kunskapstradition

I enlighet med befintlig författning (jfr sametingslagen och förordning med instruktion för Sametinget) anser Sametinget att ett fokalpunksansvar och annat utökat myndighetsansvar för genomförande av artikel av 8(j) och 10(c) för Samtingets del endast bör/kan avse samiska förhållanden. Sametinget vill förtydliga att detta inte ska förstås som ett uteslutande av annan traditionell kunskap eller andra icke-samiska kunskapsbärare utan endast att ansvaret för genomförandet av artiklarna i fråga om annan kunskapstradition och andra kunskapsbärare än de samiska måste ligga på en annan myndighet. Mot denna bakgrund föreslår Sametinget i första hand åtgärder inom sitt eget befintliga verksamhetsområde eller i den mån det behöver utökas i enlighet med förslagen.

Insamling, dokumentation och kartläggning av samisk traditionell kunskap sker i relativt hög utsträckning och fungerar väl inom Sametingets befintliga verksamhet och andra strukturer och institutioner i det samiska samhället (exempelvis kan nämnas Gaaltje – sydsamiskt kulturcentrum, Ájtte – svensk fjäll- och samemuseum, samebyarnas och Sametingets arbete med renbruksplaner, Samiskt språkcentrum, samernas bibliotek, Svenska Samernas Riksförbund). Även flera universitet och forskningsinstitut (såsom CBM/Naptek och Vaartoe) samlar in och kartlägger samisk kunskap. Sametinget förutsätter att befintliga stöd från regeringen och myndigheter till denna verksamhet fortsätter. Sametinget har därför valt att i detta kapitel om fokalpunksansvar och övriga åtgärder i kapitel 7 ha fokus på åtgärder som ökar förutsättningarna för att respektera, bevara, sprida traditionell kunskap, säkerställa kunskapsbärarens deltagande samt utveckla organisatoriska strukturer för förbättrad samverkan.

Sametinget anser att Sametinget bör ges fokalpunktsansvar kopplat till genomförandet av artikel 8(j) såvitt avser samisk kunskapstradition och samiska förhållanden. Sametinget anser att detta ansvar även kan kopplas som en naturlig del av det ökade myndighetsansvar Sametinget kommer att ha när konsultationsordning träder i kraft.

8.2.1 Fokalpunktsansvarets huvudfunktioner

Sametinget anser att fokalpunktsansvaret bör utformas utifrån två huvudfunktioner med specificerade uppgifter som anges nedan. Den närmare beskrivningen av innehåll, funktion och uppgifter inom detta fokalpunktsansvar bör arbetas fram av Sametinget i samråd med regeringen.

1. Stödja den nationella fokalpunkten (regeringen) i uppföljningen av det nationella genomförandet av beslut och åtaganden inom ramen för artikel 8(j) och relevanta artiklar.

I denna kapacitet bör Sametinget

- ta fram underlag och på annat lämpligt sätt hjälpa till med att förbereda Sveriges agerande inom ramen för den mellanstatliga processen inom artikel 8(j). I detta sammanhang ska Sametinget i lämpliga delar ha kontakter med ansvarigt departement och delta i politisk beredning
- bevaka och delta på relevanta möten och i internationella nätverk inom ramen för artikel 8(j) (och urfolksrättigheter)
- ta fram underlag för den nationella rapporteringen till konventionens sekretariat samt för annat policyarbete liksom upprättande av NBSAP, inklusive de uppgifter som framgår under åtgärdsförslag 7.3.1
- informera samiska kunskapsbärare och svara på frågor om artikel 8(j)

2. Samordna/Underlätta samverkan mellan samiska kunskapsbärare och myndigheter

Inom denna roll avser Sametinget att främja respekten för och öka användandet av samisk traditionell kunskap och sedvanebruk samt att stärka samiska kunskapsbärares deltagande in myndigheternas besluts- och förvaltningsprocesser som berör bevarande och hållbart nyttjande av biologisk mångfald. I denna kapacitet bör Sametinget

- inrätta och ansvara för ett samiskt programråd. Programrådet bör bestå av representanter från samiska kunskapsbärare/organisationer och myndigheter som träffas regelbundet (det programråd som drevs i Napteks regi kan tjäna som exempel). I programrådets funktion och uppgifter bör ingå att
 - utbyta information om behov, hinder, svårigheter i fråga om implementeringen av artikel 8(j) och 10(c) gemensamt föreslå

- lösningar och positiva exempel som underlättar genomförandearbetet
- behandla frågor om tillämpningen av samisk traditionell kunskap och kunskapsbärares deltagande i relevanta processer inom myndigheternas verksamhetsområden
- sprida samisk traditionell kunskap och betydelsen av denna för bevarandet av biologisk mångfald hos andra myndigheter (se åtgärdsförslag 7.3.2)
- hantera ekonomiska ersättningar till kunskapsbärare för deltagandeprocesser hos myndigheter

8.2.2 Följder av förslaget

För att Sametinget ska kunna utföra förslaget fokalpunksansvar krävs att tillräckliga ekonomiska resurser tilldelas Sametinget.

Därtill att Sametinget ges möjlighet att vid behov överföra/fördela/delegera ovan nämnda uppgifter (och därtill hörande ekonomiska medel) till externa institutioner/organisationer. Detta skulle kunna lösas genom en liknande skrivelse som Naturvårdsverket har i sitt regleringsbrev om att medel får användas till ”bidrag till Centrum för biologisk mångfald inklusive för deras arbete med ett nationellt program för lokal och traditionell kunskap (Naptek) med utgångspunkt från tidigare arbete ... i överensstämmelse med syfte, inriktning och omfattning som formulerats i regeringsbeslut”

Det finns flera befintliga institutioner/organisationer t.ex. CBM, Stockholm Resilience Center/SwedBio som genomför givande arbete med frågor kopplade till genomförande av artikel 8(j) och som därmed besitter relevant kunskap och erfarenhet i dessa frågor. Sametinget anser att det är viktigt att deras arbete fortsatt stötts och möjliggörs. Inte minst då Sametinget inom ramen för det föreslagna fokalpunksansvaret har ett behov av att använda sig av det externa stöd dessa kan erbjuda i genomförandet av ovan nämnda uppgifter.

8.3 Fokalpunkt för annan kunskapstradition

Fokalpunkten är länken mellan Sverige och Konventionen om biologisk mångfald i arbetet med artiklarna 8j och 10c. Det internationella arbetet med dessa artiklar fokuserar helt på urfolkens kunskapstradition. De enda andra länder i EU som har fokalpunkter för dessa artiklar är Frankrike, Finland och Malta. Det finländska fokalpunksansvaret är helt inriktat på den samiska traditionen, även om det ligger inom den statliga miljöförvaltningen, och kan jämföras med det ansvar som

Sametinget föreslås ha. Därmed är Sametinget en utmärkt fokalpunkt för artiklarna 8(j) och 10(c) i Sverige.

Den mesta traditionella kunskapen av betydelse för den biologiska mångfalden, i den vidare tolkning som diskuteras i detta regeringsuppdrag, är kopplad till skötsel av marker, jordbruk, skogsbruk och fiske, eller till förädling av produkter från dessa näringar. De aktuella aktörerna är främst näringsidkare, men även ideellt arbetande föreningar o dyl. De statliga styrmedel i form av regelverk och bidrag som är och har bedömts vara betydelsefulla för vidmakthållande och utveckling av traditionell kunskap, är bl a miljöstöden och bidragen till kulturmiljövård. Dessa styrmedel administreras av andra myndigheter än Naturvårdsverket, framför allt Jordbruksverket, Skogsstyrelsen och Riksantikvarieämbetet.

Sammantaget anser Naturvårdsverket att det inte finns behov av att utse myndigheten till fokalpunkt för annan kunskapstradition än den samiska.

9 Källförteckning

Ájtte och Gaaltije 2015. Det samiska kulturlandskapet. Program för att bevara, bruka och utveckla samiska kulturlandskap 2015-2020.

Bring O., Mahmoudi S., Sverige och folkrätten. 2007. 3e uppl. Norstedts Juridik.

Degteva A., Oskal A., Mathiesen S., Burgess P., Aslaksen J. Sandström P. m.fl. 2017. Indigenous peoples' perspectives. In AMAP, 2017. Adaptation Actions for a Changing Arctic: Perspectives from the Barents Area. Arctic Monitoring and Assessment Programme (AMAP), Oslo, Norway. xiv + pp 267

Esselin A. och Jougda L. 2012. Kommunikationsstrategi för Renbruksplan. Skogsstyrelsen Rapport 1: 2012

FSC Sweden 2016. FSC-standard för skogsbruk i Sverige, Första konsultationen 22 september-21 november 2016 (<https://se.fsc.org/se-se/standarder/revision-av-skogsbruksstandarden/frsta-konsultationen>)

Haines-Young R. och Potschin M. 2013. Common International Classification of Ecosystem Services (CICES): Consultation on Version 4, August-December 2012. EEA Framework Contract No EEA/IEA/09/003

Herrmann T.M., Sandström P., Granqvist K., D'Astous N., Vannar, J. Asselin H., Saganash N., Mameamskum J., Guanish G., Loon J.-B. och Cuciurean R. 2014. Effects of mining on reindeer/caribou populations and indigenous livelihoods: community-based monitoring by Sami reindeer herders in Sweden and First Nations in Canada. *The Polar Journal*, 4(1), pp. 28-51.

Jougda L. och Kemi J. 2014. Renbruksplankonceptet – ett redskap för samhällsplanering. Skogsstyrelsen Rapport 6: 2014.

Jougda L., Näsholm B., Sandström P. och Sjöström Å. 2011. Upprättade Renbruksplaner 2005 - 2010. Skogsstyrelsen Rapport 6: 2011.

Kløcker Larsen R., Raitio K., Sandström P., Skarin A., Stinnerbom M., Wik-Karlsson J., Sandström S., Österlin C. och Buhot Y. 2016. Kumulativa effekter av exploateringar på renskötseln: Vad behöver göras inom tillståndprocesser. Naturvårdsverket 6722 pp. 63

Löf A., Sandström P., Stinnerbom M., Baer K. och Sandström C. 2012. Renskötsel och klimatförändring- Risker, sårbarhet och anpassningsmöjligheter i Vilhelmina norra sameby. Statsvetenskapliga institutionens skriftserie, Umeå universitet, Forskningsrapport 2012:4. 48 pp.

Naturvårdsverket, 2007. Ekosystemansatsen – en väg mot bevarande och hållbart nyttjande av naturresurser. Rapport 5782.

Naturvårdsverket 2014a. Förslag till en strategi för miljö kvalitetsmålet Storslagen fjällmiljö – Redovisning av ett regeringsuppdrag.

Naturvårdsverket 2014b. Synen på ekosystemtjänster – Begreppet och värdering.

Poudyal M., Lidestav G., Sandström S. och Sandström P. 2015. Supporting community governance in boreal forests by introducing participatory-GIS through action research. *Journal of International Action Research*, 11: 3, pp. 236-264.

Sametinget 2017. www.sametinget.se/RBP_manualer

Sandström P. 2015. A toolbox for co-production of knowledge and improved land use dialogues – The perspective of reindeer husbandry. *Acta Universitatis Agriculturae Suecicae - Silvestra* 2015:20.

Sandström P., Cory N., Svensson J., Hedenås H., Jougda L., och Brochert N. 2016. On the decline of ground lichen forests in the Swedish boreal landscape – Implications for reindeer husbandry and sustainable forest management. *Ambio* 45(4): 415-429.

Sandström P., Granqvist Pahlén T., Edenius L., Tømmervik H., Hagner O., Hemberg L., Olsson H., Baer K., Stenlund T., Brandt L.-G. och Egberth M. 2003. Conflict resolution by participatory management: remote sensing and GIS as tools for communicating land use needs for reindeer herding in northern Sweden. *Ambio* 32(8): 557-567.

Sandström P., Sandström C., Svensson J., Jougda L., och Baer K. 2012. Participatory GIS to mitigate conflicts between reindeer husbandry and forestry in Vilhelmina Model Forest, Sweden. *Forest Chronicle* 88 nr 3:254-260.

Sandström P. och Wedin M. 2010. Realtids GPS på ren i Vilhelmina Norra sameby

SSR 2010. Samisk markanvändning och MKB.

Svensson J., Sandström P., Sandström C., Jougda L., och Baer K. 2012. Sustainable landscape management in the Vilhelmina Model, Sweden Forest. *Forestry Chronicle* 88 nr 3:291-297.

Vestman H. 2014. Renbruksplan – från tanke till verklighet. Skogsstyrelsen Rapport 2: 2014.

Voernese sameby 2015. Forntida-nutida-framtida samiska lämningar i skogslandet utifrån renens flyttmönster.