

Sametinget

Tematiska underlag- Renskötsel

UTKAST version 2020-12-01

Tematiskt underlag- Renskötsel har utarbetats under 2020

Foton: xxx

www.sametinget.se/xxxx

© Sametinget 2020

Förord

Sverige har högt ställda mål att bli världens första fossilfria välfärdsland och att år 2040 ha en 100 procent förnybar elproduktion. För att åstadkomma denna omställning krävs en omfattande utbyggnad av vindkraft. Därför har Naturvårdsverket och Energimyndigheten tagit initiativ till att arbeta fram en gemensam strategi för en hållbar vindkraftsutbyggnad. Initiativet är en åtgärd inom ramen för Miljömålsrådets myndighetssamverkan. Syftet är att ta fram ett användbart planeringsunderlag och ge vägledning för en hållbar vindkraftsutbyggnad; miljömässigt, socialt och ekonomiskt.

En preliminär nulägesbeskrivning¹ publicerades under hösten 2019 i vilken grunden lades för inriktningen på arbetet med strategin. I den nämns en utbyggnad med ny vindkraft motsvarande en årsproduktion om 100 TWh vindkraft till 2040. Det finns ett tillhörande planeringsunderlag bestående av kartunderlag².

Sametinget har tagit fram detta dokument med syfte att öka kunskapsunderlaget hos myndigheterna samt synliggöra den målkonflikt som kan uppstå när vindkraft planeras i Sápmi och vad myndigheterna behöver beakta i arbetet med de regionala processerna. Planering av vindkraft ska ske med respekt för samiska rättigheter och ta hänsyn till samisk kultur och samisk markanvändning.

¹ Naturvårdsverket <https://www.naturvardsverket.se/Miljoarbete-i-samhallet/Miljoarbete-i-Sverige/Uppdelat-efter-omrade/Energi/nationell-vindkraftsstrategi/Vindkraftsstrategins-upplagg/#nulage>

² Naturvårdsverket <https://www.naturvardsverket.se/Miljoarbete-i-samhallet/Miljoarbete-i-Sverige/Uppdelat-efter-omrade/Energi/nationell-vindkraftsstrategi/Vindkraftsstrategins-upplagg/#planeringsunderlag>

Innehåll

Förord.....	3
Innehåll	4
1. Inledning.....	6
1.1 Sametinget om hållbar utveckling	7
1.2 Sametingets ställningstagande om vindkraft	8
2. Samisk kultur och markanvändning	10
3. Renskötseln i Sverige	12
3.1 Renskötselåret	13
3.2 Funktionella samband - Renens och renskötarens gröna infrastruktur	14
3.3 Klimatförändringar	15
4. Vindkraft i Sápmi	17
4.1 Vindkraft och renar – en målkonflikt	17
4.2 Forskning om vindkraft och renar	18
Pågående projekt om ren och vindkraft att bevaka:.....	19
Relevant forskning kopplat till vindkraft och renar.....	19
4.3 Samebyarnas erfarenheter om vindkraft och renar	19
5. Nationella mål, planer och program.....	21
5.1 Miljökvalitetsmål	21
5.2 Agenda 2030	21
5.3 Biologisk mångfald och ekosystemtjänster.....	Fel! Bokmärket är inte definierat.
6. Samernas rättigheter	22
6.1 Nationell rätt	22
6.1.1 Renskötselrätten.....	23
6.2 Riksintresse rennäring	24
6.2.1. Påtagligt försvårande.....	25
6.3 Inflytande och delaktighet	26
6.3.1 Konsultationsskyldighet.....	26
6.3.2 Samrådsskyldighet	27
6.4 Internationell rätt.....	27
6.4.1 Skydd av utövande av kultur och traditionella näringar - Artikel 27 ICCPR	28
6.4.2 Konsultationsskyldighet och samtycke (FPIC) - Artikel 19 och 32 UNDRIP.....	28

6.4.3 Rätten till mark, vatten och resurser – Artikel 26, 28 och 32 UNDRIP	30
7. Regional planering inom Sápmi	32
7.1 Konsultation med berörda sameer.....	32
7.1.1 Med Sametinget	32
7.2.2 Med samebyar.....	32
7.1.3 Med andra samiska rättighetshavare	33
7.2 Processbeskrivning och checklistor	33
7.2.1 Övergripande förutsättningar som behöver beskrivas i den regionala analysen: ...	35
7.3 Samebyarnas markanvändningsredovisningar	36
7.4 Samebyarnas renbruksplaner	37
7.5 Kumulativa effekter	37
7.5.1 Varför är det viktigt att hantera kumulativa effekter i renskötselområdet?	37
7.6 Samisk traditionell kunskap i planeringsprocessen.....	38
Bilaga 1	40
Renens viktiga områden i beteslandet - Ordförklaringar.....	40

1. Inledning

Vi samer är urfolket i Sápmi³. Samerna har sedan urminnes tider bott i och förvaltats dess land och vatten med stor respekt och försiktighet. Varje förändring i landskapet påverkar den samiska markanvändningen och därmed den samiska kulturen. Förutsättningarna för det samiska levnadssättet kan förändras radikalt om en vindkraftsetablering kommer till stånd utan att samiska behov beaktas.

Sveriges ambition medför en ökad satsning på förnybar energi och därmed en storskalig utbyggnad av vindkraft i hela Sverige, inte minst i det traditionella samiska området. De samiska näringarna och kulturen är redan hårt drabbade av olika intrång och klimatförändringarna. Sametinget är för en omställning till fossilfri, hållbar energianvändning som minskar samhällets negativa klimatpåverkan. Denna omställning får dock inte ske på bekostnad av samiska levnadssätt, utan ska ske med respekt för samiska rättigheter och samisk markanvändning.

En stor del av den svenska vindkraftutbyggnaden sker redan i dag inom traditionellt samiskt område och vart femte vindkraftverk finns inom områden av riksintresse för rennäringen.⁴ Sápmi bidrar redan idag i stor utsträckning till förnyelsebar energi genom vatten- och vindkraft. Vattenkraftens utbyggnad gjordes utan att samiska behov beaktades.

Sammantaget innebär nuvarande utveckling att de få sammanhängande markområden som finns kvar för det samiska folket att utöva sin kultur och sina näringar riskerar att gå förlorade. Konsekvenserna av en storskalig vindkraftsutbyggnad inom Sápmi ska därför förstås i detta sammanhang med insikt om den svårbalanserade målkonflikt som finns mellan å ena sidan behovet och efterfrågan av förnybar energi å andra sidan respekten för samiska rättigheter och säkerställandet av den samiska kulturens fortlevnad och utveckling.

Idag saknas möjligheter till ett reellt samiskt inflytande i markfrågor och samråden med berörda samer begränsas ofta till enkelriktad information.⁵ Sametinget erfar att kunskapen om samisk kultur, samisk markanvändning och samers rättigheter är låg hos myndigheter

Sametinget i Sverige är både en statlig myndighet och ett folkvalt samiskt parlament med syfte att förbättra de svenska samernas möjligheter som urfolk att bevara och utveckla sin kultur.

Sametingets uppgift är att medverka i samhällsplaneringen och bevaka att samiska behov beaktas – däribland renskötselns intressen – vid nyttjandet av mark och vatten.

Sametinget anser att det är viktigt att områden för vår kultur och våra näringar skyddas mot ingrepp och andra störningar, att alla verksamheter är hållbara och bedrivs efter försiktighetsprincipen och att exploatering sker i områden som bedöms som lämpliga av samisk markanvändning och samiska näringar.

³ Sápmi är det område där samerna traditionellt har levt och lever. Den del av Sápmi som ligger inom Sverige, det traditionella samiska området utgör ca 50% av Sveriges yta och omfattar de tre nordligaste länen; Norrbotten, Västerbotten, Jämtland samt delar av Västernorrlands, Dalarnas och Gävleborgs län.

⁴ Sametinget (2020), RenGIS

⁵ Naturvårdsverket (2020) Omtvistade landskap

och beslutsfattare. FN har påpekat detta i en granskning där även vikten av rätten till fritt, informerat förhandssamtycke och landrättigheter betonas.⁶

För att säkerställa att vindkraftsutbyggnad inom Sápmi är hållbar och sker med respekt för samiska rättigheter krävs att myndigheter har det bästa möjliga kunskapsunderlaget när de fattar sina beslut samt att Sametinget och samiska rättighetshavare har inflytande över beslutsprocesser. Genom att synliggöra den målkonflikt och därmed de särskilda överväganden som vindkraftsutbyggnad på samiskt traditionellt område aktualiserar, syftar denna vägledning till att bidra till ökad kunskap och förbättrade konsultationsförfarande i den regionala planeringen.

Vägledningen ger en kortfattad beskrivning av den samiska kulturen och den samiska markanvändningen med fokus på renskötseln; dess förutsättningar och behov.

Vägledningen beskriver aktuell lagstiftning och de centrala folkrättsliga instrument som myndigheterna har att förhålla sig till i den regionala analysen. Vägledningen lämnar även förslag och råd inför konsultationsprocessen med de samiska rättighetshavarna samt hur ett samiskt inflytande kan säkerställas. Naturvårdsverket har tagit fram en introduktion till alla vägledningar i vindkraftstrategin.⁷

1.1 Sametinget om hållbar utveckling

Hållbar utveckling är en utveckling som tillgodoser dagens behov utan att äventyra kommande generationers möjligheter att tillfredsställa sina behov. Hållbar utveckling betyder att både vi och kommande generationer ska kunna bruka naturresurserna. En hållbar social utveckling och ekonomisk tillväxt är omöjligt att uppnå om miljön förstörs och naturresurserna överexploateras. Utveckling och tillväxt måste äga rum på miljöns villkor.⁸ Hållbar utveckling består av tre dimensioner som samspelar och stödjer varandra:

- Ekologisk hållbarhet
- Social hållbarhet
- Ekonomisk hållbarhet

För att ha en hållbar utveckling där alla tre dimensionerna ska uppfyllas är det viktigt att i alla sammanhang tillse att produktion och konsumtion inte lämnar negativa avtryck varken här eller i något annat land. En hållbar livsmiljö måste prioriteras med fokus på nutida och framtida generationers möjligheter till sin egen kultur, fysisk och psykisk hälsa samt att utöva och utveckla långsiktigt hållbara samiska näringar. Ekologisk långsiktighet och hushållning med naturresurserna är en central del i den samiska kulturens utveckling och fortlevnad. En ekologisk långsiktighet och hushållning med naturresurser är en central del i den samiska kulturens utveckling och ett ekologiskt, socialt och bärkraftigt samiskt kultur-

⁶ FN (2018) <https://crd.org/wp-content/uploads/2018/05/CERD-2018.pdf>

⁷ Naturvårdsverket <https://www.naturvardsverket.se/upload/miljoarbete-i-samhallet/miljoarbete-i-sverige/energi/vindkraft/introduktion-till-alla-vagledningar-i-strategin.pdf>

⁸ World Commission on Environment and Development, 1987, Our Common Future

och näringsliv är en avgörande förutsättning för att bevara höga miljö- och kulturvärden samt biologiska mångfald inom Sápmi. De samiska näringarna bygger till stor del på det kulturlandskap vi lever i samt ett nyttjande av förnybara naturresurser och är beroende av att miljön inte skadas. Den sociala hållbarhetsdimensionen handlar om välbefinnande, rättvisa, makt, rättigheter och individens behov. En hållbar utveckling bygger på en meningsfull balans mellan traditionell och modern kunskap.

De nationella målen har betydelse för en hållbar utbyggnad av vindkraft. Den nationella strategin för hållbar utveckling som antagits av riksdagen är det s.k. "Generationsmålet"⁹ vilket är vägledande för miljöarbetet på alla nivåer i samhället. Regeringen vill utveckla möjligheten att bruka de naturresurser som finns inom de gröna näringarna och resurserna ska utnyttjas för att skapa tillväxt och arbetstillfällen i hela landet. Resurserna ska brukas med höga etiska krav och på ett långsiktigt hållbart sätt så att de inte förbrukas. Den övergripande visionen är att skapa förutsättningar att bruka utan att förbruka. Lokal och traditionell kunskap är viktigt för att uppfylla miljö kvalitetsmålen samt FN:s globala mål för hållbar utveckling, Agenda 2030. Det finns en koppling mellan hållbar utveckling samt lokal och traditionell kunskap¹⁰.

Vindkraft kan utgöra en miljövänlig och hållbar förnyelsebar energikälla som kan bidra till att möta det framtida energibehovet, men vindkraft som konkurrerar ut renarnas tillgång till sammanhängande betesområden och deras betesro är varken miljövänlig eller hållbar. Sametinget förutsätter därför att vindkraftsutbyggnaden i hela processen – från lokalisering till etablering och drift – är hållbar ur ett långsiktigt perspektiv. Hållbar utifrån sociala, miljömässiga och ekonomiska aspekter med så liten påverkan på natur, djur och människor som möjligt. Uppfyller inte en vindkraftsutbyggnad de tre dimensionerna av ekologisk, social och ekonomisk hållbarhet, så kan den inte anses vara hållbar och en utbyggnad ska därmed inte ske.

1.2 Sametingets ställningstagande om vindkraft

Sametingets plenum beslutade år 2009 en vindkraftpolicy¹¹ som utgör en gemensam samisk strategi och visar Sametingets grundläggande förhållningssätt till utbyggnaden av vindkraft.

Följande utgångspunkter är centrala för att säkerställa en hållbar vindkraftsutbyggnad i Sápmi.

- Särskilt viktiga miljöer och markområden ska skyddas från storskalig utbyggnad.
- Lämpliga lokaliseringar måste planeras gemensamt med berörda samer.
- Försiktighetsprincipen ska gälla.
- Kunskap finns hos handläggare, beslutsfattare, exploitörer om samisk markanvändning, renskötsel och renskötselns förutsättningar (se vidare avsnitt 2 och 3)

⁹ Sveriges miljömål <https://www.sverigesmiljomal.se/miljomalen/generationsmalet/>

¹⁰ Svenska miljömål - ett gemensamt uppdrag (Prop. 2004/05:150)

¹¹ "Sametingets syn på vindkraft i Sápmi" <https://www.sametinget.se/vindkraftpolicy> Under revidering

- Sametinget och samiska rättighetshavare ska konsulteras och ges inflytande i frågor som kan påverka deras rättigheter. (se vidare avsnitt 5)

Sametinget har flera styrdokument som klargör vårt grundläggande förhållningssätt och som bidrar till att sätta in frågan om hållbar utbyggnad av vindkraft i ett bredare sammanhang:

- Sametingets syn på vindkraft i Sápmi¹²
- Livsmiljöprogram Eallinbiras¹³
- Samisk markanvändning och MKB¹⁴

Mot bakgrund av den accelererande exploateringen av land, vatten och naturresurser inom Sápmi har Sametingets plenum den 2 juni 2016 framfört följande fem krav:

- *Att alla nationella och internationella exploitörer av land, vatten och naturresurser ska respektera samernas rätt till land och vatten inom hela Sápmi.*
- *Att i all nationell lagstiftning gällande såväl vindkraftsexploateringar som andra exploateringar ska det samiska folkets behov av funktionella land och vatten väga tyngre än utländska riskkapitalisters vinstintressen.*
- *Att behovet av funktionella arealer av land och vatten inom Sápmi för bl.a. rennäring, jakt, fiske, duodji, turism mm aldrig får hotas av ekonomiskt kortsiktiga exploateringar. Den grundlagsskyddade renskötselrätten ska respekteras.*
- *Att fördjupade konsekvensanalyser ska genomföras vid alla exploateringar av land och vatten och naturresurser inom Sápmi varvid landskapets betydelse, kulturarv, traditionell kunskap, hälsa och miljö särskilt ska redovisas.*
- *Att Sametinget får inflytande över nyttjandet av land och vatten i Sápmi.*

¹² Sametingets syn på vindkraft i Sápmi” <https://www.sametinget.se/vindkraftpolicy>

¹³ Sametinget <https://www.sametinget.se/eallinbiras> Under revidering

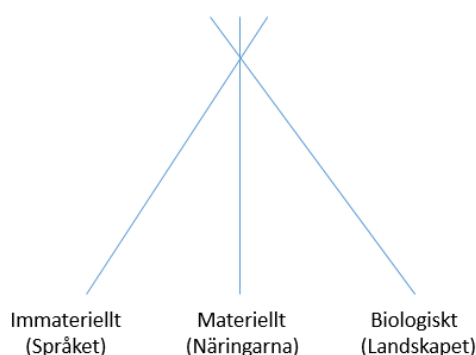
¹⁴ Sametinget, Svenska samernas riksförbund (2010) Samisk markanvändning och MKB

2. Samisk kultur och markanvändning

I den samiska kulturen har man under lång tid och på ett speciellt sätt förhållit sig till landskapet. Det är det samiska kulturlandskapet som har styrt användningen. Samerna har sedan urminnes tider bildat relationer baserade på observationer och interaktioner med växt- och djurliv, vattensystem, mark och väder. Vi har en lång sammanhängande historisk anknytning till de områden där vi bedrivit våra näringar och utvecklat vår kultur som går tillbaka till tiden före nationalstatens bildande. Samerna är förvaltare och bärare av ett kulturarv.¹⁵ I det samiska landskapet behövs varje del vid sitt speciella tillfälle. Exempelvis renskötseln och renen har sina platser beroende av årstid och årets speciella förutsättningar. Familj, vänner och släktingar har sina platser där man träffas, bor och umgås. Vissa platser bär de samiska språken och historien och kulturarvet från tidigare generationer.

Kunnandet om landskapet ingår i *árbediehtu* (samisk traditionell kunskap) som beskriver kunskap både som information och som process och som förtydligar olika sätt att erhålla eller tillskansa sig kunskap. Grunden för *árbediehtu* är relationen mellan natur-djur-människa. *Árbediehtu*, där bland annat arv, traditioner, sedvänjor och levnadssätt inkluderas är grundstenarna för vår samiska kultur och vår identitet. Det samiska kulturarvet är det samiska folkets kultur och historia i en geografisk kontext¹⁶. Kulturarvet återspeglar en svunnen tid samtidigt som det är basen för vårt tankesystem och dagens levande samiska kultur. Det samiska kulturlandskapet har genomgått stora förändringar. Samerna var från början ett jägar-, fiskar- och samlarfolk som övergick till att hålla tamren. Samer i modern tid har även varit fiskare, nybyggare, jordbrukare, sockenlappar med mera. Kulturarvet består inte bara av fysiska lämningar. Minst lika viktigt är det så kallade immateriella kulturarvet, allt det som inte lämnar några synliga spår efter sig.

De samiska språken är en viktig del av det immateriella kulturarvet. Språket är djupt kopplat till oss som människor¹⁷, det hjälper oss att definiera vilka vi är. Språket är kopplat till välmående, att förlora sitt språk är att förlora en del av sig själv. De samiska språken innehåller begrepp, ord och uttryck som förklarar de mentala, sociala och materiella dimensionerna av vår kultur och vårt samhälle.



Med det samiska kulturarvet menas dem samiska folkets kultur och historia i en geografisk kontext. Kulturarvet återspeglar en svunnen tid samtidigt som det är basen för ett tankesystem och dagens levande samiska kultur.

¹⁵ Sametingets kulturpolitiska handlingsprogram, antaget av plenum 2018-05-23--25

¹⁶ Det samiska kulturlandskapet- Program för att bevara, bruka och utveckla samiska kulturlandskap

¹⁷ Sametingets språkpolitiska handlingsprogram, antaget av plenum 2016-05-31--06-02

Det finns en grundläggande koppling mellan språk och traditionell kunskap i samband med biologisk mångfald. Förlust av biologisk mångfald och förstörelse av ekosystem innebär att relaterade språk och kunskaper försvinner. Samiskans ordriktedom när det gäller att exempelvis beskriva naturens utseende och olika sorters snö illustrerar hur sammankopplade språk, kultur och natur är. Språk är något av det mest centrala vid överföring och bevarande av *árbediehtu*. Därför är det viktigt att i brukandet av naturresurserna och förvaltandet av biologisk mångfald även beakta de samiska språken.

Många samer lever i ett omedelbart och nära förhållande till naturen. Den samiska markanvändningen bygger till stor del på att använda förnybara naturresurser. Under årtusenden har samer levt av det naturen gett och utvecklat ett sätt att leva genom att bruka men inte förbruka naturresurserna. Detta synsätt och dessa möjligheter vill vi föra vidare till kommande generationer. Samisk markanvändning har genom historien varit en naturlig del av ekosystemet i skogs- och fjällandskapet och en förutsättning för att bevara områdets karaktär av brukat landskap och mångfald i växtsamhället. De samiska näringarna är knutna till ett naturbruk där renskötseln står för det mest arealkrävande och har därför en stor betydelse som indikator för naturmiljön och biologisk mångfald. I strategin för biologisk mångfald och ekosystemtjänster framgår det att Sverige ska ha en ledande roll i erkännandet av traditionell kunskap och urfolkens rättigheter¹⁸. Det samiska näringslivet består av en mångfald verksamheter som har det gemensamt att de utgår från det nära samarbetet mellan näring, miljö och kultur och karaktäriseras av småskalighet och lokal anpassning. De samiska näringarna är en viktig del av den samiska kulturen. De näringar som traditionellt har kännetecknat samerna är renskötsel, duodji (hantverk), jakt, fiske och gårdsbruk. [Läs mer i bilaga X.](#)

Ur ett samiskt perspektiv är alla frågor miljöfrågor och natur går inte att skilja från kultur och människa. I det ryms en grön infrastruktur, biologisk mångfald och olika ekosystemtjänster. Det är viktigt att ekosystemen och de tjänster de ger oss även fungerar vid klimatförändringar och dess effekt på miljön. Människan och miljön ska betraktas och behandlas holistiskt, de hör ihop och kan inte särskiljas från varandra.

När människan gör ingrepp och förändrar landskapet förändras inte bara marken på platsen utan hela sammanhanget för de som berörs. Därför måste ett ingrepp vara väl grundat, ske med försiktighet och lämna ett begripligt sammanhang så att de som påverkas kan känna att helheten bevaras.

Vi är alla en del av miljön. Vi inser att vi måste ta ansvar inom de områden där vi kan påverka. Urfolkens syn på naturen och miljön är en viktig del av lösningen.

¹⁸ En svensk strategi för biologisk mångfald och ekosystemtjänster (Prop 2013/14:141)

3. Renskötseln i Sverige

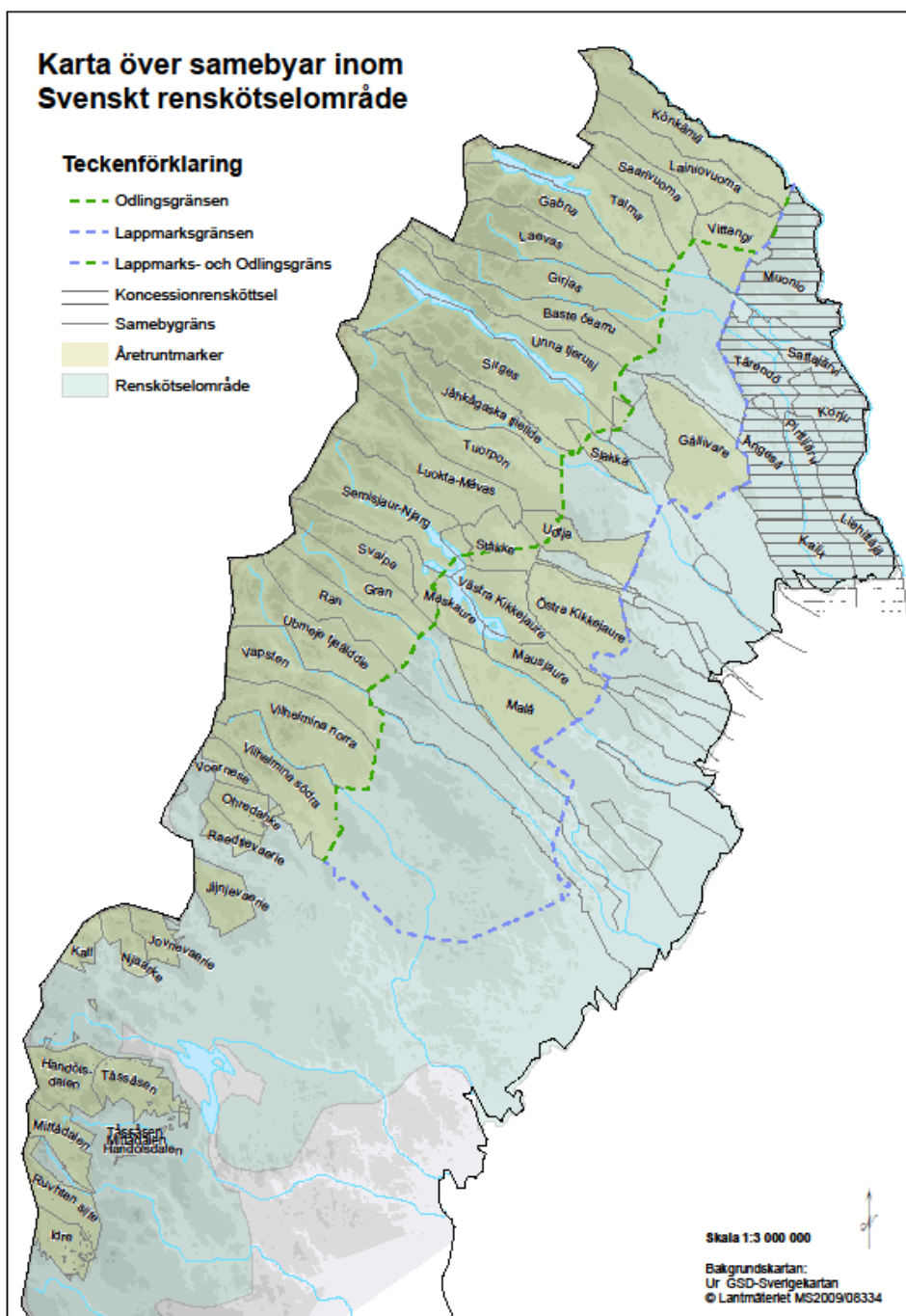
Renskötsel är en central och mycket betydelsefull näring i det samiska samhället. Den är inte bara ett sätt att hitta en inkomst – den är också bärare av en lång kulturell tradition och en samisk identitet. Renskötsel är ett stöd för andra kulturyttringar i det samiska samhället. Därför kan inte renskötsel betraktas som endast en näring, renskötsel är en del av den samiska kulturen. Sametinget väljer därför konsekvent att benämna renskötsel med just uttrycket renskötsel.

I Sverige bedrivs renskötsel inom 51 samebyar i Norrbottens, Västerbottens, Jämtlands samt delar av Dalarnas, Västernorrlands och Gävleborgs län. Antalet renar varierar mellan 225 000 och 280 000 i vinterhjord. Det finns tre huvudtyper av samebyar, fjäll-, skogs- och koncessionssameby. Generellt kan sägas att en fjällsameby flyttar från kalvfjäll till skog- och kustland beroende av säsong. Detta innebär i extrema fall flyttningar på upp mot femtio mil, medan vissa endast flyttar fyra till fem mil mellan sommar och vinterland. En skogsameby har mer begränsade betesland än en fjällsameby samt har ofta ett mer kontinuerligt och betydligt långsammare rörelsemönster vid flytt, men även detta varierar beroende av samebyns arrondering. Koncessionsrenskötseln är den som generellt är mest stationär.

Renskötseln är till sin natur en verksamhet som bygger på hög flexibilitet i förhållande till miljö- och vädermässiga variationer. Anpassningsförmågan kan därför av tradition anses vara hög. I dagsläget är emellertid utrymmet för att utnyttja denna anpassningskapacitet starkt begränsad på grund av kraftigt ökat tryck från övriga intressen i traditionella renbetesområden; exempelvis gruvnäring, skogsbruk, fjällturism, etablering av vindkraftsparker, rovdjurspredation etc. Dessa aktiviteter som kan förväntas bestå eller öka framöver, fragmenterar landskapet och försvårar för renskötselns bedrivande.

Renen förflyttar sig under betesgång. Den gör det för att hitta de betesresurser som är utspridda i landskapet. Betesresurserna är på grund av naturgivna och antropogena omständigheter mer eller mindre svårtillgängliga. Det är renskötarens uppgift att i förhållande till rådande förutsättningar flytta renarna till lämpliga platser. Därför är begreppet areal i gängse mening inte tillämpligt för att beskriva de områden som är nödvändiga för renskötsel. Områdena beskrivs bättre med de olika funktioner som landskapets olika delar tillhandahåller, vilka behövs för att upprätthålla en varaktig renskötsel.

Sammanfattningsvis kan sägas att renskötseln på grund av landskapets utseende, verkar under olika förutsättningar. Man kan konstatera att heterogeniteten ibland kan vara så stor att två grannsamebyar har olika förutsättningar för sin verksamhet.



3.1 Renskötselåret

Renskötselåret beskrivs utifrån åtta årstider. Renen har anpassat sig till de kraftigt varierande förhållandena i norra delen av Skandinavien genom att vandra mellan olika betesområden i takt med årstiderna. Kunskap om renskötselåret är nödvändigt för att man ska förstå var renarna rör sig och betar under olika tider på året, vilka områden och vilka biotoper de nyttjar. Tidpunkterna för samling, kalvmärkning, skiljning, slakt och flytt varierar mellan olika samebyar och mellan olika år. Renarnas naturliga vandringar sträcker sig ofta tvärs över hela landet och det är förklaringen till att de flesta svenska samebyar har

en öst-västlig utbredning. Tabellen nedanför är en kort sammanfattning av renskötrelåret, läs mer på Svenska samernas riksförbunds hemsida¹⁹

Vår	Kalvarna föds
Vårsommar	Kalvarna växer
Sommar	Kalvmärkning
Höstsommar	Bete inför vintern
Höst	Sarvslakt
Höstvinter	Höstsamling
Vinter	Bete i vinterland
Vårvinter	Vårflytt

Renskötrelåret börjar på våren när kalvarna föds. Under kalvningstiden är renarna mycket känsliga mot störningar. Vårsommaren och sommaren är en viktig tid för återhämtning och uppbyggnad för renen. På sommaren befinner sig renarna längst västerut inom åretruntmarkerna. Under sommaren samlar rensköterna renarna till kalvmärkning. Kalvmärkningen sker som oftast på kvällen eller natten då det är som svalast för renarna. Innan sarvarna går i brunst under hösten, samlas de ihop för sarvslakt. På vintern finner renarna bete i skogs- och kustlandet i öster. I vinterlandet bedrivs oftast renskötrel på så sätt att samebyns totala vinterhjord delas upp i "sijddor" eller siidor²⁰ (vintergrupper). Indelningen är nödvändig för att kunna beta vinterns betesområden på ett resurseffektivt sätt. Samisk renskötrel bygger på att renen är semidomesticerad och har kvar sitt naturliga flock- och vandringsbeteende. Beteendet är nödvändigt för att genomföra en lyckad vinterbetesäsang. Inom vintergruppens område flyttas hjorden runt till olika platser för längre eller kortare perioder. Där "kantbevakas" renarna för att hållas samlade tills en ny förflyttning är nödvändig. Arbetet sker i enlighet med rensköternas kunskap och innevarande vinters förutsättningar. De "naturelement"²¹ som finns i "landskapet"²² påverkar hur renarna rör sig och det sätt på vilket renskötrelns måste bedrivs. Man kan säga att renskötrel sker i växelverkan mellan vind, temperatur, nederbörd och landskapets utseende.

3.2 Funktionella samband - Renens och renskötarens gröna infrastruktur

Renen vandrar mellan olika betesområden i takt med årstiderna. Renskötreln följer de naturliga rörelserna, men renskötare styr aktivt sina renar till lämpliga och tillgängliga

¹⁹ Svenska samernas riksförbund <https://www.sapmi.se/om-ssr/de-atta-arstidernas-folk/>

²⁰ Samer.se www.samer.se/1151

²¹ Naturelement: myrar, höjder sluttningar, älv- och bäckdalar, hedar, strandlinjer m.m.

²² Landskapet: Uppkommer ur kombinationen av naturen och människan. Skogsbrukets olika åldersfaser från hygge till gammal mogen påverkar renskötrelns funktion och förutsättningar, men också annan antropogen påverkan än skogsbruket måste hanteras vid renskötrel.

betesland. Möjligheten att nyttja dessa värden/områden och förflytta sig däremellan brukar benämnas funktionella samband vilka är grundläggande för renskötelsns fortsatta bedrivande. De funktionella sambanden skapar grundläggande förutsättningar att bedriva renskötsel i en sammanhållen årscykel. Funktionella samband avser funktionskrav som måste ställas för att renskötseln ska kunna bedrivas inom olika säsongbetesområden i en sammanhållen årscykel. Vinterbetesland betraktas som flaskhalsar för renskötseln och är därför extra känsliga för negativ påverkan från exploateringsverksamhet. I takt med att markerna krymper minskar samebyarnas flexibilitet. Ett krav för att upprätthålla detta kan exempelvis vara att renskötseln inom ett område inte ska tillåtas bli störd av flera exploateringar i en sådan utsträckning att de sammanlagda effekterna av exploateringarna leder till att den sammanhållna årscykeln hotas.

Det finns flera positiva effekter av renbete på biologisk mångfald och att en minskning av renbete kan få långtgående negativa konsekvenser för fjällens biologiska mångfald. Renbetet skapar en variation i landskapet både på stor och liten skala, som till exempel ett enskilt trampspår, vilket ökar utrymmet för fler arter att leva.²³ Renen levererar ekosystemtjänster genom att den betar och underhåller växtlighet, alltifrån örter och gräs till lavar. Renskötseln är ett viktigt bidrag till svenskt miljö- och naturvårdsarbete bland annat genom att vara en indikator för det sammanhållna landskapets tillstånd och de ekosystem den verkar inom. En välmående fungerande renskötsel innebär ett välmående sammanhållet och ekologiskt stabilt landskap. Grön infrastruktur har i alla år bundit samman människans och djurens färdvägar och är nödvändiga för en fungerande renskötsel. Infrastrukturen upprätthåller viktiga funktioner inom renskötseln så som bete och betesro, ger renen skydd för väder, vind och insekter samt möjliggör årstidsbunden förflyttning mellan betesområden och angränsande samebyar. Sammanhållen grön infrastruktur är förutsättningen för att renskötsel, natur och samisk kultur ska tillåtas fortleva.

3.3 Klimatförändringar

Klimatförändringarna påverkar renskötseln redan nu och är en av vår tids största utmaningar. Det krävs både utsläppsminskningar och anpassningsåtgärder för att bromsa och möta förändringarna. Klimatet är inte enbart en miljöfråga, att förstå hur olika förändringar interagerar och vad de betyder kräver en helhetssyn. Sammantaget beror konsekvenserna av klimatförändringar för det samiska samhället dels på de direkta klimateffekterna och dels på hur omvärlden drabbas. På bägge punkter är förmågan att anpassa sig till en förändring, att skydda sig mot negativa effekter och fortsätta utvecklas viktigt (resiliens). Många gånger, även inom de samiska näringarna och den samiska kulturen, kan det behövas nya arbetssätt samtidigt som det samiska förhållningssättet stärks för att hantera de utmaningar som uppstår. Tydligast framträder riskerna vintertid och kopplas även till extrema väderhändelser. Växtligheten förändras (över lång tid) genom klimatförändringar, vilket är en fundamental del av rennäringen. Stora förändringar av lokal

²³ *Ájddo – reflektioner kring biologisk mångfald i renarnas spår, En kunskapssammanställning om renar och renbete*, CBM:s skriftserie nr 68, 2012, Sametinget, Kiruna & Centrum för biologisk mångfald, Uppsala, Håkan Tunón

karaktär vad gäller exploateringar och nyttjande av naturresurser tillsammans med klimatförändringarna gör att olika lösningar måste hittas som tar hänsyn till alla de aspekter som finns i den lokala föränderliga miljön.

Världens urfolk påverkas allvarligt av klimatförändringarna eftersom deras överlevnad, kultur och ekonomiska resurser är direkt beroende av naturen. Urfolkens traditionella kunskap kommer att vara en nyckelfaktor för att möta de globala utmaningarna. Resurser saknas dock ofta för att anpassa sig till förändringarna vilket kan leda till att man hamna i en mycket utsatt situation. Detta är en realitet även för samerna och när staten lägger ett ansvar på samerna att avstå ytterligare marker för den gröna omställningen blir det således en dubbel börda att bära.

Vi konstaterar därför att det finns ett stort behov av insatser för klimatanpassning som möter det samiska samhället²⁴.

Forskningens rekommendationer är tydliga: Det krävs aktiva politiska beslut och förändring av lagstiftningen för att stärka samiska näringar och den samiska kulturen i ett ändrat klimat. Ökat inflytande och hänsyn till samiska näringar och den samiska kulturen i samråd och beslutsprocesser är ytterligare åtgärder som forskningen lyfter som viktiga för att möta ett förändrat klimat.

²⁴ Sametingets klimatstrategi <https://www.sametinget.se/130410> och Sametingets handlingsplan för klimatanpassning <https://www.sametinget.se/klimat/handlingsplan>

4. Vindkraft i Sápmi

Utbyggnaden av vindkraft inom Sápmi har ökat markant det senaste decenniet. I dagsläget finns 1509 vindkraftverk uppförda inom samisk traditionellt område varav en femtedel är uppförda inom områden som är utpekade som riksintresse för rennäringen.²⁵ Allt fler processer mellan vindkraftsbolag och samebyar överklagas till domstolar vilket är både tidkrävande och ekonomiskt betungande.

4.1 Vindkraft och renar – en målkonflikt

Sametinget är för en omställning till fossilfri, hållbar energianvändning som minskar samhällets negativa klimatpåverkan. Denna omställning får dock inte ske på bekostnad av samiska levnadssätt utan ska ske med respekt för samiska rättigheter och samisk markanvändning.

Vindkraft är i dag en av de största direkta exploateringar som kan göras i ett renskötselområde. Med vindkraftsutbyggnad tillkommer kringverksamhet som tillfartsvägar, täkter, kraftledningar, stängsel, transformatorer och ställverk. Rennäringens markanvändning är kompatibel med annan markanvändning så länge markanvändningen inte omöjliggör att renen betar och rör sig på markerna under en viss årstid varje år. Renskötseln beskrivs bedrivs på cirka 50 procent av landets yta, men på grund av utbredningen av exploateringar som bland annat infrastruktur, vattenkraft, skogsbruk, mineralutvinning och vindkraft har stora delar av renskötselområdet blivit otjänlig som renbetesmark och tappat sin funktion²⁶. I samhällsplaneringen har därför den nomadiserade renskötseln ett särskilt behov av skydd. Idag finns ingen samlad bild över den totala intrångsbilden för samebyarna. Det är därför svårt för enskilda samebyar att få förståelse för sin situation i markärenden. Många samebyar anser att den samlade effekten av olika intrång har gjort att de inte klarar av vindkraftsetableringar. Det är viktigt i detta sammanhang att komma ihåg att Sápmi redan bidrar i stor utsträckning till förnyelsebar energi genom vattenkraften. Denna utbyggnad gjordes utan att samiska behov beaktades och påverkar den samiska markanvändningen fortfarande i stor utsträckning.

Sammantaget innebär nuvarande utveckling att de få sammanhängande markområden som finns kvar för det samiska folket att utöva sin renskötselrätt riskerar att gå förlorade. Konsekvenserna av en storskalig vindkraftsutbyggnad inom Sápmi ska därför förstås i detta sammanhang med insikt om den svårbalanserade målkonflikt som finns mellan å ena sidan behovet och efterfrågan av förnybar energi å andra sidan respekten för samiska rättigheter samt säkerställandet av den samiska kulturens fortlevnad och utveckling.

²⁵ Sametinget, 2020, RenGIS

²⁶ Naturvårdsverket (2016) Kumulativa effekter av exploateringar på renskötseln

4.2 Forskning om vindkraft och renar

Både forskning och erfarenheter från renskötare visar att vindkraft leder till stora konsekvenser för renskötseln. Den huvudsakliga effekten av vindkraft är renarnas undvikelse och de huvudsakliga konsekvenserna är betesbortfall, minskad användning av områden, sämre betesro, minskad flexibilitet vilket i sin tur leder till bland annat ökad arbetsbelastning, psykisk och fysisk stress samt påverkar relationer mellan grannsamebyar.

Nyligen publicerade Universitetet i Oslo ett tio år långt forskningsprojekt som visar att vindkraftens störningar på renar är större än vad tidigare forskning i Norge och Sverige visat.²⁷ Relativt små vindkraftparker (med 15 vindkraftverk) gav stora effekter på renarna och områden upp till en mil från vindkraftsverken nyttjades avsevärt mindre än jämfört med innan vindkraftsutbyggnaden. Forskarna bakom studien ställer sig nu frågande till om samverkan mellan vindkraft och renskötsel alls är möjligt.

I byggfasen av en vindkraftspark avverkas skog, anläggs tillfartsvägar, uppställningsplatser, kraftledningar och ofta bryts även nya täkter. Markerna fragmenteras och det blir en ökad mänsklig aktivitet i området som stör renarna. Under driftsfasen är det mindre aktivitet jämfört med under byggfasen. Flera studier visar att renarnas bruk av områden minskar i olika utsträckning i en radie av 5-10 km från anläggningen samt att den fortlöpande driften av vindkraftsparker under både dag och natt påverkar renarna mer än de plötsliga ljud som den ökade mänskliga aktiviteten orsakar under byggfas.²⁸ Tillfartsvägarna bidrar till att områdena tillgängliggör för friluftsliv, jakt och snöskoterkörning vilket leder till ytterligare störningar på renskötseln. Forskning visar att renarna föredrar områden där vindkraftverk är topografiskt skynda framför områden där vindkraftverk är inom synhåll och att nya vindkraftparker verkar förändra valet av kalvningsplatser. Renarnas markanta ökade användning av områden där vindkraften inte syns, visar att det är vindkraften i sig som stör och påverkar renarna.²⁹

Det är av stor vikt att utvärdera effekterna av vindkraftsverken på en regional skala. Om man endast ser till den lokala skalan (området närmast parken) riskerar man att missa de viktigaste effekterna på renhjorden, i första hand att området blir mindre attraktivt som betesområde. Studier på lokal skala kan bidra till att förklara mekanismer kring renarnas beteende i närområdet, men dessa måste alltid ställas i relation till vad som händer med renhjorden på den regionala skalan. Konsekvenserna av vindkraftparker är långtgående och påverkar även kommande generationer vilket i sig strider mot globala och nationella mål.

Vid en del tillfällen har olika projekt till synes kommit fram till motstridiga resultat. Forskningsrapporternas olika resultat vad gäller vindkrafts påverkan på renar har diskuterats och förklarats.³⁰ Motstridiga resultat, kan bero på bland annat topografi, betesförhållanden och närhet till annan infrastruktur. Utvecklingen har gått mot att vindkraftsbolag får tillstånd att uppföra vindkraftverk över 200 meter höga med större

²⁷ Eftestöl mfl. 2020 Universitetet i Oslo

²⁸ Eftestöl mfl. 2020 Universitetet i Oslo och Skarin m.fl. 2018, Renar och vindkraft II. SLU

²⁹ Ibid.

³⁰ Naturvårdsverket (2018) Vindkraft och renar – En kunskapssammanställning

omfång på rotorbladen. Det finns ingen särskild forskning på sådana höga verk, men forskning visar att renar undviker vindkraft som de har i sitt synfält. Sametinget anser därför att det finns behov av mer forskning innan ytterligare utbyggnad av vindkraften sker.³¹

4.2.1 Pågående projekt om ren och vindkraft att bevaka:

Två pågående projekt ska öka kunskapen om påverkan på renen, med fokus på vinterbetesområden under vindkraftverkens driftsfas. Projekten inleddes 1 oktober 2018 och pågår till 30 juni 2021.

- *Renar och vindkraft på vinterbeteslandet.* Projektet ska ge svar på frågor om renens habitatanvändning i interbetesland med vindkraft med avsikt att kartlägga effekter av vindkraftparkerna ur ett lokalt och regionalt perspektiv. Projektet leds av Anna Skarin vid SLU.
- *Påverkan och mildrande åtgärder för vindkraft inom renens vinterbete.* Projektet kommer att testa individuella och kumulativa effekter av vindkraftparker, kraftledning och vägar. Även andra faktorer som kan påverka renen ska studeras. Projektet leds av Jonathan E Colman vid universitetet i Oslo.

4.2.2 Relevant forskning kopplat till vindkraft och renar

Utbyggnad av en vindkraftpark innebär även att det krävs infrastruktur i form av exempelvis kraftledningar och vägar, vilka utgör barriärer i landskapet. Studier visar att renar undviker sådan infrastruktur samt mänsklig aktivitet på ett avstånd av 1-12 km³².

Effekterna av kraftledningar är fortsatt oklara. Nyare studier visar att det kan leda till ett relativt starkt undvikande. Det ultravioletta ljuset i kraftledningar ser renarna under vintertid som små ljusnistor och kan därför undvika att vistas nära dem. Men undersökningarna visar också att kraftledningar i driftsperioden om sommaren och hösten har mindre negativa effekter än vad som tidigare antagits.³³ Det kan vara orsaken till att vissa äldre studier har funnit undvikandeeffekter vintertid³⁴.

Effekterna av vägar förutom det direkta betesbortfallet är en del indirekta effekter som ex. barriärer, plogvallar (vintertid), upphov till trafik och buller.³⁵

4.3 Samebyarnas erfarenheter om vindkraft och renar

Renskötare från olika delar av Sápmi vittnar gemensamt om att vindkraftsparker medför störningar och negativa konsekvenser på renskötseln. Konsekvenserna av vindkraftsutbyggnaderna leder även till konflikter med lokalbefolkningen som önskar mer

³¹ Päiviö, Anne Marit, 2020, *Marita Stinnerbom: Vindkraftsparker är ett stort problem.* Sveriges radio. 10 januari. <https://sverigesradio.se/artikel/7382099>

³² Skarin och Åhman (2014)

³³ Naturvårdsverket (2018) Vindkraft och renar – En kunskapssammanställning

³⁴ Tyler m.fl. (2014, 2016)

³⁵ Naturvårdsverket (2018) Vindkraft och renar – En kunskapssammanställning

jobbtillfällen och interna konflikter inom den egna samebyn och med grannsamebyarna när renskötarna ska samsas om de betesmarker som finns kvar.

Några av de konsekvenser som renskötarna erfarit i områden där vindkraft är uppfört:

- Renarna sämre betesro, de rör sig mer och flyttar sig inte som tidigare.
- Renar undviker de aktuella områdena
- Färre renar som stannar upp för att beta jämfört med innan vindkraften uppfördes
- Antalet betesdagar i områden nära vindkraftsverk har minskat, då renarna rör sig snabbare förbi områdena.
- Merarbete för renskötarna, då de måste samla och styra tillbaka renarna för att de inte ska vandra till andra samebyars vinterbetesmarker.
- Renarna väljer betesmarker utom syn- och hörhåll från vindkraftsparken
- Nöjesskoteräkning har ökat avsevärt i områdena, vilket blir en ytterligare störning för renarna
- Oro för iskast från rotorbladen
- Renarna tvekar när de ska flytta förbi vindkraftspark
- Renarna vandrar till angränsande samebyars betesmarker
- Nödvändigt att stödutfodra renarna under hela eller delar av vintern
- Fler domstolsprocesser mellan samebyar och vindkraftsbolag
- Renskötare som slutat att flytta till och använda traditionella vinterbetesmarker på grund av uppförda vindkraftspark



bildtext

5. Samernas bidrag till miljö kvalitetsmål och Agenda 2030

Den samiska kulturen och den samiska markanvändningen bidrar till Sveriges uppfyllande av nationella mål och åtaganden. Sametingets livsmiljöprogram *Eallinbiras*³⁶ tillsammans med det samiska helhetsperspektivet och den samiska traditionella kunskapen säkrar Generationsmålet och visionen bruka utan att förbruka.

5.1 Miljö kvalitetsmål

Många traditionella nyttjandeformer och metoder har visat sig främja biologisk mångfald på lokal nivå och till att upprätthålla ekosystemens funktioner³⁷. Samiska traditionell kunskap och renskötselns framtid är avgörande för att nå miljö kvalitetsmålet *Storslagen fjällmiljö*. För renskötseln är sammanhängande betesmarker och fungerande betesförhållanden avgörande. Renen är det enskilt viktigaste betesdjuret i fjällen. Även om miljö kvalitetsmålet syftar till att bibehålla karaktären av betespräglad landskap i fjällen måste åtgärderna i arbetet med etappmål innefatta förutsättningar för samebyars hela renskötsel, inklusive betes- och flyttningsförhållanden i kust- och skogsland nedanför fjällen.³⁸

Samisk traditionell kunskap och samisk markanvändning bidrar även till miljö kvalitetsmålen *Levande skogar, Rikt växt- och djurliv, Myllrande våtmarker*.

5.2 Agenda 2030

Sametingets kunskaper och kompetens om bland annat traditionell kunskap, det samiska kulturarvet och språket, mänskliga rättigheter, hållbar utveckling och samhällsplanering har i hög grad kopplingar till global utveckling och kan starkt bidra till Sveriges genomförande av Agenda 2030. Exploateringar och utarmningar av urfolkens traditionella marker pågår världen över för staternas ekonomiska utvecklings skull. Det visar organisationer som analyserar vad de globala målen innebär för urfolken. Sametinget kan konstatera att omställningen måste inkludera att respektera samernas och andra urfolks rätt till sin kultur och traditionella marker.

Sametinget har identifierat mål och delmål som påverkar den samiska kulturens möjligheter att främjas och utvecklas³⁹.

³⁶ Sametinget <https://www.sametinget.se/eallinbiras>

³⁷ Svenska miljömål - för ett effektivare miljöarbete (Prop. 2009/10:155)

³⁸ Förslag till en strategi för miljö kvalitetsmålet Storslagen fjällmiljö. NV-04173-13.

³⁹ Sametingets Agenda 2030-dokument

6. Samiska rättigheter

Här redovisas de mest centrala delar av de nationella och internationella regelverk/bestämmelser/principer som myndigheter ska/måste beakta i den regionala planeringen.

Svenska staten har erkänt samerna som folk och urfolk⁴⁰. Det samiska folkets status som urfolk medför särskilda kollektiva och individuella rättigheter enligt internationell och nationell rätt. De kollektiva rättigheter som är relevanta i detta sammanhang är framför allt rätten till mark och vatten (markanvändning), renskötselrätt, egendomsrätt, självbestämmande och konsultation. Dessa rättigheter säkerställer att det samiska folket kan fortsätta utöva och utveckla sin kultur och sina språk, sedvänjor och traditionella näringar.

Eftersom vindkraftsutbyggnad på samiskt traditionellt område påverkar samiska rättigheter måste planering, etablering och drift ske med utgångspunkt i ett rättighetsperspektiv (human rights based approach). När man antar ett sådant perspektiv är Sveriges folkrättsliga åtaganden och skyldigheter utifrån internationella instrument samt rättspraxis av betydelse. Myndigheters beslutsfattande och tillämpning av nationell rätt ska därför ske i ljuset av den internationella rättsutvecklingen. Inte minst på det urfolksrättsliga området.

Som nämnts tidigare är förutsättningen för den samiska kulturens fortlevnad beroende av den direkta förbindelsen och tillgången till traditionella land- och vattenområden. Nationell och internationell lagstiftning om den samiska rätten till mark och vatten och möjligheten att utöva inflytande över hur de samiska markerna används av andra (genom samråd, konsultation, FPIC) kommer därför ges särskilt utrymme i detta kapitel.

6.1 Nationell rätt

I regeringsformen anges att det samiska folkets möjligheter att behålla och utveckla ett eget kultur- och samfundsliv ska främjas.⁴¹ Vid en rättstillämpning där det är fråga om att väga olika faktorer mot varandra ska samernas intresse av att kunna vidmakthålla sin kultur, däribland renskötseln tillmätas särskild vikt.⁴² Grundlagsbestämmelsen kompletteras av lag (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetsspråk, där det framgår att det allmänna ska främja samernas och övriga nationella minoriteters möjlighet att behålla och utveckla sin kultur i Sverige. I lagens förarbeten betonas det allmännas ansvar för att aktivt främja bevarandet av de nationella minoriteternas kultur.⁴³ Detta innebär att det föreligger särskilda

⁴⁰ 1977 uttalade Sveriges riksdag att samerna är ett urfolk i Sverige som har folkrättsliga krav på en kulturell särbehandling i Sverige (prop 1976/77:80). År 2000 infördes en minoritetsspråklag för Sveriges fem nationella minoriteter, varav samerna är en (Prop. 1998/99:143, SFS 2009:724). Sedan år 2011 erkänns samerna som ett folk i Sveriges grundlag (Prop. 2009/10:80, ändring av RF 1:2 6 st; riksdagsbeslut 2010-10-24)

⁴¹ 1 kap. 2 § 6 st. regeringsformen (1974:152). Bestämmelsen avspeglar delvis folkrättsliga principer som uttrycks i bl.a. Europarådets ramkonvention om skydd för nationella minoriteter - särskilt art. 5.1, FN:s konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter - särskilt art. 1.2, FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter - särskilt art. 1.2, samt FN:s deklaration om urfolks rättigheter - särskilt art. 26.

⁴² Se Girjasdomen p. 92

⁴³ Prop. 2008/09:158 s. 67

skyldigheter för regeringen, förvaltningsmyndigheter, regioner och kommuner att vidta aktiva positiva åtgärder gentemot det samiska folket.

Vid tolkning och tillämpning av nationell rätt ska folkrättsliga principer och instrument ges betydelse.⁴⁴ Detta innebär att det som anges under detta avsnitt ska förstås och läsas tillsammans med avsnittet om internationell rätt.

6.1.1 Renskötselrätten

Renskötselrätten är en civil rättighet vilken grundas på urminnes hävd⁴⁵ och regleras framförallt i rennäringslagen (1971:437), herefter RNL. Där stadgas att den som är same får använda mark och vatten till underhåll för sig och sina renar. Detta innebär i praktiken att mark och vatten inom varje samebys område får användas till bl. a. renbete, jakt, fiske, virkesfång, uppförande av anläggningar, stängsel, renvaktarstugor m.m. Renskötselrätten får enligt RNL utövas av den som är medlem i sameby.⁴⁶

Renskötselrätten har samma grundlagsskydd som äganderätten⁴⁷ och samernas rätt att bedriva renskötsel omfattas av regeringsformens egendomsskydd⁴⁸ och Europakonventionen om mänskliga rättigheter (EKMR)⁴⁹. Renen utgör privat egendom. Vidare fastslås samernas rätt till renskötsel i regeringsformens bestämmelse om näringsfrihet.⁵⁰ Renskötselns centrala ställning för den samiska kulturen är ett skäl till att rennäringen är att betrakta som ett allmänt intresse och riksintresse som skyddas av bestämmelsen i 3 kap. 5 § miljöbalken (1998:808).⁵¹ Det måste finnas grundläggande förutsättningar för att kunna bedriva renskötsel i varje sameby även för kommande generationer. Även andra delar av markanvändningen inom renskötselområdet, såsom jakt, fiske och täkt av slöjdvirke, är viktiga för den samiska kulturen. Av miljöbalkens bestämmelse framgår att mark- och vattenområden som har betydelse för rennäringen så långt möjligt skyddas mot åtgärder som kan påtagligt försvåra näringens bedrivande.⁵²

⁴⁴ Detta brukar kallas för fördrags- eller konventionskonform tolkning. Se Högsta Domstolens dom i mål T 853-18 (det s.k. Girjas-målet) para 94.

⁴⁵ Att renskötselrätten grundas på urminnes hävd innebär att den existerar oberoende av gällande lagstiftning och därmed kan omfatta mer och gå längre än vad rennäringslagen anger.

⁴⁶ 1 § RNL

⁴⁷ I Skattefjällsmålet (NJA 1981 s 1) s. 248 anges: "En på civilrättslig grund bestående bruksrätt av sådant slag som det här gäller är enligt 2 kap. 18 § [nu 2 kap. 15 §, vår anmärkning] regeringsformen på samma sätt som äganderätten skyddad mot tvångsförfoganden utan ersättning. [...] så länge den utövas kan den inte fräntas innehavarna, vare sig i lag eller i annan form, utan ersättning enligt 2 kap 18 § regeringsformen."

⁴⁸ 2 kap. 15 § regeringsformen

⁴⁹ Art. 1 i första tilläggsprotokollet till europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

⁵⁰ 2 kap. 17 § 2 stycket

⁵¹ Prop. 1985/86:3 s. 57 f.

⁵² 3 kap. 5 § miljöbalken

Att renskötselrätten grundar sig på urminnes hävd medför att de rättigheter som samer tillerkänns i RNL inte utan vidare kan tas ifrån dem.⁵³ Således kan renskötselrätten endast inskränkas eller upphävas under vissa förutsättningar.⁵⁴ Renskötselrätten kan upphävas när ett visst område behövs för ändamål som ger rätt till expropriation i enlighet med 2 kap. expropriationslagen (1972:719). Upphävandet kan begränsas till att avse viss tid eller vissa i renskötselrätten ingående befogenheter och det är enbart regeringen som kan besluta om upphävande av renskötselrätten. Skulle regeringen förordna ett helt eller delvis upphävande av renskötselrätten kan densamma föreskriva åtgärder för att motverka skada eller olägenhet för renskötseln. Medför upphävande av renskötselrätt skada eller olägenhet för renskötseln eller jakt och fiske ska ersättning utgå.

6.2 Riksintresse rennärning

Enligt 3 kap. 5 § miljöbalken ska mark- och vattenområden som har betydelse för rennärningen så långt möjligt skyddas mot åtgärder som påtagligt kan försvåra näringens bedrivande. Enligt andra stycket ska områden av riksintresse för rennärningen skyddas mot sådana åtgärder. Bestämmelsen innebär att i områden som är av riksintresse ska inte åtgärder tillåtas som kan påtagligt försvåra renskötselns bedrivande. Områdena karaktäriseras ofta som flyttvägar, svåra passager, kalvningsområden och rastbeten. Riksintresse rennärning ska ses i ett landskapsperspektiv eftersom det handlar om ett skydd för områden med olika ändamål som måste hänga ihop för att helheten ska fungera. Renskötseln är en förutsättning för den samiska kulturen och riksintresseskyddet för rennärningen tillkom p.g.a. renskötselns svårigheter att hävda sig mot starka exploateringsintressen. Staten har en skyldighet att tillförsäkra att renskötseln ska kunna fortsatt existera även för kommande generationer och då är markerna av den största betydelse.

Rennäringsintresset är både ett allmänt intresse enligt miljöbalken och ett enskilt intresse som medlemmarna i en sameby innehar enligt rennäringslagen. Det allmänna rennäringsintresset innebär att mark- och vattenområden som har betydelse för renskötseln ska så långt som möjligt skyddas mot åtgärder som kan påtagligt försvåra näringens bedrivande. Det enskilda rennäringsintresset sammanfaller oftast med det allmänna rennäringsintresset men en tidigare flyttled som är av riksintresse kan ha blivit obrukbar på grund av markers fragmentisering och där kan intressena skiljas åt.

Miljöbalkens övergripande mål är att både människors hälsa och miljö ska skyddas mot skador och olägenheter. De grundläggande hushållningsbestämmelserna i 3 kap. syftar till att främja väl genomtänkta avvägningar mellan olika önskemål och intressen att utnyttja marken, vattnet och den fysiska miljön i övrigt. De allmänna intressen som ska komma i förgrunden vid avvägningar för att uppnå en god hushållning är sådana som har central betydelse för att trygga en hållbar användning av naturresurserna, bevara god natur och kulturmiljö samt främja ett ändamålsenligt samhällsbyggande. Bestämmelsen i 3 kap. 5 § ska, liksom övriga hushållningsbestämmelser tillämpas vid prövning av mål och ärenden enligt balken samt andra lagar och vid planläggning och prövning av lov enligt plan- och bygglagen.⁵⁵

⁵³ Girjasdomen Mål T 853-18 para 117.

⁵⁴ 26-29 § § RNL

⁵⁵ Prop. 1997/98:45 s. 28f del 2

Vid bedömningen av vilka områden som ska anses vara av riksintresse beaktas renskötselns behov av sammanhängande betesområden och tillgång till alternativa betesområden inom de olika årstidsmarkerna samt alternativa flyttningsleder.⁵⁶ Den fragmentering som landskapet genomgår gör det svårare att hitta och peka ut de värdefulla områden som kan garantera den samiska kulturens överlevnad. Alla kvarvarande marker där renskötsel fortfarande är möjlig att bedriva har generellt sett ett högt värde för renskötseln. Mot bakgrund av rådande förhållanden; fragmentering, omfattning av exploateringar m.m. kan, enligt Sametingets mening, i princip all kvarvarande betesmark vara av sådan vikt för renskötseln att den antingen ska klassas som riksintresse eller i vart fall åtnjuta skydd såsom områden av betydelse för renskötseln.

Förutom kärnområden och strategiska platser finns riksintressekategorin funktionella samband. Funktionella samband är inte möjliga att redovisa i förväg i form av riksintresseområden. Detta innebär att Sametinget först i samband med en aktuell tillståndsprövning, t.ex. när en miljökonsekvensbeskrivning skal upprättas eventuellt kan komma att göra bedömningen att ett visst område är av riksintresse. Denna bedömning gjorde mark- och miljööverdomstolen i ett ärende avseende täktverksamhet inom Maskaure sameby. Trots att den flyttled och de betesmarker som samebyn åberopade inte var utpekade som riksintresseområden bedömde mark- och miljööverdomstolen att området har sådan betydelse och sådana kvaliteter att det närmast kan jämföras med ett riksintesseområde.⁵⁷ Även mark som i nuläget inte används av renskötseln (på grund av att den tagits i anspråk av andra intressen) som går att återställa till betesmark bör också omfattas.

6.2.1. Påtagligt försvårande

Etablering av vindkraft med tillhörande anläggningar och infrastruktur kan vara en åtgärd som påtagligt försvårar renskötsel och annan samisk markanvändning. Med begreppet *påtagligt* åsyftas sådana åtgärder "som kan ha en bestående negativ inverkan på det aktuella intresset".⁵⁸ Ett påtagligt försvårande kan uppstå på flera grunder. Det tydligaste exemplet är när ett skyddsvärt område inte längre går att nyttja. En sådan situation kan uppstå när en anläggning, t.ex. en vindkraftspark upprättas i området. Det kan också vara indirekta effekter en åtgärd orsakar. Buller och andra typer av ljudstörningar kan medföra att ett område inte längre kan brukas trots att källan till störningarna inte är belägna inom närområdet. Likaså kan en väg mellan två värdefulla områden medföra att inget av dem kan användas då sambandet/flyttleden däremellan blir obrukbar. Mindre tydliga fall av påtagligt försvårande kan vara när ett område fortfarande kan nyttjas, men kräver merarbete eller merkostnader för att så ska kunna ske. Som exempel kan nämnas när en åtgärd kräver att uppförande av stängsel, mer bevakning eller transport av renhjordar måste ske. Påverkan som kan påtagligt försvåra kan även föreligga när en åtgärd genomförs utanför ett

⁵⁶ prop. 1985/86:3 s. 161

⁵⁷ Mark- och miljööverdomstolens dom mål nr 2288-19

⁵⁸ Prop. 1985/86:3 s.155

skyddsvärt område (dvs. områden som utpekats som riksintresse och områden som har betydelse). Detta eftersom det är åtgärdens konsekvenser för området som ska bedömas.

Även om ett område inte är utpekats som ett riksintresse för rennäringsen kan en åtgärd som vidtas vara otillåten p.g.a. de konsekvenser den bedöms ha för ett riksintresseområde. Det är inte avgörande om åtgärden är lokaliserad inom eller utanför utpekats riksintresseområde - om åtgärden kan innebära påtaglig skada på riksintresset ska den vara otillåten. Det är inte möjligt att ange inom vilka avstånd påtaglig skada kan uppstå då det beror på riksintresseområdets känslighet, omfattningen av störningskällan m.m. Åtgärdens konsekvenser för riksintressets värden och egenskaper ska bedömas och information och kunskap om renskötselns tidigare, nuvarande och framtida bedrivande inom aktuell sameby behövs för att förstå hur områdets funktion på både kort och lång sikt påverkar renskötsel.⁵⁹

Om ett område enligt 5–8 § § samma kapitel är av riksintresse för flera oförenliga ändamål, till exempel både för renskötsel och energiproduktion ska företräde ges åt det eller de ändamål som på lämpligaste sätt främjar en långsiktig hushållning med marken, vattnet och den fysiska miljön i övrigt.

6.3 Inflytande och delaktighet

Inflytande och delaktighet är grundläggande principer som har sin grund i Europarådets minoritetskonventioner och andra internationella överenskommelser om mänskliga rättigheter. Att starka samernas inflytande är en del av den svenska minoritetspolitiken. Minoritetslagen fastslår att kommuner, regioner och statliga myndigheter är skyldiga att ge samerna möjlighet till inflytande i frågor som berör dem. Samerna ska ha möjlighet att påverka besluten när mark inom det samiska traditionella området berörs. Trots detta har Sverige vid flera tillfällen fått internationell kritik från FN och EU för bristen på respekt för samiska rättigheter till mark- och naturresurser, inklusive otillräckliga möjligheter för samer att ha inflytande i de beslutsprocesser som berör dem själva.⁶⁰ Enligt Naturvårdsverkets rapport är Sverige sämst av fem jämförda länder på att ge ursprungsfolk inflytande och möjlighet att skydda sina rättigheter i frågor som rör markanvändning.⁶¹

6.3.1 Konsultationsskyldighet

Enligt internationell rätt finns en skyldighet för stater (och därmed även myndigheter, regioner och kommuner) att konsultera det samiska folket i vissa frågor (se vidare under **avsnitt x.x.**). En samrådsskyldighet uppställs även i minoritetslagen (se nedan).

Regeringen har till riksdagen lagt fram en lag om konsultation i frågor som rör det samiska folket som föreslås träda i kraft den 1 juli 2021. Genom konsultationslagen tydliggörs regeringens, statliga förvaltningsmyndigheters, regioners och kommuners skyldighet att

⁵⁹ Mark- och miljööverdomstolens mål P 2707-19

⁶⁰ Europarådets resolution CM/res(2018)9

⁶¹ Naturvårdsverket (2020) Omtvistade landskap

konsultera Sametinget som företrädare för det samiska folket innan beslut fattas i ärenden som kan få särskild betydelse för samerna. Konsultationsskyldigheten kan även aktualiseras i förhållande till samiska rättighetshavare såsom samebyar och samiska organisationer. Syftet med konsultationsordningen är att främja det samiska folkets inflytande över sina angelägenheter i beslutsprocesser och får således konsekvenser även för myndigheters och kommuners beslutsfattande i frågor om etablering av vindkraft inom Sápmi.

6.3.2 Samrådsskyldighet

Förvaltningsmyndigheter ska ge de nationella minoriteterna möjlighet till inflytande i frågor som berör dem och så långt det är möjligt samråda med minoriteterna i sådana frågor. Sådana samråd ska ske genom att förvaltningsmyndigheten för en strukturerad dialog med de nationella minoriteterna i syfte att kunna beakta deras synpunkter och behov i myndighetens beslutsfattande.⁶² Detta innebär bland annat att de nationella minoriteternas synpunkter verkligen ska kunna beaktas i myndigheternas beslutsfattande, något som innebär att samråd bör ske i ett skede där det fortfarande är möjligt att påverka ett kommande beslut och att det ligger en skyldighet för myndigheter att skapa former för samråd som gynnar ett ömsesidigt, jämbördigt och förtroendefullt meningsutbyte. Vidare är det en skyldighet för myndigheterna att ha en planering för samråden där det behöver vara tydligt vad syftet med samrådet är, vad som förväntas av deltagarna och att dessa i god tid behöver få del av underlag till samråden för att kunna delta på jämlika villkor.⁶³

6.4 Internationell rätt

Rättigheterna och skyldigheterna enligt internationell rätt stadgas i olika instrument som Sverige åtagit sig att följa.⁶⁴ Därtill kommer den internationella sedvanerätten som binder Sverige till vissa principer och instrument utifrån Sveriges och det internationella samfundets gemensamma agerande. Innehållet i internationella instrument uttolkas bl.a. av FN:s olika kommittéer för mänskliga rättigheter och expertmekanismer för urfolkrätt genom rättspraxis, rekommendationer och s.k. general comments.

Av särskild betydelse för kodifieringen av urfolks rättigheter gällande mark och vatten är FN:s deklaration om urfolks rättigheter (urfolksdeklarationen eller UNDRIP) och FN:s konvention om medborgerliga och civila rättigheter (ICCPR). För denna vägledning är framför allt Artikel 27 i ICCPR och artiklarna 19, 26, 28 och 32 i urfolksdeklarationen centrala.

⁶² 5 § lag (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetsspråk.

⁶³ Prop. 2017/18:199 En stärkt minoritetspolitik, s. 93.

⁶⁴ Bland annat Europarådets ramkonvention om skydd för nationella minoriteter, FN:s konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter FN:s konvention om avskaffande av alla former av rasdiskriminering och FN:s deklaration om urfolks rättigheter.

6.4.1 Skydd av utövande av kultur och traditionella näringar - Artikel 27 ICCPR

I de stater där det finns etniska, religiösa eller språkliga minoriteter, ska de som tillhör sådana minoriteter inte förvägras rätten att i gemenskap med andra medlemmar av sin grupp ha sitt eget kulturliv, bekänna sig till och utöva sin egen religion och använda sitt eget språk. Trots att artikeln är formulerad som nekande sats ger den uttryck för en rättighet som innebär att stater har en skyldighet att säkerställa att denna rätt är skyddad genom att vidta positiva rättsliga, administrativa åtgärder.⁶⁵

Enligt den praxis som utvecklats av den till konventionen tillhöriga människorättskommittén omfattar artikeln även ett skydd för urfolk och deras kultur. Med kultur avses en vid tolkning där traditionella näringar såsom renskötsel omfattas. Enligt praxis skyddas utövandet av renskötsel genom friströvning, manuell markflytt samt att renarna hålls på naturbete men även renskötsel som anpassats till moderna hjälpmedel omfattas. Vidare gäller att varje åtgärd som orsakar hinder att utöva sin kultur ska förstås som otillåten. Artikeln uppställer även krav på att åtgärder vidtas som säkerställer meningsfullt deltagande av de som tillhör minoriteten i fråga när beslut fattas som berör dem. När stater vidtar åtgärder som kan påverka rättigheterna under artikel 27 ska beaktas att även om enskilda aktiviteter i sig inte innebär ett brott mot artikeln, kan aktiviteter tillsammans undergräva rätten till kultur.⁶⁶

Sammanfattningsvis innebär artikel 27

- att renskötsel och andra traditionella samiska näringar ska skyddas från åtgärder som hindrar dem eller har påtaglig negativ påverkan.
- att de kumulativa effekterna av åtgärder som påverkar samisk kultur och näringar ska beaktas vid en bedömning om en åtgärd/aktivitet innebär en överträdelse av artikeln.
- att berörda samer ska säkerställas meningsfullt deltagande i beslut som påverkar utövandet av deras kultur och näringar.
- att en etablering inte ska tillåtas om den äventyrar förutsättningarna för samebyns fortsatta bedrivande av ekonomiskt bärkraftig renskötsel.

Andra centrala internationella instrument som myndigheter har att beakta i markanvändningsfrågor som påverkar samiska rättigheter: Vägledning angående Sveriges tillämpning av konventionerna kan hämtas ur rekommendationer från de granskningsorgan som följer upp genomförandet på nationell nivå.

- Konventionen om biologisk mångfald (artikel 8j och 10c)
- ILO 169
- Europarådets ramkonvention om skydd för nationella minoriteter (artikel 5)
- FN:s vägledande principer för företagande och mänskliga rättigheter
- FN:s konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter
- FN:s konvention om avskaffande av alla former av rasdiskriminering

6.4.2 Konsultationsskyldighet och samtycke (FPIC) - Artikel 19 och 32 UNDRIP

I urfolksdeklarationen uppställs två skyldigheter för att säkerställa meningsfullt deltagande; konsultation med urfolk och erhållande av urfolks fria, informerade och i förväg givna

⁶⁵ Se människorättskommitténs General Comment No 23 till art. 27 para 6.1

⁶⁶ Se bl.a. Länsman et al. v. Finland, Communication No. 511/1992, Jouni E. Länsman et al. v. Finland, Communication No. 671/1995 och människorättskommitténs General Comment No 23 till art. 27

samtycke (på engelska *free, prior and informed consent* – FPIC). Konsultationer är en förutsättning för att kunna erhålla FPIC. Kravet på konsultation och kravet på FPIC kan därför sägas vara beroende av varandra.⁶⁷

Stater (och därmed även myndigheter, regioner och kommuner) är skyldiga att konsultera berörda urfolk innan administrativa åtgärder beslutas och vidtas som kan påverka⁶⁸ dem. Konsultationsskyldigheten gäller även innan projekt godkänns som påverkar urfolks marker. Konsultation ska genomföras i god anda med avsikt⁶⁹ att nå överenskommelse och att erhålla urfolkets fria, informerade och i förväg givna samtycke.

Rätten att konsulteras och staters skyldighet att genomföra konsultation, liksom FPIC, har sin utgångspunkt i urfolks rätt till självbestämmande och är förankrad i internationell rätt om mänskliga rättigheter inklusive rätten till kulturell integritet, till jämlikhet och äganderätt.⁷⁰ FPIC innebär att urfolk är berättigade att ge eller avstå från att ge sitt samtycke till förslag/beslut om åtgärder som påverkar dem och är ett särskilt viktigt instrument för att urfolk ska kunna säkerställa kontrollen över sina marker och utöva inflytande över beslutsprocesser i frågor som rör markanvändning och naturresurser.⁷¹ FPIC är även ett centralt ett verktyg för att jämna ut maktbalanser mellan urfolk och staten.⁷² Eftersom stater har större tillgångar och resurser än urfolk, innebär FPIC att staten måste tillhandahålla resurser till urfolk i konsultationsprocessen.⁷³

För att avgränsa de situationer där konsultationsskyldigheten aktualiseras förstås åtgärder eller beslut som påverkar urfolk på ett sätt som inte upplevs av andra i samhället. En sådan differentierad effekt kan uppstå när intressen eller förutsättningar som är specifika för urfolk berörs av beslutet eller åtgärden, även om de också kan ha bredare konsekvenser (för andra). Markanvändning och resursutvinning och relaterad lagstiftning är exempel på frågor som har en bred tillämpning men som kan ha särskild påverkan på urfolks intressen med hänsyn till deras traditionella markanvändning – och som därigenom aktualiserar konsultationsskyldighet.⁷⁴

Konsultationsskyldigheten omfattar såväl dialog som förhandlingar – från planeringsstadiet till genomförande och uppföljning av en åtgärd/aktivitet/projekt. Vidare ska säkerställas att det finns en möjlighet att påverka utkomsten av beslutsprocessen.⁷⁵ Konsultationsprocesser bör ha en karaktär av förhandlingar med syfte att nå ömsesidigt godtagbara lösningar

⁶⁷ Se t.ex. Se A/HRC/39/62 *Free, prior and informed consent: a human rights-based approach - Study of the Expert Mechanism on the Rights of Indigenous Peoples* para 14

⁶⁸ I den föreslagna konsultationsordningen används begreppet "berör". Användningen av dessa begrepp avser inte en skillnad utan används med samma betydelse.

⁶⁹ På engelska används formuleringen *in order to obtain* vilket även skulle kunna översättas till *för att erhålla, i syfte att erhålla, med målet att erhålla*

⁷⁰ Se A/HRC/12/34 *Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights and fundamental freedoms of indigenous peoples*

⁷¹ Se A/HRC/39/62 *Free, prior and informed consent: a human rights-based approach - Study of the Expert Mechanism on the Rights of Indigenous Peoples* para 8

⁷² Se A/HRC/39/62 para 11

⁷³ Se A/HRC/12/34

⁷⁴ Se A/HRC/12/34 para 43.

⁷⁵ Se A/HRC/39/62 para 15

snarare än möten där urfolk delges information.⁷⁶ Att det berörda urfolket endast är involverat i processen och får chans att uttrycka sin åsikt är inte nog. För att ett samtycke ska vara giltigt enligt UNDRIP ska urfolk till exempel ha möjlighet att komma med motförslag. Att endast delges information utan möjlighet att uttrycka sin åsikt uppfyller inte kraven på god anda och erhållandet av FPIC. Även tidsramen är central och att processen är kulturellt anpassad till urfolks förutsättningar.⁷⁷

Övriga centrala element av FPIC är

- att sammanhanget ska vara fritt från tvång, utpressning, manipulation, hotelser
- ska skapa en relation baserad på förtroende och god anda
- att urfolk ska ha möjlighet att representera sig utifrån egna sedvanor, bruk och traditioner inklusive att själv avgöra vem som ska representera dem
- att urfolk ska ha möjlighet att avgöra på vilket sätt konsultationerna ska genomföras (inklusive plats, tidsram, metoder) utan tvång att fortsätta påbörjade konsultationer
- att informationen som urfolk har att ta ställning till ska vara tydlig och tillräcklig – både i kvantitativt och kvalitativt hänseende och finnas tillgänglig på urfolks språk (bland annat ska information om geografiskt område, bakgrund och syfte med åtgärden/projektet/planerna, miljö- och sociokulturella konsekvensbeskrivningar och annan påverkan som planerna kan medföra)
- att tillräckliga resurser och kapacitet ställs till urfolks förfogande utan att detta påverkar deras oberoende⁷⁸

FPIC brukar ofta aktualisera frågan om veto. FPIC ska inte förstås som urfolks rätt till veto utan som en möjlighet för stater och andra aktörer att erhålla en social och moralisk tillåtelse för åtgärder på deras marker. En stat, myndighet eller privat aktör som beslutar att vidta/genomföra en åtgärd utan att samtycke erhållits agerar dock i en juridisk gråzon.⁷⁹

Slutligen innebär UNDRIP och den internationella rättsutveckling att det sätt som kraven på konsultation och FPIC uttrycks på omformulerar staternas skyldighet att konsultera till staternas skyldighet att erhålla samtycke.

6.4.3 Rätten till mark, vatten och resurser – Artikel 26, 28 och 32 UNDRIP

Urfolk har rätt till de land, territorier och resurser som de traditionellt har ägt, besittit eller på annat sätt använt eller förvärvat. Med detta följer att de även har rätt att äga, nyttja, utveckla och kontrollera dessa marker och resurser, inklusive att sätta prioriteringar och ta fram strategier för hur markerna ska nyttjas och brukas. Stater ska erkänna dessa marker och resurser och ge dem rättsligt skydd. Erkännandet av markerna ska ske i enlighet med urfolks traditioner, sedvänjor och traditionella system för markinnehav⁸⁰.

⁷⁶ Se A/HRC/12/34 para 16

⁷⁷ Se A/HRC/39/62

⁷⁸ Se A/HRC/39/62 para 20-22

⁷⁹ Se A/HRC/39/62 para 26 och 28

⁸⁰ På engelska används begreppet land tenure

När urfolks marker har konfiskerats, tagits i besittning, nyttjats eller skadats utan deras fria, informerade och i förväg givna samtycke har de rätt till gottgörelse/kompensation genom återställande/återlämnande av markerna eller om detta inte är möjligt, genom just, fair and equitable ersättning. Såvida annat inte (frivilligt) överenskommits med berörda urfolk ska kompensation ske genom land, territorier och resurser av motsvarande kvalitet, storlek och rättslig status, genom monetär ersättning eller på annat lämpligt sätt.

7. Regional planering inom Sápmi

Sveriges ambition medför en ökad satsning på förnybar energi och därmed en storskalig utbyggnad av vindkraft i hela Sverige, inte minst i Sápmi och det traditionella samiska området. De samiska näringarna och kulturen är redan hårt drabbade av olika intrång och klimatförändringarna. Förutsättningarna för det samiska levnadssättet förändras radikalt om en vindkraftsetablering kommer till stånd utan att samiska behov beaktas. Svenska myndigheter har ett ansvar att aktivt främja förutsättningarna för att det samiska folket ska kunna bevara och utveckla sin kultur och samfundsliv⁸¹ och då är markerna av största betydelse,

För att förstå markens betydelse för renskötseln i området krävs information och kunskaper om hur samebyn bedrivit, bedriver och avser att bedriva sin renskötsel och hur områdets funktion, både på lång och kort sikt, inverkar på samebyns renskötsel som helhet. Tidig konsultation med berörda samer är därför nödvändigt, då det är de som besitter aktuell och detaljerad kunskap om den samiska markanvändningen inom ett specifikt område.

7.1 Konsultation med berörda samer

7.1.1 Med Sametinget

En av Sametingets uppgifter är att medverka i samhällsplaneringen och bevaka att samiska behov beaktas, däribland rennäringens intressen vid nyttjande av mark och vatten. Myndigheter ska verka för att genom samarbete ta till vara de fördelar som kan vinnas för enskilda samt för staten som helhet och dessutom alltid inom sitt verksamhetsområde samverka med andra myndigheter.⁸²

I de fall beslut fattas som berör rennäring som allmänt intresse eller annan samisk markanvändning ska Sametinget konsulteras.

7.2.2 Med samebyar

Beslutande myndigheter ska ge berörda samebyar möjlighet till delaktighet i frågor som berör dem. För att samebyn ska ges goda möjligheter till delaktighet och möjlighet att påverka bör beslutsmyndigheten planera genomförandet av konsultationen tillsammans med samebyn. Konsultationen bör då genomföras under de tider på året då det passar bäst för samebyn. Då det sker många och snabba förändringar vad gäller samebyarnas markanvändning med ökade exploateringar och ett alltmer ostabilt klimat är det viktigt att

⁸¹ Regeringsformen (1974:152) 1 kap. 2§.

⁸² 8 § förvaltningslagen (2017:900) 6 § myndighetsförordningen (2007:515)

konsultationerna uppdateras om planeringsprocessen drar ut på tiden. Myndigheterna bör även konsultera Svenska samernas riksförbund (SSR) och Renägarförbundet.

7.1.3 Med andra samiska rättighetshavare

Markerna inom renskötselområdet hänger tätt samman med samers kultur. Det kan därför finnas personer som har rättigheter i ett område utöver medlemmar i en sameby. Dessa rättigheter bör man kunna få kännedom om genom fastighetsutredning? I den identifieras ägare och andra med intressen och rättigheter i berörda fastigheter. Därutöver kan beslutsmyndigheten genomföra en kungörelsedelgivning i samband med remiss av förslaget till beslut. På så sätt kan myndigheten försäkra sig om att alla som kan ha rättigheter ges möjlighet att yttra sig och påverka processen och beslut/utkomst.

Det kan även vara lämpligt att konsultera samiska organisationer som exempelvis sameföreningar även om dessa inte har några rättigheter som berörs av den planerade åtgärden.



bildtext

7.2 Processbeskrivning och checklistor

7.2.1 Konsultation

Viktiga aspekter att beskriva:

- Tidpunkt för konsultation
- Förutsättningar (kopplat till fritt och informerat) tidsaspekten, ekonomiska resurser och att inga andra faktorer redan låst processen.
- Samtycke

Uttömmande och objektiv information ska ges till den som konsulteras i samband med åtgärder som påverkar urfolks traditionella marker, som exempelvis vid utvinning av naturresurser. Alla de aspekter av åtgärden som kan komma att påverka urfolken ska tillhandahållas dem. Detta inkluderar projektets påverkan på deras liv och på miljön. För att uppnå detta ska staten tillhandahålla studier där sociala konsekvenser och miljökonsekvenser reds ut. Dessa uppgifter ska presenteras för urfolket i ett tidigt stadium i konsultationsprocessen.

Konsultation ska ske genom att förvaltningsmyndigheten för en strukturerad dialog med samerna i syfte att kunna beakta deras synpunkter och behov i den regionala planeringen. Detta innebär att:

- I en strukturerad dialog karakteriseras relationen mellan myndighet och samerna av långsiktighet, återkommande möten och en hög grad av jämbördighet.
- Mötena ska ske på ett systematiskt och välplanerat sätt.
- Samernas synpunkter verkligen ska kunna beaktas i myndigheternas beslutsfattande
- Konsultationen ska ske i ett skede där det fortfarande är möjligt att påverka i den aktuella frågan/beslutet
- Myndigheten ska skapa former för konsultation som gynnar ett ömsesidigt, jämbördigt och förtroendefullt meningsutbyte
- Det ska finnas en planering för konsultationen där det är tydligt vad syftet med konsultationen är, vad som förväntas av deltagarna och att dessa i god tid får ta del av underlag till konsultationen för att kunna delta på jämlika villkor.⁸³
- Berörda samer ska få så mycket information om åtgärden att de kan fatta ett informerat beslut om planerna/projektet och om de så önskar lämna sitt "fritt och informerat samtycke". Här ska tidsaspekten, ekonomiska resurser och att inga andra faktorer redan låst förutsättningarna beaktas.⁸⁴
- Konsultationsmötena bör ha en stående punkt på agendan som återkopplar till frågor som diskuterats vid tidigare möte.
- Arbetet med att hitta deltagare till konsultationerna ska vara transparent.⁸⁵

⁸³ Prop. 2017/18:199 En stärkt minoritetspolitik, s. 93.

⁸⁴ Källa

⁸⁵ Delaktighet, inflytande, samråd (Informationsbroschyr från minoritetspolitiska uppdraget)

7.2.2 Övergripande förutsättningar som behöver beskrivas i den regionala analysen: Sametinget har tagit fram en vägledning som lyfter hur samisk markanvändning ska integreras i bland annat planer och program.⁸⁶ Följande punkter utgör övergripande förutsättningar som behöver beskrivas i den regionala analysen:

- Vilken eller vilka samebyar använder området?
- Är betesområdena gränsbestämda eller inte? Är betesområdet gränsbestämt ska beskrivningen av förutsättningarna täcka in hur och när samtliga berörda samebyar använder sig av betesområdet.
- När använder samebyn området? Vilken årstid och under hur lång tid?
- Redogör för områden av riksintresse för rennäringen
- Hur används området?
- Vilken typ av renbete finns?
- Vilken funktion har området, dvs. är det genomflyttningsområde med rastbeten, mer permanent betesområde, kalvningsområde eller annat speciellt känsligt område?
- Finns svåra passager, vadställen eller andra hinder?
- Hur ser sambanden ut mellan de olika betesområdena?
- Vilka flyttleder finns?
- Hur sker renarnas fria strövning i området ut?
- Aktuell samt förutsägbar intrångsbild för samebyarna
- Samlad bedömning av vilka konsekvenser som kan uppstå för samebyn och renskötselns bedrivande. (Kumulativa, permanenta, tillfälliga, sociala och kulturella)

Tillämpning av Akwé: Kons riktlinjer⁸⁷ rekommenderas för att förebygga och mildra negativ påverkan på den samiska kulturen samt för att bidra till att uppnå respekt för traditionell kunskap och sedvanebbruk som är fastställda i artikel 8j och 10c i Konventionen om biologisk mångfald. Riktlinjerna är avsedda att ge vägledning för parter och regeringar i införlivandet av kulturella, miljömässiga och sociala hänsynstagande av urfolk i nya och befintliga processer för konsekvensbeskrivningar.

Länsstyrelserna bör även väga in om ett område ligger ovanför odlingsgränsen som tillhör eller vid utgången av 1992 tillhörde staten, så kallad kronomark. Samerna anses ha företrädesrätt till bruket av den marken. Man bör därför vara särskilt restriktiv med att planera för vindkraft i detta område.⁸⁸

⁸⁶ Sametinget, Svenska samernas riksförbund (2010) Samisk markanvändning och MKB

⁸⁷ 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>

⁸⁸ prop.1971:51, s. 132

7.3 Samebyarnas markanvändningsredovisningar

Eftersom varje enskild samebys förutsättningar för renskötsel varierar – där olika delar av landskapet utnyttjas för olika ändamål under olika delar av året – behöver betydelsen av de olika kriterierna i varje enskilt fall bedömas utifrån kunskap om renskötsel. Detta ställer stora krav på den som utför bedömningen.

På Sametingets databas i Renmark publiceras kartor och information om renskötsel och samebyarnas markanvändning.⁸⁹ Det gäller till exempel information om riksintressen och markanvändningsredovisningar. Kartorna visar översiktligt samebyarnas markanvändning under ett normalt renskötselår. Observera att dessa kartor och redovisningar ger en allmänt hållen information. Rennäringens markanvändning består av tre olika kartor (Strategiska områden, Renens viktiga områden inom beteslandet, samt Årstidsland) som i sin tur är uppbyggda av en rad olika skikt som redovisar objekt.

På Sametingets hemsida finns hänvisning till Länsstyrelsernas GIS-tjänst, där shape-filer innehållande uppgifter om flyttleder, anläggningar, strategiska platser etc. kan laddas hem.



För djupare och mer aktuell kunskap krävs alltid dialog med berörda samebyar. Ytterligare underlag för bedömning kan fås från samebyarnas renbruksplaner. På Sametingets hemsida finns kontaktuppgifter till samebyarna.

⁸⁹ <https://www.sametinget.se/underlag>

7.4 Samebyarnas renbruksplaner

Renbruksplaner är samebyarnas egna verktyg för att beskriva sin markanvändning och hur de nyttjar betesland under ett normalt renskötelsår. Samebyarna kartlägger systematiskt värdefulla områden. Planerna består av fyra kompletterande delar: beteslandsindelning, fältkontroll, omvärldsfaktorer och GPS på ren. En renbruksplan blir aldrig färdig utan uppdateras kontinuerligt. Kompletterande arbeten, ökad kunskap, nya metoder och förändringar på grund av annan markanvändning eller klimat gör att en renbruksplan förblir ett levande och dynamiskt dokument som ägs av samebyn. Renbruksplanerna är till stor nytta för samebyarna, både vid samhällsplanering, samråd och dialogmöten, men även som ett stöd i den egna verksamheten och kan skapa ökad förståelse för renskötelsens behov hos andra markanvändande aktörer.⁹⁰

7.5 Kumulativa effekter

Ingrepp och ändrad markanvändning i Sápmi har idag nått en historisk omfattande nivå, vilket ökat behovet av att förstå och beakta de kumulativa effekterna. Den kumulativa effekten av alla förändringar kan leda till att det inom vissa områden inte längre går att bedriva en ekonomisk eller ekologisk hållbar renskötsel och därmed påverkas även den samiska kulturen. Naturvårdsverkets rapport visar hur bolags miljökonsekvensbeskrivningar vid exploatering av mark tar otillräcklig hänsyn till kumulativa effekter på samebyar och deras renskötsel och anger att det behövs en starkare statlig reglering kring samiska rättigheter i tillståndsärenden.⁹¹

Ett bättre skydd för renskötseln genom hantering av kumulativa effekter i planering och tillståndsprocesser skulle även bidra till att bevara och utveckla sammanhängande och funktionella betesmarker som är en nödvändighet om Sverige ska kunna uppnå flera av sina miljömål.

7.5.1 Varför är det viktigt att hantera kumulativa effekter i renskötselområdet?

Renbetesmarkerna och samebyarnas verksamhet är en helhet där förändringar på en del av markerna eller verksamheten kan påverka de andra delarna och således ändra förutsättningarna för renskötseln bedrivande. För att kunna bedöma effekterna av en enskild verksamhet på renskötseln behövs därför en meningsfull och heltäckande bild av samebyns nuvarande situation med olika exploateringar, klimatförändringar och andra störningar som t.ex. rovdjur och friluftsliv. Det ska göras en samlad bedömning av vilka konsekvenser som kan uppstå för renskötseln inom hela samebyns område samt påverkan på samebyarnas funktionella samband ska vägas in.

⁹⁰ Läs mer på <https://www.sametinget.se/renbruksplaner>

⁹¹ Naturvårdsverket (2020) Omtvistade landskap

Kumulativa effekter är särskilt viktiga att hantera i planer och program på övergripande nivå och för långsiktiga planer.

I Naturvårdsverkets rapport lyfts fyra skäl till varför myndigheterna behöver ha processer och verktyg för att beakta kumulativa effekter på renskötseln:⁹²

1. EU:s direktiv om miljökonsekvensbeskrivningar (85/337/EEC) och direktiv om strategiska miljökonsekvensbeskrivningar (2001/42/EC) kräver att medlemsländernas nationella lagstiftning för nya exploateringar inte bara beaktar de direkta och indirekta konsekvenserna av ett projekt eller program utan även de kumulativa effekter som uppstår i samspelet mellan flera projekt över tid.
2. För att myndigheterna ska kunna respektera samiska rättigheter och möjliggöra en hållbar renskötsel behöver de kumulativa effekterna beaktas.
3. Kumulativa effekter behöver beaktas för att kunna uppnå flera av Sveriges uppsatta miljömål och andra politiska mål som till exempel storslagen fjällmiljö, levande skogar, klimatmål mm.
4. För att minska riskerna för ökad konflikt mellan motstående intressen.

7.6 Samisk traditionell kunskap i planeringsprocessen

Traditionell kunskap bygger på praxis och långsiktig förståelse för socioekologiska system av betydelse för den samiska kulturen. Kunskapen överförs i en social inlärningsprocess där förhållningssätt och metoder anpassas för att tillgodogöra sig bättre användning av den omgivande miljön. Samebyarna och utövarna av renskötseln besitter den mest omfattande och ingående kunskapen om hur renskötseln i ett specifikt område bedrivs, renarnas beteende och betesvillkor. Dessa kunskaper behöver integreras i den regionala analysen då de är avgörande för att få ett så heltäckande kunskapsunderlag som möjligt.

Utövarna av renskötseln vet också vilka personer som har god kännedom om de kulturhistoriska värdena i området. Den kunskap som avses, så kallad samisk traditionell kunskap är ofta en "tyst" kunskap. Den källa och de perspektiv som traditionell kunskap utgör och leder till en förbättrad resurshushållning och alternativa avvägningar vid konkurrerande markanvändningsintressen.

Konventionen om biologisk mångfald (CBD) innehåller viktiga bestämmelser som rör hushållning av resurser. En grundprincip i genomförandet av konventionen är att värdera traditionell kunskap lika mycket som annan kunskap. Renskötarnas traditionella kunskap om sitt sedvanebruk av området och hur renskötseln kommer att påverkas på grund av exploateringen ska respekteras, enligt artiklarna 8j och 10c i CBD.

⁹² Naturvårdsverket (2016) Kumulativa effekter av exploateringar på renskötseln

Varför ta tillvara traditionell kunskap i planeringsprocessen?

Den kunskap och den information om nutiden och om förväntade konsekvenser som samebyn ger uttryck för, oavsett det gäller renskötsel, jakt, slöjd, sociala konsekvenser har en koppling och ett ursprung i den traditionella kunskap man fått till sig av tidigare generationer och genom det sätt man lever av och i naturen.

Den traditionella samiska kunskapen är en källa till förståelse för den kunskap och de perspektiv den samiska befolkningen i området har.

Traditionell kunskap innehåller värdefull kunskap om närmiljön som observerats under en väldigt lång tid och som kan ge ett historiskt perspektiv på de biologiska, sociala och kulturella förändringar som påverkat miljön. . Genom att beakta samernas traditionella kunskap i planeringsprocessen tillför man en etisk värdering av naturresurser.

Den traditionella samiska kunskapen är en indikator på hur hållbar utveckling kan uppnås.

Bilaga 1

Renens viktiga områden i beteslandet - Ordförklaringar

Nedan följer allmän information om renens viktiga områden och ordförklaringar för begrepp som ofta förekommer i renskötselns markanvändning.

Åretruntmarkerna

Marker där samebyarna har rätt att bedriva renskötsel under hela året. För fjällsamebyarna innebär "året-runt-markerna" området ovanför odlingsgränsen och upp till riksgränsen. För skogssamebyarna innebär det gränsbestämda områden ovanför lappmarkgränsen. För samebyarna i Jämtlands och Dalarnas län innebär det områden inom renbetesfjällen i Jämtlands län och de områden i Jämtlands och Dalarnas län som av staten var särskilt upplåtna till renbete. Ett gällande gränsbeslut kan innebära att olika samebyar har betesrätt i samma område, men vid olika årstider.

Renbetesfjäll

Renbetesfjällen omfattar i huvudsak av staten hävdade ägda fastigheter. Samerna har enligt rennäringslagen vidsträckta rättigheter och skydd för att kunna bedriva sin näring inom renbetesfjällen och i viss mån även inom sedvanemarkerna.

Vinterbetesmarkerna

Vinterbetesmarkerna är marker som enbart får användas till renbete under tiden 1 oktober till och med 30 april. För fjäll- och skogssamebyar innebär "vinterbetesmarkerna" de delar av renskötselområdet i Sverige som inte utgörs av "året-runt-markerna" och koncessionsområden.

Konventionsrenbete

För att använda betestillgångarna rationellt har samerna sedan urminnes tider fört sina renar över de riksgränser som efterhand fastställts. Ännu idag sker norsk renbetning i Sverige vintertid och svensk renbetning i Norge sommartid. Detta regleras genom en renbeteskonvention mellan länderna. För närvarande föreligger inget konventionsavtal mellan Sverige och Norge.

Områden för koncessionsrenskötsel

Den som är same kan få tillstånd (koncession) att driva renskötsel i Norrbottens län nedanför lappmarksgränsen inom område där renskötsel av ålder förekommer under hela året (Kalix- och Torne älvdalar). Inom detta så kallade koncessionsområde bedrivs renskötsel under hela året. Tillståndet innefattar även rätt att sköta ett visst antal renar åt dem som äger eller brukar jordbruksfastigheter i området. Dessa ägare eller brukare får äga högst 30 renar per hushåll.

Kärnområde

Kärnområden är områden som utgör kraftcentrum inom samebyn. Sådana bör skyddas då de har en total kvalitet som har avgörande betydelse för möjligheterna att bedriva renskötsel inom samebyn. De tillfredsställer renens behov av betesro och utrymme. Dessa områden – det kan vara ett eller flera inom en sameby – nyttjas för att hålla renen stationär inom såväl åretruntmarkerna som inom vinterbetesmarkerna de tider detta är nödvändigt. Även områden som behövs för renhjordens reproduktion – brunstland och kalvningsland – hör hit.

Flyttled

Flyttlederna visar de förflyttningar som sker med renhjordarna mellan olika årstidsland. Flyttlederna kan vara röjda eller särskilt iordningsställda. I flertalet fall är de dock helt omarkerade och utgörs av naturligt avgränsade stråk i topografin, exempelvis myrstråk, isbelagda sjöar och vattendrag osv. Det är flyttleden som funktion som avses skyddas som riksintresse vilket innebär att den yta som redovisas i materialet ska ses som ett stöd för vilket område som kan komma att anses vara av riksintresse.

Rastbete

Dessa utgörs av mindre områden utefter en flyttled, vilka är nödvändiga för att leden ska kunna utnyttjas. Ju tätare det är mellan dessa, desto större möjlighet har man att kunna genomföra en lyckad renflyttning. Rastbete ger föda och vila för renhjorden och underlättar att hålla den samlad så att flyttningen kan fortsätta.

Trioselland

Områden inom årstidslanderna som är viktiga för renen. Dit söker sig renarna naturligt för bete och vila under en längre period. Dessa har betingelser i topografin och betet som gör att renarna trivs där.

Uppsamlingsområde

Områden som motsvarar de krav som ställs för att renskötaren ska kunna samla ihop en renhjord. Dessa områden finns inom alla årstidsland. Uppsamlingsområden är marker dit renarna beger sig vid viss vindriktning och väderlek och där de sedan har benägenhet att stanna upp.

Svår passage

Vid förflyttningar mellan betesområden, både med samlad hjord och vid strövbetning, är det ofta svårt att få renarna att passera till exempel vadställen, branta sluttningar, lands- och järnvägar, bebyggelse eller tät vegetation.