

Förekomstrelaterat ersättningssystem i Sverige - erfarenheter och förslag till förbättringar

Innehållsförteckning

Innehållsförteckning	1
Sammanfattning	3
Förslag till förbättringar	4
Vision	4
Historik	5
Fältstudier	5
Tidigare ersättningssystem	5
Sammanställning och analys av tidigare ersättningssystem	6
Naturvårdsverkets förslag 1991	7
Kontroll av rovdjursdödade renar infördes	7
Samepropositionen	8
Rovdjursinventeringar	8
Nordkalottkommitténs arbete med stora rovdjur	9
Regeringsuppdrag till Sametinget och Naturvårdsverket	9
Sametingets och Naturvårdsverkets överenskommelse	9
Införande av nytt ersättningssystem	12
Regeringens beslut om införande av nytt ersättningssystem kom sent	12
Stormöten	12
Överenskommelse mellan Direktoratet för naturförvaltning och Sametinget	13
Utvärdering av inventeringsverksamheten	13
Avståndskriterium	13
GPS-sändare på lodjur i renskötselområdet	14
Life-ansökningar	14
Rovdjurspolitik	15
Rovdjursutredning tillsattes	15
Propositionen – en sammanhållen rovdjurspolitik	15
Rovdjurspolitik från och med 2002	16
Viltskadeförordning	16
Föreskrifter om inventering och ersättning	16
Inventeringsföreskrifter	16
Föreskrifter om bidrag och ersättning	17
Information om rovdjursersättning och inventeringar	17
Resultat	18
Rovdjursinventeringar	18
Ersättningsnivåer	18
Utbetald ersättning	19

Rovdjursförekomst.....	20
Skillnad mellan utbetald ersättning och inventeringsresultat	20
Utbetald ersättning för rovdjur i Norge	21
Bidrag för att förebygga skador	22
Ersättning för massdöd.....	22
Analys av ersättningssystemet	24
Vad kunde ha gjorts bättre?	24
Bristande organisation, styrning och tydlighet	24
Olika departement som inte går i takt.....	24
Sametingets delade roller.....	24
Politik	24
Viltskadeförordningen	24
Vad gjordes fel vid införandet?	26
Vissa saker måste uppmärksammas?	26
Det finns bara tamren i Sverige	26
Renskötseln bedrivs olika	26
Inventering på reproduktionsnivå.....	27
Ersättning utbetalas till samebyarna.....	27
Forskning.....	27
Ersättningsnivåer för föryngring och övriga förekomster av rovdjur	27
Generös tillämpning av ersättningsbestämmelserna	27
Överklagningar och domar	28
Länsstyrelsens fältpersonal - flera roller i en.....	28
Samebyrepresentanter	28
Har renägarnas inställning till rovdjur förändrats?	29
Rovdjursstammarnas utveckling	29
Förslag till förbättringar	29
Vision	30
Tack.....	30
Referenser	31
Bilaga 1.....	32
Viltskadeförordning (2001:724).....	32

Sammanfattning

Ersättning för rovdjursförekomst i renskötseområdet

Ett ersättningssystem till samebyarna, som främst grundas på rovdjursförekomst, infördes i Sverige 1996. Det har nu varit verksamt i 14 år och erfarenheterna är i huvudsak positiva. Resan såväl innan ersättningssystemet infördes som därefter har dock varit krokig med många hinder att parera.

Ersättningssystemet är till sin karaktär i huvudsak förebyggande – samma ersättning utgår till samebyarna oavsett om renar dödas eller inte. Renägarna har därmed mycket att vinna på att genomföra noggranna samlingar och utöva tillsyn så att renar inte dödas. Ersättningssystemet kräver god kännedom om rovdjursstammarna. Högst ersättning utgår om föryngringar konstateras i en sameby. För varje föryngring av järv eller lodjur utgår ersättning med 200 000 SEK till samebyn. Ersättningssystemet är förekomstrelaterat för arterna järv, lodjur och varg. För björn och kungsörn fördelas en fast årlig summa utifrån samebyarnas barmarksareal. Mer unika händelser som så kallad "massdöd", dvs. att många renar dödas på kort tid inom ett begränsat område, ersätts till respektive renägare.

1974-1990. Naturvårdsverket genomförde och medverkade i flera studier för att åskådliggöra rovdjurens skador på ren och effekter på rennäringen. Det tidigare ersättningssystemet granskades och fördelar och svagheter analyserades.

1991. Naturvårdsverket överlämnade sitt förslag till regeringen som bestod av två alternativ: a) inför kontroll av tillämpningen av det då innevarande ersättningssystemet, b) övergå till ett ersättningssystem som bygger på rovdjursförekomst.

1992-1995. Kontroll genomförs av anmälda rovdjursdödade renar, vilken utförs av länsstyrelserna. Var 10:e anmäld rovdjursdödad ren kontrolleras i fält. Regeringen beslutar om att ett nytt ersättningssystem ska införas 1996. Naturvårdsverket och Sametinget får regeringens uppdrag att ta fram ett detaljerat förslag, den sk. överenskommelsen. Naturvårdsverkets och länsstyrelsernas intensifierar arbetet med att utveckla och testa lämpliga inventeringsmetoder. Ett sådant arbete pågår parallellt inom Nordkalottens arbetsgrupp med stora rovdjur.

1996-2001. Det nya ersättningssystemet börjar gälla. Det sker dock helt utan formellt författningsstöd, varför övergången hanteras av Sametinget, Naturvårdsverket, länsstyrelserna och samebyarna gemensamt. Ett konststycke i sig! Länsstyrelserna är ansvariga för inventeringarna av rovdjur medan Sametinget fördelar både ersättnings- och inventeringsmedel till samebyarna. Regeringen (Miljödepartementet) beslutar att tillsätta en rovdjursutredning (1996) som resulterar i två betänkanden (1999), en proposition (2000) och ett riksdagsbeslut om en Sammanhållen rovdjurspolitik (2001).

2002. Rovdjurspolitiken börjar gälla som medför; att tydliga mål sätts för de stora rovdjuren och kungsörn, att ett område i landet särbehandlas – renskötseområdet, att länsstyrelserna ges ett tydligt och utökat regionalt, att betydande medel tillförs förvaltningen främst via anslaget för biologisk mångfald och ersättningssystemet och inventeringsarbetet blir författningsreglerat i en förordning och föreskrifter.

Först efter sex års tillämpning fick ersättningssystemet och verksamheten i övrigt det formella och rättsliga stöd den kräver.

2006-2009. Regeringen (Miljödepartementet) beslutar att tillsätta en ny rovdjursutredning som resulterar i ett betänkande (2007), en proposition och riksdagsbeslut om Rovdjuren och deras förvaltning (2009). Renskötseområdet berörs endast marginellt och Sveriges riksdag beslutar den 21 oktober 2009 om en delvis reviderad rovdjurspolitik, som inte innebär några förändringar av gällande ersättningssystem. Däremot kommer möjligheterna att jaga rovdjur att bli mer liberala.

Vad kunde ha gjorts annorlunda?

Av den inledande beskrivningen av vägen fram till implementeringen av det förekomstrelaterade ersättningssystemet kan med all tydlighet utläsas, att det inom regeringskansliet, i vissa kretsar, funnits skepsis till att övergå till ett nytt ersättningssystem. Risken att den krokiga resan som gjorts i Sverige ska upprepas i Norge är förhoppningsvis utopisk.

Det måste finnas tydliga författningar och en väl fungerande organisation, där olika myndigheters ansvar framgår, liksom vilka förväntningar som ställs på andra intressenter. Verksamheten måste också ges erforderliga medel för såväl ersättningar som inventeringar liksom för den administration som krävs.

Det är viktigt att olika aktörers ansvar och roller tydligt beskrivs. Det är särskilt viktigt att myndigheternas uppgifter och ansvar är klart definierade. Myndighetsrollen får inte undergrävas. Krav på objektivitet och insyn (transparens) i arbetet måste framhållas, eftersom relativt höga statliga medel fördelas till samebyarna och det finns risk för jäv och yttre påverkan. Länsstyrelsernas inventeringspersonal har här en väldigt svår och utsatt arbetssituation, som kan minska genom att ensamarbete undviks. Även samebyrepresentanternas roll i inventeringsarbetet är inte utan svårigheter, där de representerar samebymedlemmarna.

Ett absolut årligt ersättningstak bör inte sättas, då det inte går att exakt förutsäga rovdjursstammarnas storlek förrän efter inventeringssäsongen.

Renskötseln bedrivs olika i samebyarna och rovdjursstammarna varierar och växlar i antal mellan åren. En viss flexibilitet i ersättningssystemet bör eftersträvas samtidigt som krav på likabehandling är stort. Alla gränsdragningar kommer att diskuteras och ifrågasättas. Det gäller såväl geografiska gränser som olika ersättningsnivåer för olika förekomster av rovdjur och vilka kriterier som ska vara uppnådda.

Den allmänna uppfattningen är att ersättningssystemets principer är accepterat hos såväl renägare som myndigheter? En återgång till det tidigare ersättningssystemet är inte aktuellt. Rovdjursstammarnas utveckling i renskötselområdet har också varit gynnsam ur ett förvaltningsperspektiv även om stora skillnader finns och att det fortfarande upptäcks fall av illegal jakt efter rovdjur.

Förslag till förbättringar

Här ges några konkreta förslag till förändringar som vore önskvärda för att utveckla det nuvarande ersättningssystemet i Sverige, vilka också gäller generellt.

- Den ersättning som utbetalas till samebyn bör grundas på ett medelvärde av rovdjursförekomsten under innevarande år och de närmast föregående två åren.
- Helt eller delvis förekomstrelaterad ersättning bör införas även för björn och kungsörn.
- Ersättningsnivåerna bör ses över utifrån ny kunskap om rovdjuren, men också utifrån samhällets krav och förväntningar på rennäringen.
- Ersättningen bör reducerad i områden där renskötsel tillåts endast under del av året.
- Svårt att fastställa *antalet* föryngringar av lodjur – ett "avståndskriterium" vore en mer objektiv lösning?
- Medel för samebyarnas medverkan i inventeringsarbetet måste öka.
- Kraven i prov för personer som deltar i inventeringsarbetet bör ställas högre.
- Ersättningen i konventionsområden måste regleras i den nya renbeteskonventionen.

Vision

Det ideala vore att avtal kan slutas mellan en sameby och staten om att samebyn ska härbärgera en bestämd rovdjursförekomst. Ersättning utgår för denna förutbestämda rovdjursförekomst. Det är sedan samebyns ansvar att årligen inventera och för tillsynsmyndigheten verifiera avtalad rovdjurs förekomst för att ersättning ska utgå.

Historik

I Sverige infördes ett nytt ersättningssystem den 1 januari 1996. Ersättningssystemet bygger i huvudsak på förekomsten av rovdjur och mindre på funna döda renar. Införandet föregicks av ett omfattande arbete som bestod av både ett flerårigt fältarbete för att ge ökad kunskap om rovdjursskadorna på ren och sammanställningar och analyser av det tidigare ersättningssystemet, som byggde på att rovdjursdödade renar skulle hittas i naturen.

Efter införandet 1996 av det förekomstrelaterade ersättningssystemet har väsentliga förändringar gjorts, varav de mest grundläggande gjordes efter de utredningsförslag som presenterades i utredningen Sammanhållen rovdjurspolitik (SOU 1999:146) som resulterade i regeringens proposition Sammanhållen rovdjurspolitik (prop. 2000/01:57).

Fältstudier

Naturvårdsverket ¹inrättades 1967 och är en relativt ung myndighet i den svenska statsförvaltningen. 1973 började verket arbeta särskilt med de stora rovdjuren, som då var hotade till sin existens i landet. Vargen var utrotad, så när som på någon individ som uppträdde i nationalparksblocket i Norrbottens län och järvstammen bedömdes kunna gå samma öde till mötes. Flera fall av illegal jakt bl.a. med hjälp av snöskoter hade uppmärksamats. Även situationen för lodjur och björn bedömdes som osäker. De rovdjur som fanns kvar var undanträngda till främst delar av Norrlands inland och fjälltrakter. De konflikter som då fanns med stora rovdjur var helt kopplade till skador på ren och konsekvenser för rennäringen.

Under 1960-talet gjordes i Bertil Haglunds regi studier av de fyra stora rovdjurens vintervanor (*Haglund, 1966, 1978*), som i huvudsak byggde på snöspårningar av varg, björn, järv och lodjur. Då Naturvårdsverket 1974 inledde undersökningar för att kartlägga rovdjursskador på ren fokuserades mer på renen än på rovdjuren. Fältstudier inleddes det året på Ottfjället i Vålådalsfjällen i Jämtlands län. Studier pågick där till 1979, varefter en omfattande fältstudie förbereddes i samarbete mellan Naturvårdsverket, Statens veterinärmedicinska anstalt och Sveriges lantbruksuniversitet. Det arbetet genomfördes därefter under åren 1982-1986 i samebyarna Umbyn (Ubmeje) i Västerbottens län och Jåkkåaska (Jåhkågaska) i Norrbottens län. I dessa studier arbetades det med individmärkta renar. I Umbyn och Jåkkåaska användes mortalitetssändare i den då största studien i världen, varvid 1 600 renkalvar försågs med sådana sändare.

Dessa studier visade att rovdjuren stod för en betydande del av förlusterna hos renkalvar. Studierna visade också att endast ytterst få renkalvar kan hittas under barmarkstid då renkötseln bedrivs under extensiva former. Det är också svårt att hitta döda renar vintertid, såvida inte omfattande snöspårningar görs av de stora rovdjuren och asätare som röd- och fjällräv. Likaså är det i många fall inte möjligt att entydigt fastställa dödsorsak då kadavren är gamla och endast rester av en död ren hittas. Resultaten av dessa studier finns publicerade i boken *Renar och rovdjur, 1990*.

Tidigare ersättningssystem

Det tidigare ersättningssystemet som byggde på att döda rovdjursdödade renar skulle hittas introducerades tidigt under 1900-talet. I 1927 års jaktstadga ersattes skador av björn och lodjur på statens mark (kronomark). Dessa arter hade dessförinnan blivit fredade. 1933 utökades denna skyldighet för staten till att omfatta även privatmark. 1938 inkluderades även "örn" som ersättningsgrundad art och 1946 även varg och järv,

¹ Myndighetens namn var då *statens naturvårdsverk*.

dvs. långt före fredningen av dessa båda arter. Därmed fick regelverket i princip den utformning som därefter gällde i 50 år.

Principen var att de rovdjursrivna renarna skulle hittas i naturen och att någon skulle intyga att renen var rovdjursdödad. Många samebyar utbetalade en så kallad synekostnad på mellan 50-250 kronor till personer som anmälde rovdjursrivna renar. Ersättningen från staten för de rovdjursrivna renarna utbetalades till den enskilde renägaren för de renar, som med hjälp av renmärke (örnsnitt) gick att identifiera till ägare, i de fall renens ägare inte gick att fastställa utbetalades ersättning till den sameby inom vars betesområde renen påträffades. Ersättningens storlek för olika kategorier av renar varierade (kön och ålder). Eftersom inte alla rovdjursrivna renar påträffades utbetalades en 2-3 gånger högre ersättning för dessa anmälda rovdjursdödade renar, än om renen slaktats. Rovdjursdödade renar överkompenserades således. Antalet ersatta renar som hanterades i systemet varierade mellan åren och var som högst 1989/90 med 8 252 ersatta renar.

Systemet reglerades i 1938 års jaktstadga ²(1938:279) och i en särskild förordning *Förordning om ersättning vid vissa skador av rovdjur* (1976:430). Administrationen av ersättningssystemet hanterades av länsstyrelsernas rennäringssenheter som sysselsatte mellan 5-10 handläggare under delar av året (ca 5 årsarbeten).

Sammanställning och analys av tidigare ersättningssystem

Sammanställningar av utbetalda ersättningar gjordes årligen, vilka sammanställdes av Naturvårdsverket och redovisades bl.a. i statens jordbruksverks tidskrift *Rennäringsnytt*. Där redovisades hur ersättningen fördelades på kategori av ren, rovdjursart, länsstyrelse och landets 51 samebyar.

I det arbete som föregick förslaget till ett förekomstrelaterat ersättningssystem gjorde Naturvårdsverket en analys av tillämpningen av ersättningssystemet under senare delen av 1980-talet. Granskningen gjordes i huvudsak på samebynivå och beskriver renantal, andelen rovdjursdödade renar i förhållande till renantal, renarnas köns- och åldersfördelning, "utbys" renar, andelen renar utan känd ägare, dödsorsaker, utbetald ersättning m.m. De utbetalningar som gjordes budgetåret 1989/90 på totalt 19,3 miljoner SEK redovisades i detalj även uppdelat på de renägare som fick rovdjursersättning det året. Andelen norska renägare som fick ersättning det året var ytterst få. Även hur olika personer intygat att renar var rovdjursdödade redovisades schematiskt för två grannsamebyar.

Analysen visade:

- att få rovdjursdödade renar kan hittas utan särskilda sökinsatser,
- att dödsorsaken i många fall inte entydigt kan fastställas,
- att intygen att renen var rovdjursdödad mestadels gjordes av andra renägare i den egna sitan eller samebyn,
- att länsstyrelsernas tillämpning av ersättningssystemet var generöst och att inga fältkontroller gjordes,
- att samstämmigheten mellan rovdjursförekomst och utbetald rovdjursersättning var svag och varierade stort mellan intilliggande samebyar,

² **16 §** Dödas eller skadas tamdjur genom angrepp av varg, björn, järv, lo eller örn eller vållar sådant djur annan skada på tamdjursskötseln inom visst område, utgår ersättning av statsmedel enligt förordningen (1976:430) om ersättning vid vissa skador av rovdjur. Förordning (1981:678).

att det förekom mycket stora skillnader beträffande utbetalda ersättningsbelopp till olika renägare i samma sameby, som inte kunde relateras till renägarnas reninnehav,
att retroaktiva utbetalningar ibland måste göras då ersättningsnivåerna ändrades under innevarande budgetår,
att det inte fanns något kostnadstak för utbetalda ersättningar under budgetåret.

Granskningen och analysen av ersättningssystemet presenterade Naturvårdsverket i en rapport 1991.

Naturvårdsverkets förslag 1991

Naturvårdsverket presenterade rapporten *Förslag till nytt ersättningssystem för rovdjursdödade renar 1991, vilken var resultatet av ett regeringsuppdrag.*

I rapporten menar Naturvårdsverket att ersättningssystemet är så bristfälligt att det omedelbart måste ändras. Länsstyrelserna uppmanas att omgående vidta åtgärder som att rovdjursdödade renar omgående skall anmälas, för att möjliggöra ökad kontroll. Vidare föreslog verket att ett nytt förekomstrelaterat ersättningssystem skulle införas. Rapporten skickades till landets samtliga renägare och föranledde en intern diskussion bland dessa. Upplagan tog snabbt slut!

Naturvårdsverkets ursprungliga förslag utgick från principen att rovdjursersättningens storlek också ska avspeglas i rovdjursförekomst. För att detta skulle vara möjligt krävdes:

att årliga rovdjursinventeringar genomförs i varje sameby,
att ersättningens storlek till samebyn grundas främst på antalet föryngringar för respektive rovdjursart och om föryngringar saknas på annan förekomst,
att ersättningsnivåerna för respektive rovdjursart ska beakta artens predationstryck³(förväntad skada) och naturvårdsvärde (bevarandevärde),
att fall av massdödande ersätts separat.

En knäckfråga var att fastställa en rimlig ersättningsnivå för respektive rovdjursart. I förslaget diskuterades och analyseras särskilt utifrån uppgett renantal och beräknad rovdjursförekomst och det beräknade antalet rovdjursdödade renar utifrån predationstryck och artens benägenhet att äta kadaver som andra rovdjur dödat.

En järv beräknades årligen döda 24 renar och ett lodjur 36. Föryngringar av dessa arter beräknades "kosta" 75 respektive 100 renar livet.

Naturvårdsverket pekade också på att det med ett sådant ersättningssystem var möjligt att sätta ett kostnadstak för rovdjursersättningarna, eftersom dessa hade ökat stadigt under de föregående 15 åren.

Kontroll av rovdjursdödade renar infördes

Naturvårdsverkets förslag remissbehandlades av regeringen. Mot bakgrund av de invändningar som framkom vid remissbehandlingen fann regeringen att förslaget inte omedelbart kunde läggas till grund för ett ändrat ersättningssystem utan ytterligare överväganden (prop. 1991/92:96 om vissa jordbrukspolitiska frågor, m.m.). Regeringen ansåg dock att Naturvårdsverkets förslag till kontrollmöjligheter borde genomföras omgående. Riksdagen godtog förslaget (bet. 1991/92:BoU17, rskr. 1991/92:246).

³ Predationstrycket angavs på en tiogradig skala: varg=10, lodjur=8, järv=5 och björn och kungsörn=1 vardera

En relativt omfattande kontrollverksamhet genomfördes under åren 1993-1995. Var tionde ren som anmäldes rovdjursdödad kontrollerades i fält och en databas (Rov-ren), där de anmälda rovdjursdödade renarna registrerades med datum, platsangivelse, renens kön och ålder, renägare samt dödsorsak. Totalt kontrollerades ca 3 000 renar i fält under de tre åren. Det var nu möjligt att för första gången redovisa fyndplatserna för de anmälda renarna på kartor, eftersom noggranna platsangivelser hade angetts. Databasen avvecklades samtidigt som kontrollverksamheten upphörde. Kontrollen reglerades i Naturvårdsverkets föreskrift *Kungörelse med föreskrifter om kontroll vid anmälan om rovdjursriven ren; SNFS (1992:13)*. Antalet ersatta renar minskade under kontrollperioden jämfört med åren dessförinnan.

Flera fall av oegentligheter konstaterades i samband med kontrollen. Det konstaterades att anmälda renar inte var rovdjursdödade. I några fall hade störtade renar anmälts. Samma ren hade anmälts flera gånger. I andra fall hade renar flyttats för att ersättning skall utgå mer än en gång. I några fall kunde den anmälda renen inte hittas. Kalvar anmäldes som vuxna och tjurar som vajor (enligt bilaga till statens naturvårdsverks skrivelse 1993-12-29 med dnr 350-5655-93 Nf).

Samepropositionen

I regeringens proposition 1992/93: 32 om samerna och samisk kultur m.m. som främst berör inrättandet av ett samiskt parlament – Sameting - och en samisk myndighet i Sverige föreslår regeringen också en övergång till ett nytt ersättningssystem för rovdjursskador på ren. I propositionen konstateras att det nuvarande ersättningssystemet är förenat med sådana brister att det bör ersättas med ett nytt. Rennäringen får årligen disponera ett belopp motsvarande det skäligen värdet av de renar som har rivits av rovdjur. Fördelningen av ersättningen skall baseras på rovdjursförekomst. Sametinget svarar för administrationen och fördelningen i samverkan med Statens naturvårdsverk. Övergången bör dock ske först vid den tidpunkt då det efter fortsatta inventeringar finns tillräcklig kunskap om rovdjuren och deras beteendemönster liksom om renen och renskötseln. Departementschefen hänvisar till Naturvårdsverkets beräkningar att rovdjuren svarar för högst 12 % av dödligheten under kalvarnas första levnadsår. Hos vuxna renar bedöms den årliga förlusten orsakad av rovdjur vara ca 2 %. Verket har grovt beräknat antalet rovdjursdödade renar till mellan 12 000 och 22 000. Sametinget kan tidigast inleda sitt arbete under hösten 1993. Mot bakgrund härav och för att ge tid till ytterligare arbete med rovdjursinventeringar, bör det nya ersättningssystemet gälla från den 1 juli 1995. Propositionen innehöll inte något förslag till författningsreglering. Samepropositionen godkändes av riksdagen den 15 december 1992 (bet. 1992/93:BoU8, rskr. 1992/93:115).

Rovdjursinventeringar

Naturvårdsverket har tillsammans med främst länsstyrelsen i Norrbottens län under lång tid arbetat med faunainventeringar. Sådana inventeringar startade redan vintern 1973/74 då ett 10-tal personer anställdes vid länsstyrelsen för att bl.a. arbeta med faunatillsyn och -inventeringar. En tioårig inventeringsserie finns från åren 1974-1983 då det mest omfattande viltövervakningsprojekt som gjorts i Sverige genomfördes i den del av Norrbottens län som ligger ovan odlingsgränsen. Området är på ca 42 000 km² och indelades i femkilometersrutor. Drygt 1 600 femkilometersrutor inventerades under vårvintern med hjälp av snöskoter. Spårobservationer av stora rovdjur, men också spår av övriga viltarter som av smågnagare, ekorre, hare, räv, mård, mink, utter, ren, älg, ripa, tjäder etc. registrerades. Därutöver registrerades synobservationer av såväl däggdjur som fåglar, men också förekomsten av skoterspår och skidspår. Övervakningsprojektet fortsatte med ett färre antal inventeringsrutor ytterligare i fem år (1984-1988). Inventeringsmetoden finns beskriven i BIN-normerna (Biologiska inventeringsnormer Däggdjur, SNV Meddelande 1/1979) och resultaten i Naturvårdsverkets rapport 3919, (Vinterns däggdjur och fåglar i fjällen, 1991).

Rovdjur inventerades även i samband med de renförlustundersökningar som gjordes under dessa år i både delar av Jämtlands, Västerbottens och Norrbottens län.

Olika inventeringsmetoder prövades som redovisas i Naturvårdsverkets rapport (Rovdjursinventering i Norrbottens fjällvärld 1989-1992 samt förslag till fortsatt inventeringsverksamhet, 1993). Där föreslås att det fortsatta inventeringsarbetet ska kunna ge en översiktlig kunskap om rovdjursförekomsten, att se trender och att i samebyar kunna dokumentera såväl förekomst som föryngringar. Därmed lades grunden till en inventeringsverksamhet som fokuserade på rovdjurens föryngringar, vilket utgjorde en viktig förutsättning för det nya ersättningsystemet.

Nordkalottkommitténs arbete med stora rovdjur

Nordkalottens Miljöråd upprättade i december 1991 en arbetsgrupp för att arbeta med stora rovdjur på Nordkalotten. Gruppen bestod av representanter från tre länder och sex län; finska Lappland, Norrbottens och Västerbottens län i Sverige och fylkena Nordland, Troms och Finnmark i Norge.

Arbetsgruppen producerade fyra rapporter (1993, 1994, 1996 och 2001) som beskriver rovdjurens förekomst, inventeringsmetoder, skador, jaktformer m.m. Arbetsgruppen ger också förslag till både en samordnad beståndsovervakning och en ökad samordning av förvaltningsåtgärderna på Nordkalotten.

Arbetsgruppens arbete och konkreta förslag till inventeringsmetoder inträffade mycket lägligt i tiden för att underlätta övergången till ett nytt ersättningsystem i Sverige. De inventeringsmetoder som arbetsgruppen rekommenderade utgjorde stommen i det inventeringsarbete som inleddes i det svenska renskötselområdet 1996.

Regeringsuppdrag till Sametinget och Naturvårdsverket

Sametingets och Naturvårdsverkets överenskommelse

I november 1993 fick det då nybildade Sametinget tillsammans med Naturvårdsverket regeringens uppdrag att *i samråd*⁴ utarbeta de närmare detaljerna kring det föreslagna ersättningsystemet (Jordbruksdepartementet dnr 2413/92). Uppdraget bedömdes av många utomstående som ett omöjligt uppdrag. Skulle det nyinrättade Sametinget och Naturvårdsverket kunna komma överens i en fråga där uppfattningarna i många fall är diametralt olika.

Representanter för de båda myndigheterna arbetade tålmodigt och kunde den 7 februari 1995 till regeringen överlämna en rapport *Förslag till utformning av det nya ersättningsystemet för rovdjursrivna renar*, som de båda myndigheterna gemensamt stod bakom.

I rapporten som ofta benämns "Överenskommelsen" presenteras ett förslag till ersättningsystem, som bygger på Naturvårdsverkets förslag från 1991, men där också justeringar och preciseringar gjorts. Det kan också sägas – nästan 20 år senare - att vissa frågor där myndigheterna märkte att det inte gick att bli överens utelämnades i det gemensamma förslaget.

⁴ I direktiv och skrivelser från regeringen används begreppen *i samråd* och *efter samråd*. Då det står *i samråd* ska myndigheterna avge förslag i consensus!

I överenskommelsen sägs att grundprincipen är att ersättning skall betalas ut till samebyar med dokumenterad rovdjursförekomst helt oberoende av om rovdjursdödade renar hittas eller inte. Denna princip bör gälla för järv, lodjur och varg, vilka tillsammans svarade för 90% av dåvarande ersättningsbelopp. För dessa tre arter skall årligen för varje samebys betesområde fastställas förekomst på olika nivåer:

- 1) föryngring av arten sker, samt i så fall antalet föryngringar
- 2) arten finns regelbundet (föryngring förekommer inte)
- 3) arten saknas eller bara uppträder tillfälligt

Kriterier för dessa nivåer beskrivs. Inventeringarna skall också visa om en föryngring också berör en eller flera intilliggande samebyar. Inventeringarna ska därutöver utgöra underlag vid en eventuell decimering eller skydds jakt efter rovdjur.

För björn och kungsörn anser myndigheterna att det för närvarande (1995) inte finns underlag att föreslå en förekomstrelaterad ersättning, utan föreslår att tillsvidare bör ersättningen utgå från samebyarnas barmarksareal. Det sägs också att under den först 3-årsperioden kunskap tas fram som möjliggör koppling till föryngringar även för dessa arter.

Myndigheterna föreslår vidare att länsstyrelserna får ett övergripande ansvar för inventeringsverksamheten. Ansvaret ska omfatta såväl insamling som dokumentation, bearbetning, sammanställning, rapportering och arkivering av all information om de ersättningsgrundande rovdjursarterna i länet. All information som ligger till grund för ersättning, vare sig det gäller dokumenterad föryngring, linjeregistrering eller enstaka rapporter skall finnas registrerad på blanketter. Nordkalottkommitténs rekommenderade inventeringsmetoder och framtagna blankettsystem kan utgöra en viktig stomme i det inventeringsarbete som skall ligga till grund för det nya ersättningsystemet.

Beträffande ersättning för varje föryngring föreslogs ingen sänkning av ersättningens storlek då antalet föryngringar ökade, men däremot i områden där både järv och lo ynglar kan det emellertid vara motiverat med en lägre ersättning för en järvföryngring, eftersom järvar delvis lever av vad lodjuren dödar.

Med hänvisning till erfarenheter från Norge och det ren-rovdjursarbete som gjorts i Sverige föreslogs att havsörn "kan strykas" som predator på ren, dvs. inte vara ersättningsgrundad.

I överenskommelsen föreslås att ersättningen för föryngring och regelbunden förekomst (nivå 1-2) ska ersättas med värdet av olika antal renar. Tillfällig förekomst av en rovdjursart skulle ersättas med en schablonersättning i förhållande till samebys barmarksareal.

Tabell 1. Rekommenderat antal renar som ska ersättas vid olika förekomster av järv, lodjur och varg.

Antal ersatta renar	Järv	Lodjur	Varg	Björn	Kungsörn
Föryngring	200>150	200	500	-	-
Regelbunden förekomst	50	50	50/individ	-	-
Tillfällig förekomst	Arealersättning i förhållande till samebys barmarksareal			-	-
Arealersättning				Fast belopp Fördelas i utifrån samebys barmarksareal	Fast belopp

Enligt myndigheterna överenskommelse skulle i det nya ersättningssystemet rovdjurens skador på renskötseln ersättas med värdet av 25 000 - 35 000 renar, beroende på främst det antal rovdjursföryngringar som beräknas finnas utifrån befintligt kunskapsläge.

Det låg inte i uppdraget till myndigheterna att beräkna värdet i kronor av en rovdjursriven ren. I överenskommelsen beskrivs dock de ersättningar som tillämpades för trafik-, tåg- och rovdjursdödade renar. Det diskuteras även renarnas produktionsvärde och slaktvärde. Även två alternativ för att beräkna medelvärdet på en rovdjursriven "genomsnittsren" presenterades.

Extrema situationer som massdöd diskuteras, dvs. att flera renar dödas eller skadas på kort tid inom ett begränsat område. Sådana händelser föreslås ersättas i annan ordning, eftersom dessa renar oftast kan identifieras till kön, ålder och ägare. Myndigheterna föreslår även att en rovdjurskadefond bör bildas.

Toleransnivåer

Därutöver presenterades konkreta förslag när decimering av rovdjursstammarna skulle kunna ske. Begreppet "toleransnivåer" introducerades och konkretiserades, varvid hänsyn ska tas såväl till renägarnas och rovdjurens situation.

De konkreta förslag som presenterades för en sameby var:

- 1) rovdjurens beräknade "uttag" bör inte överstiga 1/3 av det normala slaktuttaget,
- 2) vilket kan motsvara 10% av samebyns renantal,
- 3) högst 4 föryngringar av järv eller lodjur bör inte förekomma i en sameby eller 6 föryngringar sammantaget av de båda arterna.

Vidare sägs att det finns olika uppfattningar när det gäller hur stor toleransnivån bör vara, och att det finns renskötare som anser att en betydligt lägre toleransnivå bör gälla.

Samråd

Därutöver föreslogs att samråd skulle ske mellan samebyarna, länsstyrelserna, Sametinget och Naturvårdsverket och att ett första möte bör hållas under hösten 1996.

Utvärdering

Kunskapsläget är skiftande och renskötsel bedrivs på varierande sätt i olika byar. Kunskapen om rovdjuren ökar. Det föreslagna ersättningssystemet kommer att behöva justeras löpande den första tiden. De riktlinjer som föreslås, måste därför ha en provotid och avslutas med en sammanfattande utvärdering efter tre år. Utvärderingen bör göras av företrädare för Naturvårdsverket, Sametinget och länsstyrelserna.

Sametingets och Naturvårdsverkets förslag ledde inte till någon författningsreglering. Överenskommelse föranledde således inga omedelbara åtgärder från regeringens sida så att berörda intressenter kunde vara väl förberedda vid övergången till det nya förekomstrelaterade ersättningssystemet.

Införande av nytt ersättningsystem

Regeringens beslut om införande av nytt ersättningsystem kom sent

Först den 21 december 1995 beslutade regeringen (dnr Jo95/345) att det nya ersättningsystemet skulle träda i kraft den 1 januari 1996, dvs. 9 dagar senare!

I beslutet sägs bara att regeringen överlåter till Sametinget att, efter samråd med Naturvårdsverket och berörda myndigheter, avgöra lämplig metod för insamling, bearbetning och redovisning av rapporterade rovdjursförekomster. Någon författning fanns inte utan Sametinget, Naturvårdsverket, länsstyrelserna och samebyarna försökte gemensamt lösa genomförandet. Som vägledning fungerade utöver ovan refererat regeringsbeslut också budgetpropositionerna samt Sametingets och Naturvårdsverkets överenskommelse.

Det måste framhållas att det av regeringen skisserade systemet på väsentliga punkter avvek från Naturvårdsverkets ursprungliga förslag. Regeringen tog fasta på att det med det nya systemet kunde sättas ett tak för ersättningen. Däremot angavs inga kostnader för vare sig föryngringar eller andra förekomster av rovdjursarterna. I budgetpropositionen för 1996 anvisades högst 14 miljoner till ersättning, vilket inte underlättade införandet av det nya ersättningsystemet. Utbetalda ersättningar de fem närmast föregående åren var 21,8; 14,0; 32,8, 21,8 och 22,3 miljoner SEK (medelvärde 22,5). Naturvårdsverket och Sametinget gick då in med en gemensam skrivelse till regeringen, där myndigheterna begärde att ersättningsnivån måste höjas med 10 miljoner till 24 miljoner, vilket också blev resultatet.

I och med att regeringen inte angav med vilka belopp olika förekomster av rovdjur skulle ersättas utgjorde de i den så kallade överenskommelsen skisserade ersättningarna grund för Sametinget vid deras fördelning av det totala ersättningsbeloppet. Det innebar att det inte blev tydligt med vilket belopp i kronor och ören en järv eller lodjursföryngring ersattes. En koppling till rovdjursförekomst fanns nu inte, utan en totalsumma skulle fördelas för all del utifrån ett inventeringsresultat. Konsekvensen blev inte att ersättningen till samebyn ökade med ett ökat antal föryngringar, utan snarare att den minskade, eftersom det inte hade angivits ett "pris" på varje föryngring eller andra förekomster. Kontentan av detta blev att med färre föryngringar blev ersättningen för varje föryngring högre. Denna paradox varade i sex år tills rovdjurspolitiken tog vid 2002.

Introduktionen av ersättningsystemet och rovdjursinventeringarnas genomförande fungerade på det hela taget hyggligt trots de svårigheter, som berörda myndigheter och intressenter ställdes inför.

Stormöten

Samma höst som ersättningsystemet introducerades anordnades det första stormötet i Arvidsjaur, där representanter från samebyarna deltog tillsammans med företrädare från länsstyrelserna i berörda fem län, Naturvårdsverket och Sametinget. Mötet kunde anordnas tack vare ekonomiskt stöd från Världsnaturfonden, WWF. På detta och efterföljande årliga stormöten diskuterades inventeringsmetoder och -rutiner och ersättningarnas storlek och fördelning. Det bör uppmärksammas att under ersättningsystemets inledande 6 år saknades det ett formellt regelverk, varför dessa möten var en viktig återkommande mötesplats, där olika uppfattningar framfördes och dryftades i mindre grupper och i plenum. Ibland blev diskussionerna heta men stormötena har trots det varit efterfrågade och spelat en viktig roll. Stormötena har arrangerats varje år av myndigheterna, med undantag för år 2005. Ofta har Storuman varit skådeplatsen.

Överenskommelse mellan Direktoratet for naturforvaltning og Sametinget

Då det nya ersättningssystemet infördes uppmärksammade främst Direktoratet for naturforvaltning svårigheten att tillämpa två olika ersättningssystem för delvis samma renskötare. Det gäller då de samebyar och renskötare som med stöd av 1972 års renbeteskonvention äger rätt till renbete i både Sverige och Norge. Direktoratet träffade därav en överenskommelse med Sametinget att det svenska ersättningssystemet skulle tillämpas för svenska renägare och det norska systemet för norska renägare oavsett om renarna betade och dödades i Sverige eller Norge.

Utvärdering av inventeringsverksamheten

Inventeringsverksamheten utvecklades och förfinades efterhand och flera utvärderingar har gjorts.

Linjetaxering

Den linjeinventering som beskrivs i Nordkalottrådets rapport nr 34 användes de inledande åren. Metoden dokumenterar spårfrekvens för att objektivt kunna mäta täthet och förändringar mellan år. Metoden utvärderades redan vintern 1996 under perioden januari-maj där förutbestämda linjer inom ett 15 mil² stort område i Sjaunja avpatrullerades och spår av lodjur och järv dokumenterades. Antalet korsande spår och antal spårnätter var viktiga parametrar. Utvärderingen visade att en omfattande inventeringsarbete krävdes för att uppnå en nivå där spårfrekvensen stabiliserades (Aronsson, Å, 1996. Utvärdering av inventeringsmetod för stora rovdjur – Sjaunja 1996, stencil).

Utvärdering av lodjursinventeringar

Redan efter två säsongers inventeringsarbete gjordes på Naturvårdsverket uppdrag en utvärdering av lodjursinventeringarna i renskötselområdet, varvid en del allvarliga brister i metodik och genomförande redovisades liksom förslag till förbättringar. Det resulterade bl.a. i krav på längre detaljspårningar och ökade krav på särskiljningsåtgärder för att fastställa olika föryngringar. Utvärderingen medförde även att inventeringsblanketterna reviderades (Aronsson & Liberg, 1997. Utvärdering av lodjurinventering i renskötselområdet 1997).

Avståndskriterium

En svårighet i inventeringen av lodjur är att fastställa *antalet* föryngringar, dvs. att samma föryngring (familjegrupp) inte räknas som olika föryngringar. 1994 inleddes arbetet med att radiomärka lodjur, där fångst koncentrerades till lodjurshonor med ungar, för att därigenom få bättre kännedom om familjegruppernas hemområden och i vilken omfattning överlappande hemområden förekommer. På stormötet hösten 1998 redovisades resultat från en första studie av hemområdesstorlekar, där också ett förslag till avståndskriterium (AK) på 25 km rekommenderades, då inga särskiljningar gjorts eller att de gjorda var bristfälliga (Östergren, A & Segerström, P. 1998. Familjegrupper av lodjur – metod för antalsbedömning). Därefter har detta avståndskriterium gällt.

Utvärdering av lodjursinventering vintern 1998-99 Tossåsens sameby

Syftet med detta uppdrag var att granska den skriftliga dokumentationen från den vinterns lodjursinventeringar i den samebyn för att se om inventeringsarbetet svarar upp mot de riktlinjer och rekommendationer som fanns uppställda för verksamheten. Enligt länsstyrelsens preliminära resultat hade det registrerats 19 föryngringar (familjegrupper) av lodjur. Dokumentationen av spårad sträcka och vilka särskiljningsåtgärder som gjorts var i många fall mycket bristfälliga. Utifrån det tillgängliga underlaget gjordes bedömningen att antalet föryngringar kunde reduceras till 7, vilket sannolikt var en underskattning, men att det verkliga antalet låg mellan 7 och 19. (Aronsson, Å. 1998. Utvärdering av lodjursinventering vintern 1998-99 Tossåsens sameby, stencil).

Utvärderingarna under senare delen av 1990-talet resulterade i olika förslag, vilka bl.a. syftade till bättre dokumentation av gjorda observationer och bättre samordning mellan länen. Vid de årliga stormötena dryftades förslagen av länsstyrelsernas personal och samebyarnas rovdjursansvariga tillsammans med företrädare för Sametinget och Naturvårdsverket för att finna gemensamma lösningar avseende bl.a. inventeringsmetodik och ökad samordning.

GPS-sändare på lodjur i renskötseområdet

För att få bättre kännedom om hemområdesstorlekar och eventuella överlapp mellan gränsande hemområden har lodjurshonor med ungar radiomärkts under en följd av år i olika delar av renskötseområdet - Jämtland (Gäddede och Härjedalen), Västerbotten och Norrbotten (Tornedalen). Studierna gjordes under de inledande åren på 2000-talet.

Loprojektet har före införandet av inventeringsföreskrifter och vid de revideringar som gjorts därefter tillfrågats om ny kunskap tillkommit som gör att AK bör förändras eller utgå. Svaret har hittills blivit att AK ligger relativt rätt!

Life-ansökningar

Naturvårdsverket utarbetade vid två tillfällen projektförslag för Life-ansökningar om framtagande av förvaltningsplaner för rovdjur i renskötseområdet (1999 och 2001). Vid det första tillfället var ambitionen att alla samebyar skulle medverka i projektet, men i det senare begränsades det till samebyarna i Jokkmokks kommun. Avsikten var att samebyarna aktivt skulle medverka i projektet tillsammans länsstyrelserna. En ansökan till Life-Nature 2000 (EU) om viktig medfinansiering föll på att vare sig Svenska Samernas Riksförbund eller Sametinget ville ställa sig bakom en sådan ansökan.

Senare (2007) har Världsnaturfonden, WWF gjort ytterligare ett försök i denna riktning, men även det har inte kunnat fullföljas till följd av bristande uppbackning från samiskt håll.

Rovdjurspolitik

Rovdjursutredning tillsattes

Samma år som det nya ersättningssystemet introducerades (1996) föreslogs att en rovdjursutredning skulle göras i Sverige. Initiativtagare var Svenska Samernas Riksförbund (SSR). Någon rovdjursutredning hade inte gjorts i landet efter 1942.

Sametinget och Naturvårdsverket levererade gemensamt underlag till utredningen. Behovet av formaliserade bestämmelser blev allt tydliga, varför de båda myndigheterna utarbetade förslag till föreskrifter och allmänna råd som återfinns som bilaga 3 i slutbetänkandet. Utredningen framhöll att Sametingets och Naturvårdsverkets översyn tillsammans med länsstyrelserna och samebyarna utgör viktiga bidrag till utredningens förslag. Utredningens slutbetänkande – Sammanhållen rovdjurspolitik (SOU 1999:146) - presenterades i december 1999.

I utredningen konstateras att ersättningssystemet inte är reglerat i någon författning. Den så kallade överenskommelsen om högsta rovdjursantal har vållat mycket diskussion. Från renägarhåll hävdas ofta att Naturvårdsverket svikit överenskommelsen. Även regeringen har fått kritik för sin hantering av frågan.

Rovdjursutredningen konstaterar att huvuddragen i det nuvarande ersättningssystemet för renar som dödas av rovdjur bör behållas. Systemets grundtanke att ersättningen till samebyarna beräknas utifrån rovdjursförekomsten och inte faktiskt dödade renar är bra ur olika synvinklar:

- Systemet kan stimulera till att man i ökad omfattning försöker förebygga rovdjursskador. Eftersom det är rovdjursförekomsten i sig som berättigar till ersättning gynnas den sameby eller renägare som kan förhindra skador. Man får samma ersättning även om färre renar dödas av rovdjur.
- Systemet framstår som rättvist. De byar som har flest rovdjur på sin betesområden kan ju antas ha störst rovdjursskador, i den mån förebyggande åtgärder inte vidtas eller är tillräckligt effektiva.
- Systemet bidrar till att man inom rennäringen får en mer positiv syn på rovdjursförekomst.
- Genom den inventering som systemet bygger på kan förändringar i rovdjursstammarna följas.

Utredningen konstaterar också "att de flesta av de renskötare vi träffat har ansett att systemet i princip är bra. Vi har i och för sig mött ett utbrett missnöje men det har främst gällt finansieringen och inte systemet som sådant".

Utredningen föreslår en rad konkreta åtgärder som mer överensstämmer med verkets ursprungliga förslag från 1991 och den så kallade överenskommelsen 1991.

Propositionen – en sammanhållen rovdjurspolitik

Rovdjursutredningens förslag resulterade i propositionen Sammanhållen rovdjurspolitik (prop. 2000/01:57) som riksdagen antog i mars 2001.

Viktiga konkreta åtgärder som då antogs var:

- Rätten till ersättning för rovdjursdödade renar regleras i en särskild förordning.
- Fast pris fastställs för föryngringar och andra förekomster av järv, lodjur och varg samt förekomst av björn och kungsörn. Det tidigare sättet att beräkna ersättningsnivån utifrån värdet på ett visst antal renar överges.

- Regeringen fastställer årligen ersättningsbeloppen efter förslag från Sametinget.
- Naturvårdsverket får särskilda anslag för att täcka kostnaderna för inventeringarna.

Rovdjurspolitik från och med 2002

I den rovdjurspolitik som gäller från och med 2002 fastslås tydliga mål för rovdjurens antal och utbredning och där sägs också att renskötselområdet är *det enda område i Sverige som ska särbehandlas*. Länsstyrelserna ges också ett väsentligt utökat mandat att ansvara för rovdjursförvaltningen, vilket också innebär att Naturvårdsverkets centrala roll förändras till att vara mer stödjande och vägledande. Naturvårdsverket utarbetade flera nya föreskrifter och allmänna råd. Naturvårdsverket introducerade i mars 2002 den första etappen av Rovdjursforum, som är en databas och ett verksamhetsstöd för handläggare och andra personer som arbetar i rovdjursförvaltningen på myndigheter.

Viltskadeförordning

Ersättningar, inventeringar m.m. av rovdjur regleras i en helt ny förordning (2001:724) där Naturvårdsverket gavs bemyndigande att utfärda föreskrifter både om inventeringar och bidrag och ersättningar i hela landet. Från och med 1 januari 2007 har Sametinget getts bemyndigande att utfärda föreskrifter om *bidrag och ersättning gällande rennäringen* (2006:1362).

Föreskrifter om inventering och ersättning

Naturvårdsverkets föreskrifter (NFS 2002:15) som trädde i kraft den 1 juli 2002 om inventering samt bidrag och ersättning för rovdjursförekomst i samebyar är mycket detaljerade, vilket gäller främst inventeringsdelen, där tydliga kriterier är angivna för att uppnå olika förekomster av rovdjur i samebyarna.

Föreskrifterna utvärderades redan efter två års tillämpning, då länsstyrelsen i Norrbottens län fick verkets uppdrag att lämna förslag till revidering av föreskrifterna. De reviderade föreskrifterna (NFS 2004:17) trädde i kraft den 1 januari 2005. Dessa föreskrifter gällde bara i ytterligare tre år (1 januari 2008), varefter föreskrifterna splittrades i två helt nya föreskrifter. Efter regeringsbeslut 2006 gavs Sametinget bemyndigande att föreskriva om bidrag och ersättningar gällande rennäringen, medan Naturvårdsverket utfärdar föreskrifter gällande inventeringar: *Sametingets föreskrift om bidrag och ersättning för rovdjursförekomst i renskötselområdet* (STFS 2007:9) och *Naturvårdsverkets föreskrift och allmänna råd om inventering av björn, varg, järv, lodjur och kungsörn* (NFS 2007:10).

I samband med föreskriftsändringarna har justeringar gjorts beträffande såväl inventeringskriterier av rovdjur som villkor för ersättningar. Sametinget har också ändrat ersättningsnivåerna så att de är fördelaktigare för samebyarna. Ersättningen för en sannolik föryngring av järv höjdes så att den är densamma som för en säker föryngring.

Inventeringsföreskrifter

I Naturvårdsverkets inventeringsföreskrifter (Naturvårdsverkets föreskrifter och allmänna råd om inventering av björn, varg, järv, lodjur och kungsörn, NFS 2007:10) regleras inventeringsarbetet i detalj.

I föreskrifterna beskrivs organisation, olika inventeringsmetoder, krav på kompetens, utbildning, kvalitetssäkring, sekretess, dokumentation och redovisning samt samverkan med norska myndigheter. Detaljerade kriterier för olika förekomster av respektive djurart finns i bilaga. Kriterierna har sina rötter i de rekommendationer som utarbetades av Nordkalottkommitténs arbetsgrupp kring stora rovdjur i mitten av 1990-talet. Kriterierna har under de hittillsvarande 14 inventeringssäsongerna anpassats till ny kunskap och vunna erfarenheter. Till föreskrifterna finns också allmänna råd.

Nuvarande föreskrifter är den tredje generationen och behandlar endast inventeringsarbetet. Naturvårdsverkets tidigare föreskrifter har i renskötselområdet som nämnts även behandlat ersättningsordningen och var då uppdelade i två föreskrifter där den ena omfattade arbetet i samebyar. Upphävda föreskrifter är NFS 2004:17, NFS 2004:18 och NFS 2002:14 och NFS 2002:15.

Föreskrifter om bidrag och ersättning

Från och med den 1 januari 2008 gäller beträffande bidrag och ersättning Sametingets föreskrifter (Föreskrifter om bidrag och ersättning för rovdjursförekomst i samebyar, STFS 2007:9).

Föreskrifterna beskriver definitioner, inventeringens syfte, medel, organisation, områdesavgränsningar och samverkan med norska myndigheter och länsstyrelsernas redovisningskrav utöver detaljer beträffande bidrag och ersättningar. Beträffande ersättningar tydliggörs att inget ansökningsförfarande krävs och hur ersättning i vissa fall delas mellan samebyar. Rutiner vid händelser av "massdöd" beskrivs samt hur arealbaserad ersättning för björn och kungsörn fördelas. I föreskrifterna hänvisas till relevanta delar i Naturvårdsverkets inventeringsföreskrifter.

Information om rovdjursersättning och inventeringar

För att bättre informera renägarna om det nya ersättningssystemet och de regelverk som styr detta gav Naturvårdsverket och Sametinget ut en informationsskrift 2005 som distribuerades till landets samtliga renägare (Naturvårdsverket & Sametinget. 2005. *Rovdjursersättning och inventeringar*).

Resultat

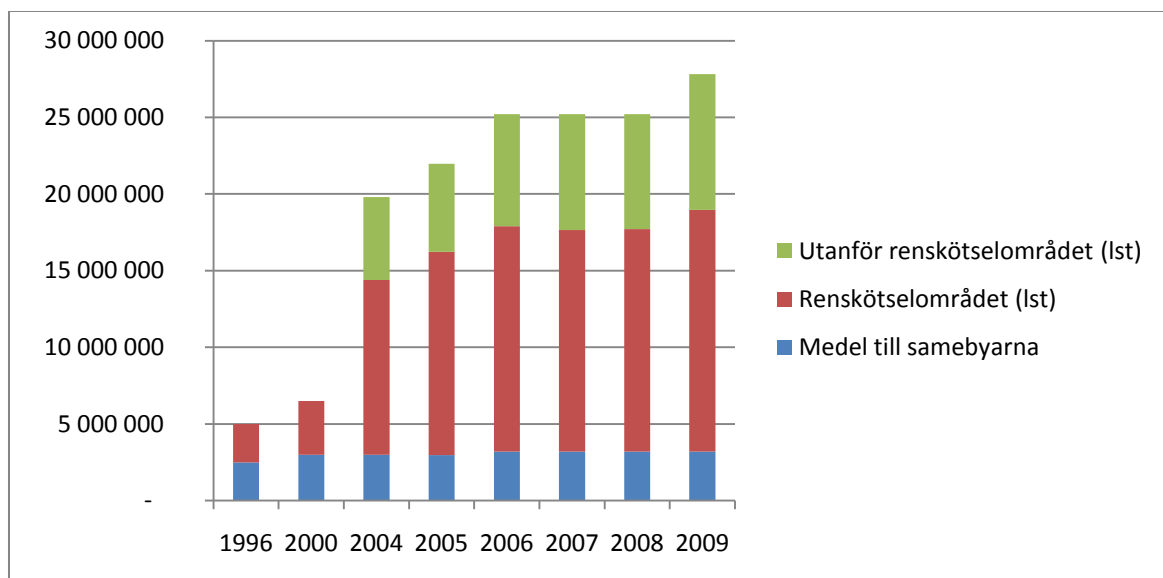
Rovdjursinventeringar

Inventeringen av rovdjur är en omfattande och kostnadskrävande verksamhet som är nödvändig för ett förekomstrelaterat ersättningssystem. Utveckling av olika inventeringsmetoder har pågått under decennier och metoderna utvecklas fortfarande efterhand som ny kunskap och erfarenheter tillkommer. Djurarterna björn, varg, järv, lodjur och kungsörn är ensamma om att ha inventeringsverksamheten som är reglerad i nationella föreskrifter. Operativt ansvariga för verksamheten är länsstyrelserna. Inventeringarna i renskötseområdet sker till stor del med hjälp av fast anställd personal.

Då ersättningssystemet introducerades 1996 fanns det ca 6 miljoner kronor till inventeringsarbetet som då fördelades lika mellan länsstyrelserna och samebyarna. Efter det att rovdjurspolitiken antogs 2001 har anslaget för inventeringar ökat markant. Länsstyrelsernas inventeringsarbete finansieras från anslagsposten Anslaget för biologisk mångfald tillhörande Miljödepartementet. Samebyarnas deltagande i arbetet finansieras däremot med Viltskadeanslaget tillhörande Jordbruksdepartementets ansvarsområde. Det anslaget har under åren i huvudsak varit oförändrat, medan anslaget till länsstyrelserna vuxit. Inventeringar av rovdjur sker även i län och i områden utanför renskötseområdet, varför en del av inventeringsanslaget används även där.

Därutöver tillkommer kostnader för analys av DNA-prover.

Medelstilldelningen för inventeringar framgår av *figur 1*.



Figur 1. Medelstilldelning för inventering av rovdjur i Sverige 1996, 2000 och under de senaste sex åren 2004-2009.

Ersättningsnivåer

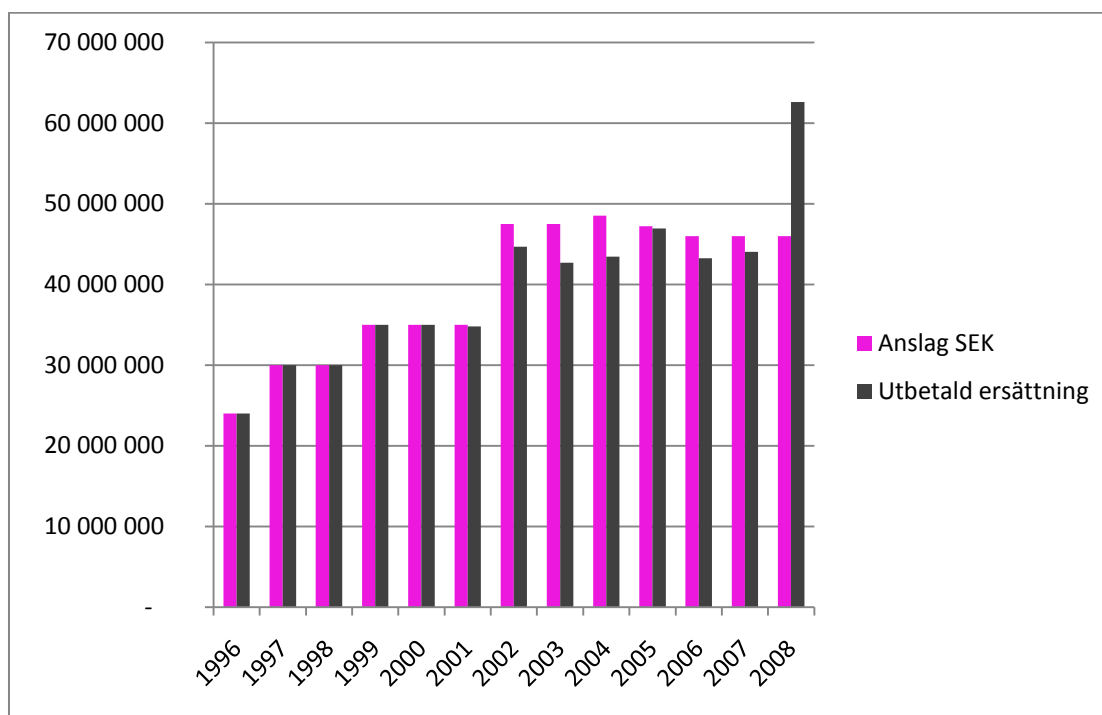
Enligt regeringens regleringsbrev 2008-12-11 (Jo2008/3859) till Sametinget för 2009 gäller följande belopp för olika förekomster av järv, lodjur och varg. Ersättningen för föryngringar gäller varje föryngring. Ersättningen för regelbunden/tillfällig förekomst av varg gäller varje individ. För förekomst av björn och kungsörn gäller att den totala ersättningen fördelas mellan samebyarnas utifrån deras areal.

Tabell 2. Ersättningen (SEK) för olika förekomster av rovdjur för 2009. Beloppen har i huvudsak varit oförändrade från och med 2002.

	Föryngring	Regelbunden förekomst	Tillfällig förekomst	Total ersättning arealfördelad
Järv	200 000	70 000	25 000	
Lodjur	200 000	70 000	25 000	
Varg	500 000	80 000	25 000	
Björn				1 616 000
Kungsörn				1 075 000

Utbetald ersättning

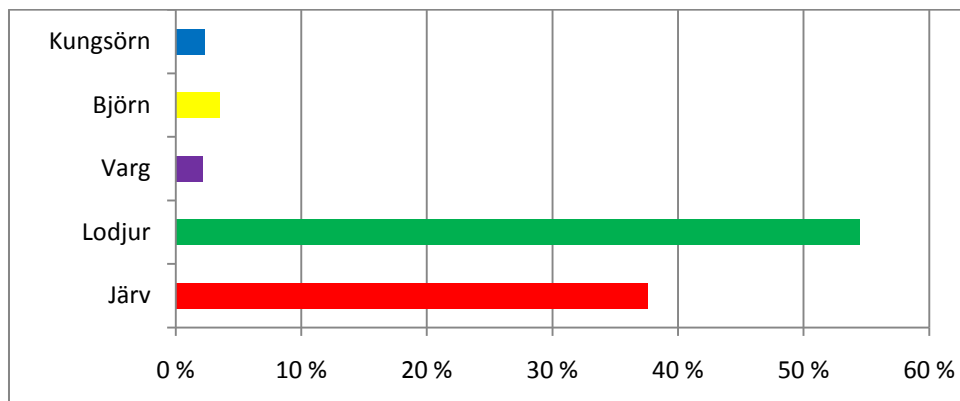
Utbetald ersättning till samebyarna för åren 1996-2008 framgår av figur 2. Anslaget har höjts i tre omgångar från 24 miljoner till 47,5 miljoner SEK. Under perioden 1996-2001 gällde ett anslagstak och ersättningen för föryngringar och andra förekomster varierade mellan åren. Från och med 2002 har fasta ersättningar gällt för föryngringar och andra rovdjursförekomster. År 2008 var rovdjursförekomsten högre än någonsin tidigare, vilket medförde att ersättningsanspråken överskred tillgängligt anslag, vilket medfört att Sametinget hittills utbetald 71,4 procent av ersättningsbeloppen för det året. Sametinget har också fått en anslagskredit på 10 miljoner SEK.



Figur 2. Anslag och total utbetald ersättning 1996-2008.

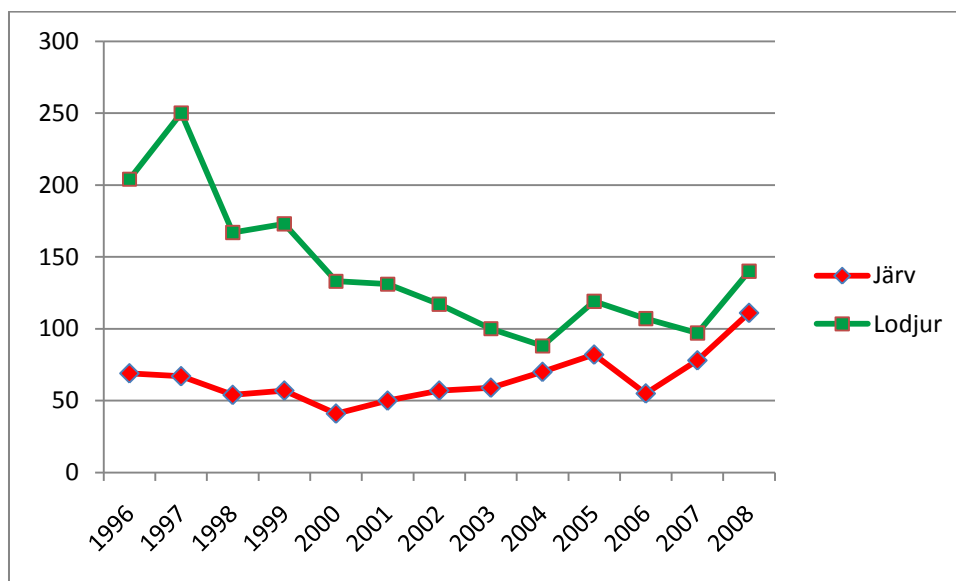
Rovdjursförekomst

Förekomster av lodjur och järv står för merparten av utbetald ersättning. Lodjur har stått för mer än hälften av utbetalda medel – *figur 3*.



Figur 3. Andel utbetald ersättning per rovdjursart 1996-2008.

Antalet föryngringar av lodjur och järv framgår av *figur 4*. Lodjursstammen, som tidigare förekommit i nästan hela Sverige, har jagats i renkötselområdet under hela perioden. Skydds jakt efter järv har varit begränsad under perioden 1996-2008. Ingen föryngring av varg har förekommit i renkötselområdet under perioden.

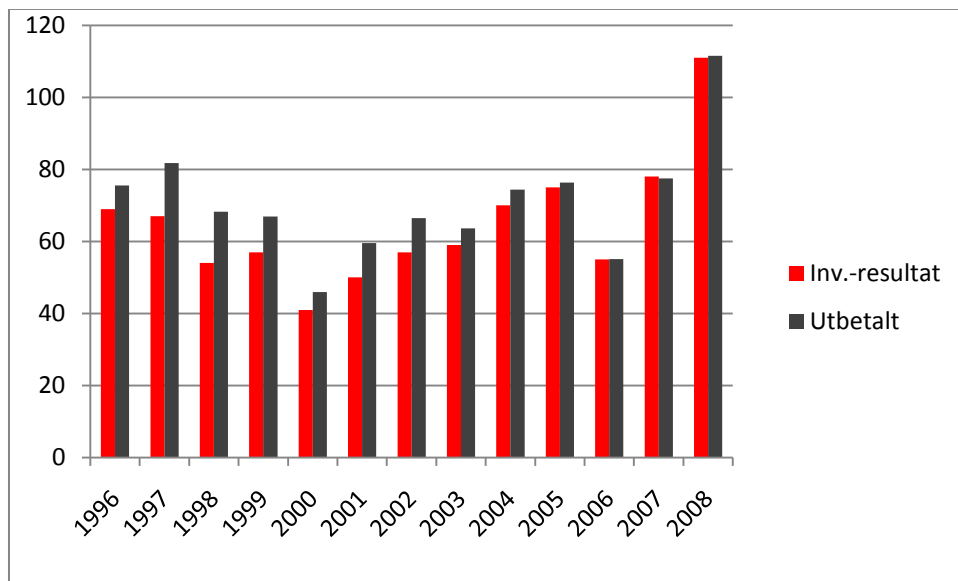


Figur 4. Antalet föryngringar av lodjur och järv i den svenska delen av renkötselområdet 1996-2008.

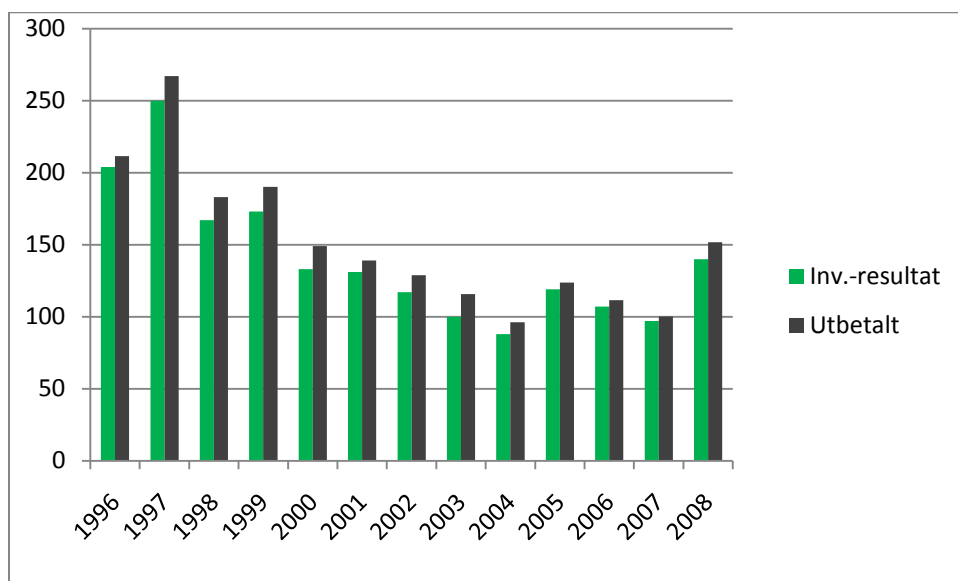
Skillnad mellan utbetald ersättning och inventeringsresultat

Enligt de inventeringsföreskrifter som gäller från och med 2002 är länsstyrelserna ansvariga för kvalitetssäkring av rovdjursobservationer (NFS 2007:10, 10 §) och överlämnar årligen inventeringsresultatet till Sametinget (NFS 2007:10, 13 § och STFS 200:9, 6 §). Om det finns särskilda skäl har Sametinget rätt att ersätta föryngringar och förekomster som inte konstaterats av länsstyrelsen (2001:724, 9 §). Skillnaden mellan inventeringsresultat och utbetald ersättning för järv har minskat från 18 procent för perioden 1996-2001 till 3 procent för perioden 2002-2008, då inventeringsarbetet varit

författningsreglerat (figur 5). Då det gäller lodjur har motsvarande förändring inte skett (figur 6). Sametinget utbetalar i medeltal ersättning för 8 procent fler föryngringar än vad länsstyrelsernas inventeringsresultat visar.



Figur 5. Järv - skillnad mellan länsstyrelsernas inventeringsresultat i Sverige och av Sametinget utbetald ersättning 1996-2008 för antal föryngringar.



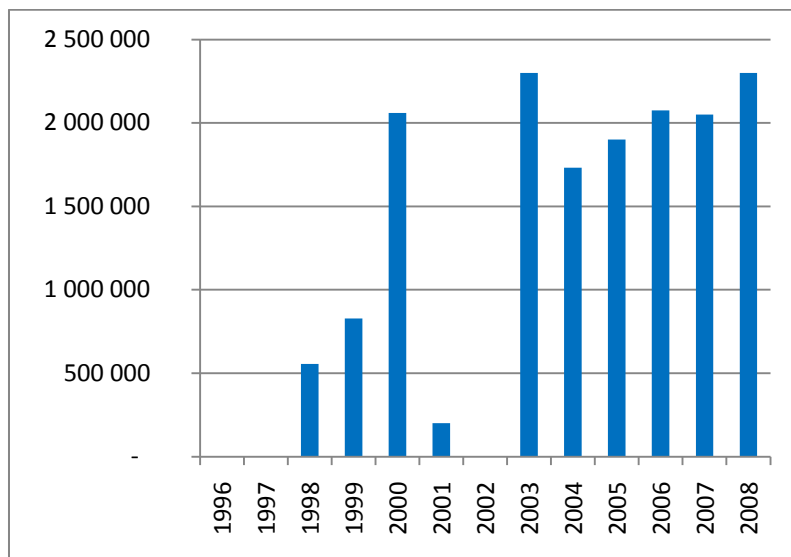
Figur 6. Lodjur - skillnad mellan länsstyrelsernas inventeringsresultat i Sverige och av Sametinget utbetald ersättning 1996-2008 för antal föryngringar.

Utbetald ersättning för rovdjur i Norge

Enligt överenskommelse mellan Direktoratet for naturforvaltning och Sametinget utgår ersättning till svenska samebyar också för rovdjursförekomst i Norge där svenska renägare har konventionsbete. Av tabell 3 framgår antal föryngringar av järv och lodjur i Norge för vilka ersättning utbetalats till svenska samebyar. Figur 7 visar att ersättningen under senare år legat på ca 2 miljoner SEK.

Tabell 3. Antal föryngringar i Norge där ersättning utgått till svenska samebyar under perioden 1996-2008. Deltal anger att endast del av föryngringen ersatts.

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Järv	0	0	1	3,5	6	5	?	8	6,6	9,5	8	8	8,5
Lodjur	0	0	2	1	5	5,8	?	3,5	2	0	3	3	3



Figur 7. Utbetald ersättning till svenska samebyar för föryngringar av lodjur och järv inom konventionsområden i Norge 1996-2008 (SEK).

Bidrag för att förebygga skador

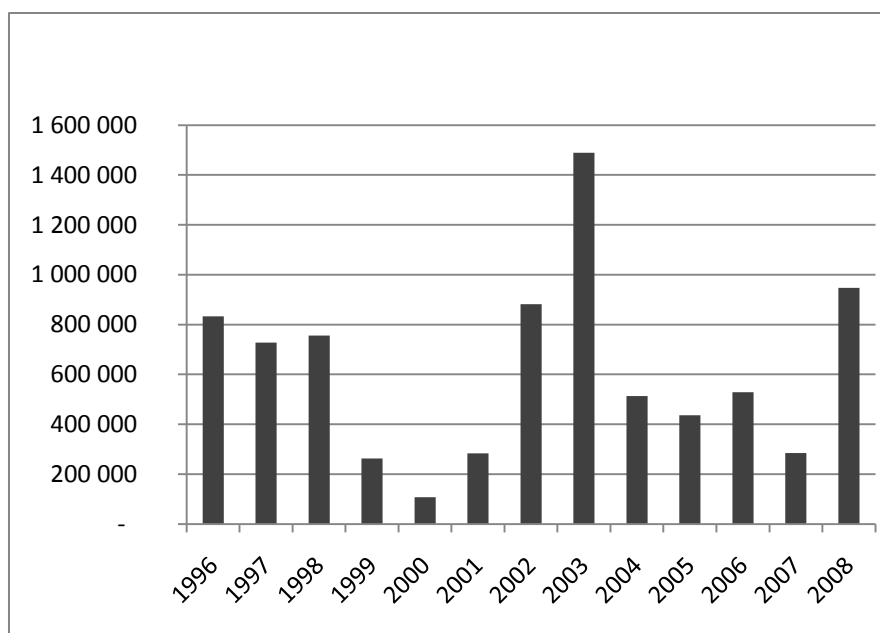
Efter det att ersättningssystemet 2002 blev författningsreglerat (2001:724, 3 §) gäller att bidrag får lämnas för att förebygga att björn, varg, järv, lodjur och kungsörn orsakar skador på ren. Bidrag lämnas inte för åtgärder som normalt ingår i renskötseln. Ett bidrag ska avräknas med motsvarande belopp från den ersättning som utgår till samebyn.

Efter det att bidragshandlingen blev författningsreglerad 2002 har relativt få ansökningar inkommit från samebyarna.

Ersättning för massdöd

Om rovdjur på kort tid dödar ett stort antal renar inom ett begränsat område ersätts dessa i särskild ordning (2001:724, 10 §). Ersättning utgår då utifrån renarnas slaktvärde med tillägg för honrenars produktionsvärde. Sametinget anger kriterier för massdöd och vilka ersättningsbelopp som gäller för olika kategorier av renar (tjur, vaja, kalv). Sådana händelser ska besiktigas av länsstyrelsen, eftersom de ibland leder till ansökningar om skydds jakt. Ersättning för sådana händelser får enligt regleringsbrevet nu utgå med högst 1 miljon SEK.

Sådana händelser har varierat över åren och har kompenserats med mellan 107 445 och 1 489 212 kronor, som framgår av figur 8.



Figur 8. Utbetalad ersättning för händelser av massdöd under perioden 1996-2008 (SEK).

Analys av ersättningssystemet

Vad kunde ha gjorts bättre?

Bristande organisation, styrning och tydlighet

Olika departement som inte går i takt

Rovdjurspolitiken hanteras i huvudsak av två departement i regeringskansliet, som inte alltid går i takt – Miljödepartementet och Jordbruksdepartementet. Miljödepartementet ansvarar för lagstiftning på miljöområdet och förvaltningsärenden gällande bl.a. naturvård och biologisk mångfald. Departementet ansvarar även för internationellt arbete med konventioner och EU-direktiv avseende biologisk mångfald. Naturvårdsverket hör till Miljödepartementets ansvarsområde. Medel för rovdjursinventeringsarbetet tillförs i huvudsak från Miljödepartementet.

Jordbruksdepartementet ansvarar för lagstiftnings- och förvaltningsärenden som rör jakt och viltvård samt rennäringen. Jordbruksdepartementet ansvarar för utformningen och medelstillelningen för bidrags- ersättningssystemen för rovdjursskador.

Sametingets delade roller

Sametinget är både ett samiskt parlament och en förvaltningsmyndighet med samma namn. Myndigheten Sametinget bildades 1993 och hade inledningsvis till uppgift att arbeta för en levande samisk kultur. Den enda sakfråga gällande rennäringen som hanterades av förvaltningsmyndigheten Sametinget var ersättningssystemet. Först från och med 2007 har övriga rennäringensfrågor formellt överförts från länsstyrelserna och Jordbruksverket (säte i Jönköping) till Sametinget i Kiruna.

Länsstyrelserna

Fem länsstyrelser är direkt berörda av rennäringen (Länsstyrelserna i Norrbottens, Västerbottens, Jämtlands, Dalarnas och Västernorrlands län). Länsstyrelserna svarar för den statliga förvaltningen i länen, såvida inte en annan myndighet ansvarar för en viss uppgift. Länsstyrelserna har bland annat ett regionalt ansvar för arbetet med biologisk mångfald och näringslivsutveckling.

Politik

Rovdjuren och rovdjursförvaltningen är sedan 2002 ett särskilt politikområde, som även getts särskild plats i partiernas valrörelse 2006. Även medias intresse för ämnet är oproportionerligt stort.

Kommentar: Motstridiga uppgifter har figurerat från såväl regering, myndigheter m.fl., vilket undergräver tilltron till rovdjurspolitiken, vilket även smittar av sig på ersättningssystemet. Jordbruksdepartementet har varit oförståeligt trotsiga vid implementeringen av ersättningssystemet.

Detta förhållande uttrycks mycket tydligt även i den första rovdjursutredningen *Sammanhållen rovdjurspolitik* (SOU 1999:146, s. 188) där utredaren bland annat skriver: *”De problem av administrativ natur som vi sett under vårt arbete är snarast förknippad med den ledning och samordning av rovdjurspolitiken som åvilar regeringen. Ansvarsfördelningen mellan departementen inom Regeringskansliet, främst Jordbruksdepartementet och Miljödepartementet, kan även om den formellt sett är tydlig ändå i praktiken visa sig oklar.”*

Viltskadeförordningen

Ersättningssystemet blev författningsreglerat först efter sex år – 2002, vilket klart strider mot gällande rättsordning även i Sverige.

Det finns också formuleringar i den viltskadeförordning (2001:724) (*bilaga 1*) som gäller från och med 1 januari 2002, som är mindre lyckade och på gränsen till obstinata. De formuleringar som avses är understrukna i exemplen *a-d* nedan. Dessa har medfört att oförtjänt kritik ibland riktats mot ersättningssystemet som helhet, där Naturvårdsverket ofta får stå måltavla. Naturvårdsverket har påtalat detta för Jordbruksdepartementet vid införandet och har även upprepat kritiken vid olika tillfällen utan resultat.

a) Pargraf 1 under rubriken "Allmän bestämmelse" har lydelsen: *1 § I mån av tillgång på medel lämnas bidrag av statsmedel för åtgärder för att förebygga skada av vilt och för att ersätta skada av vilt i enlighet med bestämmelserna i denna förordning.*

Konsekvens:

- 1) Antalet föryngringar och förekomster av rovdjur var 2008 högre än tidigare år.
- 2) De medel som Sametinget tilldelats räckte inte, varför Sametinget reducerade de ersättningsnivåer som angetts i regeringens regleringsbrev för 2008 och utbetalade endast 71,4 procent av dessa till landets samebyar, med hänvisning till brist på medel och skrivningen i förordningen.
- 3) Gällivare sameby överklagade Sametingets beslut. I dom den 9 september 2009 (Mål nr 1565-09, Rotel 6) meddelade Länsrätten i Norrbottens län att samebyn ska medges full ersättning med hänvisning till regeringsformen och Europakonventionen.
- 4) I budgetpropositionen för 2010 (prop. 2009/10:1) skriver regeringen under utgiftsområde 23, s 66 (Jordbruksdepartementet) att: "Från och med 2010 överförs den del av anslaget som avser ersättning för renar som skadats eller dödats av varg, björn, järv, lo eller örn samt kostnader för samebyarnas inventering av rovdjur till anslaget 1:28 *Främjande av rennäringen m.m.*"

Kommentar: Regeringen överlåter därmed ansvaret till Sametinget att använda anslaget *Främjande av rennäringen m.m.*, som en buffert för variationer och svårprognostiserade kostnader för rovdjursförekomst. Anslaget används sedan tidigare för andra åtgärder där staten har ett ansvar som exempelvis underhåll av riksgränsstängsel, redovisning av riksintressen, utveckling av företagsregister för rennäringen, prisstöd på renkött, ersättningar till följd av Tjernobylylyckan, tvister mellan samebyar och jordbrukare på åkermark, katastrofskadeskydd och övrig åtgärder för att främja rennäringen.

b) Pargraf 3 under rubriken "Bidrag till förebyggande åtgärder och ersättning för skada på ren" har lydelsen: *"3 § Sametinget får till en sameby lämna bidrag till åtgärder för att förebygga att varg, björn, järv, lo eller kungsörn orsakar skador på renar. Bidrag får lämnas endast efter ansökan och för åtgärder som normalt inte ingår i renskötseln. Bidraget skall räknas av från ersättning som lämnas enligt 4 §."*

Konsekvens: Ansökningar om bidrag för att förebygga skada inkom från samebyar där varg uppträdde bl.a. Laponiavargen som uppehöll sig inom världsarvet Laponia 2001-2002. Ersättningsnivån för tillfällig förekomst av varg låg då på 25 000 kronor. Ansökningarna från samebyarna för förebyggande åtgärder var högre än ersättningsnivån, varför det fick till följd att samebyarna hamnade i skuld till staten. Skrivningen har medfört att samebyarna därefter i huvudsak upphört att ansöka om bidrag för förebyggande åtgärder, vilket motverkar syftet att rovdjursskador så långt möjligt ska förebyggas.

Förslag till åtgärd: Bidrag för förebyggande åtgärder ska inte räknas av från den ersättning som utbetalas för rovdjursförekomst.

c) Pargraf 8 använder lydelsen undersöker för de mer vedertagna begreppen inventering eller beståndsövervakning: *"8 § Länsstyrelsen undersöker efter samråd med berörd sameby varje år hur många föryngringar av ..."*

d) Paragraf 9 under rubriken "Bidrag till förebyggande åtgärder och ersättning för skada på ren" har lydelsen: "9 § Sametingets beslut om ersättning till en sameby skall grunda sig på resultatet av undersökningarna enligt 8 §.

Förekomst av varg, björn, järv, lo eller kungsörn som inte konstaterats av länsstyrelsen berättigar till ersättning endast om det finns särskilda skäl och förekomsten kan anses styrkt. Innan ersättning lämnas i sådana fall skall länsstyrelsen ges tillfälle att yttra sig."

Konsekvens: Sametinget har i varierande omfattning utbetalat ersättning för rovdjursförekomster där en sameby hävdar exempelvis en föringring, som inte verifierats av länsstyrelsen. I vissa fall på vaga grunder som undergrävt fältpersonalens och länsstyrelsens anseende som opartisk och oberoende statlig tillsynsmyndighet (illustreras med *figurerna 5 & 6*, s. 21) .

Förslag till åtgärd: Om möjligheten ska kvarstå bör en skarpare och tydligare formulering eftersträvas.

Vad gjordes fel vid införandet?

Ersättningssystemet introducerades utan nödvändig framförhållning. Regeringsbeslut endast 9 dagar före införandet.

Inga medel fanns då avsatta för inventeringar.

Ersättningssystemet sakade författningsstöd under de inledande sex åren, vilket fick till följd att principer och detaljer avseende inventeringar och fördelning av ersättning mellan samebyarna diskuterades vid ibland tumultartade årliga stormöten.

Inget fast pris på en föringring eller andra förekomster av rovdjur under de första sex åren. Ersättningens storlek för föringringar och andra förekomster varierade mellan åren utifrån inventerad rovdjursförekomst och det av regeringen årligen fastställda ersättningstaket.

Vissa saker måste uppmärksammas?

Det finns bara tamren i Sverige

I Sverige fanns det ca 256 000 renar i vinterjord (2007/2008) och det slaktades ca 65 000 renar. Det finns inte vildren i Sverige i motsats till Norge och Finland.

Renskötseln bedrivs olika

I Sverige finns det 51 samebyar som är indelade i 33 fjällsamebyar, 10 skogssamebyar och 8 konsessionssamebyar. De senare i gränstrakterna mot Finland. Förutsättningarna för samebyarna att bedriva renskötseln varierar mycket mellan samebyarna även inom samma län. Stora skillnader råder även mellan intilliggande samebyar utifrån topografiska och infrastrukturella förhållanden. Avståndet mellan sommarbetesland i fjällen och vinterbetesland i skogslandet uppgår i vissa fall till 300-400 km. Antal renskötselföretag och antalet aktiva renägare inverkar självfallet också liksom de aktivas ålder inom samebyn.

Rennäringen är hårt trängd mellan andra intressen som skogsbruk och turism. Samebyar berörs även av vatten- och vindkraftsexploatering och gruvnäring.

Kommentar: Stora skillnader mellan samebyar.

Inventering på reproduktionsnivå

Erfarenheterna är på det hela taget positiva att inventera rovdjursarterna relativt grovt på reproduktionsnivå – antal föryngringar. Att inventera arterna på individnivå låter sig inte göras. Den mest svårinventerade arten är björn, som inte går att inventera framgångsrikt på spårnö annat än lokalt, varvid endast vissa kategorier av björnar exponeras. Som ett komplement till snöspårning har DNA-analys av spillning alltmer börjat att användas. Metoden går att utveckla ytterligare, men kan inte ersätta mer traditionellt inventeringsarbete. Metoden är ett viktigt verktyg för att säkra kvalitén på fåltarbetet.

Kommentar: Inventering på föryngringsnivå bör bestå.

Ersättning utbetalas till samebyarna.

I några samebyar har renskötare velat att fördelningen inom samebyarna regleras i författning. Enligt rennäringslagen har varje renskötare en röst per påbörjat hundratal renar enligt renlängden, vilket innebär att små renägare har svårt att påverka fördelningen. Motioner om en föreskriftsreglerad fördelning av rovdjursersättningen mellan renägarna i en sameby har inlämnats till Sametinget, vilka avslagits.

Kommentar: Ersättning till samebyarna minskar myndighetsadministrationen avsevärt.

Forskning

Den forskning som bedrivs i Skandinavien på rovdjur och de skador de åsamkar tamdjursnäringarna och andra genomförs i områden där rovdjursstammarna är förhållandevis stora. Något annat går inte heller att försvara gentemot uppdragsgivare och samhället i stort. Det innebär dock att forskningsresultaten inte alltid kan förallmänligas till att gälla generellt i hela renskötselområdet, i hela landet eller över landsgränser.

Ersättningsnivåer för föryngring och övriga förekomster av rovdjur

Den kunskap som utgör grund för nuvarande ersättningsnivåer i Sverige utgår från undersökningar som gjordes för mer än 20 år sedan. Ny kunskap som återger förhållandet mellan rovdjur och ren och andra bytesdjur måste beaktas. Även betydelsen av att olika rovdjursarter som lever sida vid sida och vilka effekter det kan ha för de samlade rovdjursskadorna bör uppmärksammas.

Kommentar: Ersättningsnivåerna bör uppgraderas utifrån ny kunskap.

Generös tillämpning av ersättningsbestämmelserna

Det finns flera exempel som visar att tillämpningen av ersättningssystemet är mycket generös från myndigheternas sida.

- Ersättning utbetalas för rovdjursförekomst där renskötsel inte är tillåten. Det gäller särskilt i delar av Jämtlands län där vissa områden inte är upplåtna för renskötsel. Det gäller då särskilt föryngringar av lodjur där full ersättning utbetalas till samebyar, där lodjuren inte kommer i kontakt med renar eller endast gör det under en kort del av året. Födobasen utgörs där av småvilt och rådjur, vilket även maganalyser av fälda lodjur visar.

Under de senaste fem åren (2004-2008) har full ersättning utbetalats för 50 registrerade lodjursföryngringar i landet som ligger utanför någon samebys gränsbestämda betesområde. Det utgör 9 procent (50/551) av antalet lodjursföryngringar under aktuell period.

- Full ersättning utbetalas i områden där renar endast har rätt att vara under del av året. Det gäller i stora delar av samebyarnas vinterbetesområden och i konsessionsområden där renar endast får beta under mindre del av året. I dessa områden övergår då rovdjuren till annat födounderlag.

Kommentar: Det finns risk för att en alltför generös tillämpning av ersättningssystemet undergräver tilltron till systemet och att alla ska behandlas lika. Likaså kan en alltför generös tillämpning få till följd att rovdjursskadorna förstoras.

Överklagningar och domar

Enligt viltskadeförordningens 14 § får Sametingets beslut överklagas till allmän förvaltningsdomstol, dvs. Länsrätten. De flesta överklagningar som inkommit gäller fördelningen av ersättning för rovdjursförekomst mellan olika samebyar. I vissa områden har flera samebyar betesrätt och samebygränserna är inte alltid rättsligt fastställda.

Länsstyrelsens fältpersonal - flera roller i en

Länsstyrelsens fältpersonal som utför inventeringsarbete och kvalitetskontroll av rovdjursobservationer arbetar som regel helt ensamma som myndighetspersoner i fält. Arbetet utförs intensivt under en begränsad del av året och en god samverkan med samebyrepresentanter är då både angeläget och ett uttalat krav från myndigheternas sida. I många fall utförs inventeringsarbetet tillsammans med samebyrepresentanter, vilket rekommenderas utifrån ett arbetarskyddsperspektiv och i många fall även utifrån mer allmän trivsel. Fältpersonalens arbetsuppgifter kombineras ibland med andra arbetsuppgifter som ledtillsyn och underhåll av vindskydd etc. Även jakttillsyn ingår som en viktig arbetsuppgift. Denna blandning av skilda arbetsuppgifter som ibland är oförenliga gör inventeringsrollen mycket svår och utsatt. Den försvåras ytterligare av att inventeringsarbetet resulterar i svåra ställningstaganden som inte är entydiga. Är en från snöskotern konstaterad lodjursföryngring en tidigare inte registrerad föryngring eller är det samma föryngring som för en vecka sedan verifierats av någon annan en mil bort. Det är omöjligt att objektivt fastställa det på platsen. Myndighetspersonen vill komma sanningen nära medan samebyrepresentanten har mycket att vinna på att den räknas som en helt ny föryngring. – Det handlar här om pengar! Ska samebyn gå miste om 200 000 kronor?

Det finns exempel på att samma person på en länsstyrelse går i god för att både 10 och 20 föryngringar i sitt inventeringsområde, vilket genererar ersättningsbelopp till samebyarna på mellan 2 och 4 miljoner kronor. Det är svårt att finna något annat exempel, där så höga statliga belopp utbetalas på motsvarande grunder, där en persons bedömning kan vara helt avgörande. Bedömningen går sällan att verifiera i efterhand. Rovdjursspåren kan vara uttraderade redan efter nästa snöfall eller efter snödrov.

Kommentar. Ensamarbete bör så långt möjligt undvikas och flera myndighetspersoner bör samverka i samma område för att minska risken för påverkan.

Samebyrepresentanter

Sametinget förordnar inventeringssamordnare efter förslag från samebyn (STFS 2009:9, 4 §). De renägare som utses ges en svår roll som ibland ifrågasätts av övriga bymedlemmar. Det är viktigt att de olika rollerna tydliggörs och att länsstyrelsernas representanter har en myndighetsroll. En sådan roll kan inte samebyrepresentanten ges, eftersom han eller hon alltid uppfattas att befinna sig i en jävssituation.

Kommentar. Det är viktigt att olika representanters roller tydliggörs.

Har renägarnas inställning till rovdjur förändrats?

Ersättningssystemet är en del i den rovdjurspolitik som gäller. Många människor på land och i stad har synpunkter även om de själva inte är direkt drabbade. Medierna ger ofta de mest kritiska rösterna oproportionerligt stort utrymme, vilket bidrar till att debatten polariseras. Renskötarna och rennäringen har en svag ställning i det politiska rummet i Sverige i jämförelse med jägarintressena, vilket avspeglas med all tydlighet i den senaste rovdjursutredningen där konflikten mellan rovdjur och rennäring endast belyses marginellt. Jägarnas företrädare är där ofta språkrör även för övriga tamdjursägare. Rovdjuren i Sverige orsakar små skador på får och övrigt boskap. Ren och rennäringen är i en särställning. Rennäring bedrivs av relativt få personer (drygt 1 000 rennäringföretag) på ca 40 procent av Sveriges landareal.

Samerna i Sverige väljer sitt parlament bestående av 31 ledamöter i Sametinget. Vid det senaste valet i maj 2009 fanns det drygt en handfull partier att välja på, som driver olika sakfrågor. Samtliga partier är kritiska eller i vart fall skeptiska till rovdjur. På direkta frågor är det då inte så konstigt att företrädare för samiska partier eller rennäringens företrädare uttalar sig kritiskt om rovdjur och rovdjurspolitik, vilket även då innefattar ersättningsfrågor.

Vid samtal med renskötare på tu man hand framförs kritik främst mot att ersättningsnivåerna är för låga och myndigheternas krav på kvalitetskontroll. Det finns idag ingen uttalad vilja att man önskar en återgång till det tidigare ersättningssystemet.

Rovdjursstammarnas utveckling

Renskötselområdet och rennäringen intar en särställning i svensk rovdjurspolitik. Föryngringar av varg skall inte förekomma inom åretruntmarkerna och lodjursstammen ska där hållas tillbaka. Renskötseln bär dock i stort det hela ansvaret för järvens utbredning i landet.

Inventeringssiffrorna (*figur 4, s. 20*) visar att järvstammen ökat, vilket blivit mest accentuerat efter det att tydliga ersättningsnivåer fastställts för varje föryngring 2002. Järvstammen är dock fortfarande ojämnt fördelat inom renskötselområdet med relativt tät förekomst i vissa samebyar, medan andra saknar årliga föryngringar. Lodjursstammen har reducerats med jakt särskilt i områden där stammen ökat. Björnstammen har ökat särskilt i delar av skogslandet. Kungsörn har en relativt oförändrad förekomst medan besök av varg har ökat under senare år.

Tyvärre konstateras årligen fall av illegal jakt i olika delar av renskötselområdet.

Förslag till förbättringar

- Den ersättning som utbetalas till samebyn bör grundas på ett medelvärde av rovdjursförekomsten under innevarande år och de närmast föregående två åren. Därmed kommer inte ersättningsnivåerna att variera så mycket som idag mellan åren, vilket bör vara till gagn för såväl renägare, samebyar och staten. Varje föryngring får inte heller samma omedelbara ekonomiska betydelse.
- Helt eller delvis förekomstrelaterad ersättning bör införas även för björn och kungsörn. Beträffande kungsörn bör huvuddelen av ersättningen utbetalas utifrån antalet lyckade häckningar. En del av ersättningen bör dock även fortsättningsvis vara arealgrundad eftersom örnarna är mer rörliga än de fyrfota rovdjuren, vilket sannolikt särskilt gäller för inte könsmogna individer (yngre än 4 år [?]).
- Ersättningsnivåerna bör ses över utifrån ny kunskap om rovdjuren, men också utifrån samhällets krav och förväntningar på rennäringen.

- Ersättningen bör reducerad i områden där renskötsel tillåts endast under del av året.
- Svårt att fastställa *antalet* föryngringar av lodjur, då flera föryngringar gränsar till varandra. Ett välgrundat och väldefinierat avståndskriterium vore kanske en enklare lösning?
- Medel för samebyarnas medverkan i inventeringsarbetet måste öka. Endast marginell höjning av inventeringsmedel har skett för dem. Länsstyrelsernas resurser har ökat markant.
- Kraven i examinationsprov för personer som deltar i inventeringsarbetet bör ställas högre.
- Samebyar som har konventionsområden i Norge framhåller ofta att norska myndigheter inte ställer upp på förväntat sätt för att kvalitetssäkra observationer. Problemet kan förväntas växa då en ny renbeteskonvention börjar gälla, vilken öppnar upp för mer gränsöverskridande renbetesområden. Norskt regelverk efterlyses som reglerar inventeringsarbetet i Norge (förordning/föreskrift?).
- Ersättningen i konventionsområden måste regleras i den nya renbeteskonventionen. Frågan har inte behandlats i förarbetena till konventionen. Naturvårdsverket har påtalat det i yttrande m.m. redan för 4-5 år sedan.

Vision

Det ideala vore att avtal kan slutas mellan en sameby och staten om att samebyn ska härbärgera en bestämd rovdjursförekomst. Ersättning utgår för denna förutbestämda rovdjursförekomst. Det är sedan samebyns ansvar att årligen inventera och för tillsynsmyndigheten verifiera avtalad rovdjurs förekomst för att ersättning ska utgå.

Tack

Tack till Sametinget som tillhandahåller underlag beträffande utbetala ersättningar m.m. Uppgifter om rovdjursförekomst har inhämtats från Rovdjursforum.

Denna rapport är framtagen av **rfn natur** på uppdrag av
Direktoratet for naturforvaltning

rfn natur, Stora Boda 27, SE 590 34 Tjällmo, rfn.natur@telia.com



Referenser

- Aronsson, Å. 1996. Utvärdering av inventeringsmetod för stora rovdjur – Sjaunja 1996. Stencil.
- Aronsson, Å. 1998. Utvärdering av lodjursinventering vintern 1998-99 Tossåsens sameby. Stencil.
- Aronsson & Liberg, 1997. Utvärdering av lodjurinventering i renskötselområdet 1997.
- Bergström, M-R, Bø, T, Franzén, R, Henriksen, G, Nieminen, M, Overrein, Ø, Stensli, O M. 1994. Forslag til samordna bestandsovervakning av bjørn, gaupe, jerv, og ulv på Nordkalotten. Nordkalottkomiteéns rapportserie. Rapport nr 34.
- Bjärvall, A, Franzén, R, Nordqvist, M Åhman, G. 1990. Renar och rovdjur, Naturvårdsverkets förlag.
- Bjärvall, A, Linström, D. 1991. Vinterns däggdjur och fåglar i fjällvärlden. Rapport 3919. Naturvårdsverket.
- Franzén, R. 1993. Roddjursinventering i Norrbottens fjällvärld 1989-1992 samt förslag till fortsatt inventeringsverksamhet. Naturvårdsverket.
- Haglund, B. 1966. De stora rovdjurens vintervanor. Viltrevy 4.
- Haglund, B. 1968. De stora rovdjurens vintervanor. Viltrevy 5.
- Naturvårdsverket. 1991. Förslag till nytt ersättningssystem för rovdjursdödade renar. Rapport 3899.
- Naturvårdsverket och Sametinget. 2005. Roddjursersättning och inventeringar. Informationskrift.
- Samerna och samisk kultur m.m. 1992. Regeringens proposition 1992/93:32.
- Sametinget och Naturvårdsverket. 1995. Förslag till utformning av det nya ersättningssystemet för rovdjursrivna renar. Rapport 1995-02-07.
- Sammanhållen rovdjurspolitik. 1999. Statens offentliga utredning (SOU 1999:146).
- Sammanhållen rovdjurspolitik. 2000. Regeringens proposition 2000/01:57.
- Östergren, A, Segerström, P. 1998. Familjegrunder av lodjur – metod för antalsbedömning. Länsstyrelsen i Västerbottens län. Meddelande 2.
- Östergren, A, Asheim, M, Bergström, M-R, Fangel, K, Franzén, R, Kjørstd, M, Nieminen, M. 2001. Järv, lodjur, varg och björn på Nordkalotten 1992-2000. Nordkalottrådets rapportserie. Rapport nr 54.

Bilaga 1

Viltskadeförordning (2001:724)

Allmän bestämmelse

1 § I mån av tillgång på medel lämnas bidrag av statsmedel för åtgärder för att förebygga skada av vilt och för att ersätta skada av vilt i enlighet med bestämmelserna i denna förordning.

Bidrag till förebyggande åtgärder och ersättning för skada på ren

2 § Bidrag enligt 3 § och ersättning enligt 4 § lämnas till åtgärder och för skador inom en samebys betesområde i Sverige och inom de områden i Norge som disponeras av svenska samebyar med stöd av konventionen den 9 februari 1972 mellan Sverige och Norge om renbetning.

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

Bidraget skall räknas av från ersättning som lämnas enligt 4 §.

4 § Sametinget lämnar ersättning för skador på ren som orsakas av varg, björn, järv, lo eller kungsörn. Ersättningen skall utan ansökan betalas ut till en sameby utom i de fall som avses i 10 §.

5 § Ersättning för skador som orsakas av varg, järv och lo lämnas på grundval av antalet föryngringar eller regelbunden eller tillfällig förekomst av respektive rovdjursart inom samebyns betesområde. Ersättning för skador som orsakas av björn och kungsörn lämnas om arterna förekommer inom en samebys betesområde.

6 § Efter förslag av Sametinget beslutar regeringen med vilket belopp ersättning skall lämnas till samebyarna för

1. varje föryngring av varg, järv och lo inom en samebys betesområde och
2. regelbunden eller tillfällig förekomst av varg, järv och lo.

Efter förslag av Sametinget beslutar regeringen med vilket totalt belopp ersättning skall lämnas för skador som björn och kungsörn orsakar på renar.

Ersättningen enligt andra stycket fördelas mellan de ersättningsberättigade samebyarna i förhållande till betesområdenas areal.

7 § Ersättningsbeloppen enligt 6 § första stycket beräknas med ledning av

1. medelslaktvärdet på en ren med tillägg för honrenarnas produktionsvärde,
2. uppskattningar av hur många renar som dödas av respektive rovdjursart,
3. uppskattningar av i vilken utsträckning kalvar respektive vuxna renar dödas av respektive rovdjursart och
4. det merarbete som angrepp av respektive rovdjursart orsakar.

Det totala ersättningsbeloppet för skador som björn och kungsörn orsakar på renar beräknas med ledning av förhållandena i första stycket.

8 § Länsstyrelsen undersöker efter samråd med berörd sameby varje år hur många föryngringar av varg, järv och lo som förekommer inom varje samebys betesområde eller om arterna förekommer regelbundet eller tillfälligt inom samebyn. Länsstyrelsen undersöker också efter samråd med berörd sameby om björn eller kungsörn förekommer inom samebyn.

9 § Sametingets beslut om ersättning till en sameby skall grunda sig på resultatet av undersökningarna enligt 8 §.

Förekomst av varg, björn, järv, lo eller kungsörn som inte konstaterats av länsstyrelsen berättigar till ersättning endast om det finns särskilda skäl och förekomsten kan anses styrkt. Innan ersättning lämnas i sådana fall skall länsstyrelsen ges tillfälle att yttra sig.

10 § Om ett eller flera rovdjur av samma art under en begränsad tidsperiod och inom ett begränsat område dödar eller skadar ett stort antal renar lämnar Sametinget efter ansökan ersättning för skadorna till ägaren av de dödade renarna. Ersättningen beräknas utifrån renarnas slaktvärde med tillägg för honrenarnas produktionsvärde. Ersättning får också lämnas för det merarbete som kan styrkas.

Ersättningen får lämnas endast om skadorna har besiktats av länsstyrelsen.

Bidrag till förebyggande åtgärder och ersättning för skada på annat än ren

11 § Länsstyrelsen får lämna bidrag till åtgärder för att förebygga skada av vilt på annat än ren.

Länsstyrelsen får lämna ersättning för skada av vilt på annat än ren om det är uppenbart oskäligt att den skadelidande själv skall svara för de kostnader som skadan föranleder.

Vid prövningen enligt första och andra stycket skall det särskilt beaktas om viltet får jagas, skadans omfattning samt möjligheten att genomföra en effektiv skydds jakt eller andra skadeförebyggande åtgärder.

12 § Länsstyrelsen får efter ansökan lämna ersättning om en person dödats eller skadats av björn, om det är uppenbart oskäligt att den skadelidande själv skall svara för de kostnader som skadan föranleder.

Bemyndiganden

13 § Närmare föreskrifter om undersökning enligt denna förordning får meddelas av Naturvårdsverket. Om föreskrifterna rör rennäringen skall Naturvårdsverket samråda med Sametinget.

Föreskrifter om bidrag och ersättningar får meddelas av Naturvårdsverket eller, när det gäller rennäringen, av Sametinget. Förordning (2006:1362).

Ändrad 2006-12-15 gm [SFS 2006:1362](#) pdf, ikraft 2007-01-01

Överklagande

14 § I 22 a § förvaltningslagen (1986:223) finns bestämmelser om överklagande hos allmän förvaltningsdomstol. Sametingets beslut enligt denna förordning får överklagas. Länsstyrelsens beslut får inte överklagas utom när det gäller beslut enligt 12 §.

Övergångsregler

Övergångsbestämmelser

2001:724

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2002.

Bestämmelserna i 29 a § jaktförordningen (1987:905) gäller fortfarande för bidrag och ersättningar för tiden före ikraftträdandet.