

Departementspromemorian ”Frågor kring 2009 års renskötselkonvention” (Ds 2016:27)

(Departementets dnr N2016/05385/FJR)

Departementspromemorian Frågor kring 2009 års renskötselkonvention (Ds 2016:27) har överlämnats av Regeringskansliet till Jordbruksverket för yttrande.

Jordbruksverket begränsar sitt yttrande till själva konventionen och dess områdesprotokoll. Departementspromemorians förslag till lag med anledning av förslaget till konvention den 7 oktober 2009 mellan Sverige och Norge om gränsöverskridande renskötsel och de problem m.m. som lagen ska lösa kommenteras i en begränsad omfattning.

1. Sammanfattning

Jordbruksverket avstyrker förslaget i departementspromemorian att konventionen och områdesprotokollet ska ratificeras av Sverige.

Jordbruksverket anser att det på sikt är klart önskvärt att dagens användning av Lappkodicillen ersätts av en konvention mellan Norge och Sverige. Detta förutsätter dock att villkoren i en konvention är fördelaktigare för Sverige och då främst för svensk rennäring än en fortsatt tillämpning av Lappkodicillen. Så bedöms sammantaget inte vara fallet med föreliggande konventionsförslag. Således bör Lappkodicillen fortsatt vara i kraft under tiden arbetet med att förhandlingsvägen försöka nå fram till en än bättre reglering i en kommande konvention fortgår.

Det bedöms som positivt att föreliggande förslag till konvention innehåller möjligheter att åsidosätta konventionens områdesbestämmelser genom slutandet av lokala samarbetsavtal. Sådana samarbetsavtal är dock möjliga att träffa mellan norska renbetesdistrikt och svenska samebyar även utan stöd i en konvention. Exempel på sådant avtal finns från Härjedalen. De framtida förutsättningarna för träffande av sådana lokala samarbetsavtal får dock inte försämrans av en ofördelaktigt utformad konvention. Detta då en konventionens innehåll de facto blir avgörande för möjligheterna att träffa lokala samarbetsavtal i och med att konventionens regler automatiskt avses att träda in i det fall sådana avtal inte kan träffas.

2. Grundtanken i promemorian

Grundtanken i promemorian är att utan ytterligare dröjsmål införa föreliggande förslag till konvention. Det framgår vidare i promemorian att frågorna om det till konventionsförslaget fogade områdesprotokollet innehållande förslag till fördelning av berörda betesmarker mellan norsk och svensk renskötsel har ansetts falla utanför uppdraget bakom promemorian. Detta trots att det i promemorian konstateras att detta protokoll har ådragit sig en betydande kritik från inte minst samiskt håll. En sammanfattande slutsats gällande resonemangen i promemorian blir därför, enligt Jordbruksverket, att det inte kunnat visas att ett införande av konventionen ger några avgörande fördelar utöver vad hittillsvarande tillämpning av Lappkodicillen medfört.

Reglerna i Lappkodicillen har nu i avsaknad av en ny konvention mellan Norge och Sverige tillämpats alltsedan föregående konvention upphörde att gälla våren 2005. Några allvarigare problem i samband med denna tillämpning av Lappkodicillen och som därmed kunde ha motiverat att utan ändringar införa föreliggande konventionsförslag har inte redovisats i promemorian. Det i promemorian redovisade främsta motivet till ett införande av föreliggande förslag till konvention synes istället vara att det nu ansetts ha gått en alltför lång tid sedan föregående konvention upphörde att gälla. Jordbruksverket finner inte att detta utgör ett tillräckligt skäl för att ratificera en för svensk rennäring mindre god konvention.

Förhandlingsansträngningar bör, enligt Jordbruksverket, framförallt inriktas på att försöka uppnå en bättre förankrad geografisk uppdelning av betesområdena i inte minst den södra delen av sträckningen av konventionsområdet. En översyn av förslaget för detta södra område är särskilt motiverad, enligt Jordbruksverket, då området inte tidigare har omfattats av konventioner.

3. Områdesprotokollet

De allvarliga problem som uppkommit till följd av områdesprotokollets geografiska indelning av betesmarkerna och som främst har anmälts från Jämtland och Härjedalen samt från Norrbottens inland pekar även de på att det föreligger ett påtagligt behov av ett fortsatt arbete med innehållet i områdesprotokollet. De i anledning av konventionsförslaget rapporterade problemen för rennäringen i Härjedalen påverkar vidare i en betydande omfattning både redan uppnådda resultat och nu pågående arbete med att inom ett statligt uppdrag givet till Jordbruksverket rörande en förändrad användning av renbetet i Härjedalen. Uppdraget innebär att Jordbruksverket, efter samråd med Skogsstyrelsen och Länsstyrelsen i Jämtlands län, för de fem samebyarna i Härjedalen ska söka uppnå en bättre och mer långsiktigt bestående ordning för användningen av renbetet i detta område som bygger på civilrättsliga avtal mellan berörda parter. Förslaget till områdesprotokoll minskar dock påtagligt både tillgången på och tillgängligheten till fjällbete vilket är synnerligen bekymmersamt då dessa behov istället ökar i samband med att genom avtal mellan samebyar och markägare söka åstadkomma en sådan bättre och mer långsiktigt bestående ordning.

4. Lokala avtal

Det i promemorian berörda förslaget från den gemensamma norska och svenska samiska arbetsgruppen att till skillnad från konventionsförslaget istället ha lokala samarbetsavtal som grundregel för fördelningen av betesområden mellan norsk och svensk rennäring pekar också på behovet av att se över främst utformningen av områdesprotokollet. I sammanhanget bör

påpekas att användandet av lokala avtal mellan norska renbetesdistrikt och svenska samebyar dock inte förutsätter stöd i en konvention utan sådana avtal kan också slutas fristående. Exempel på sådant avtal finns från Härjedalen som är ett område som inte omfattats av tidigare konventioner. Det kan därför, enligt Jordbruksverket, finnas anledning att istället överväga ett system som baseras på lokala avtal mellan svenska samebyar och norska renbetesdistrikt.

5. Faktisk betning

Vidare har varken i konventionsförslaget eller i promemorian behandlats frågan om förfarandet i de fall konventionsbeten inte blir föremål för en faktisk betning. Mot bakgrund av både godheten och tillgängligheten för vissa av konventionsbetesmarkerna så bör det övervägas att införas en lämplig tidsrymd inom vilken ett visst konventionsområde måste komma till en faktisk användning. Sker inte betning inom denna tidsrymd så bör dispositionen av området därefter återgå till de tidigare innehavarna av betesrätten. Prövning av sådana frågor om faktisk användning bör, enligt Jordbruksverket, förslagsvis kunna läggas på den i konventionsförslaget redan ingående Svensk-norska renbetesnämnden. Jordbruksverket ställer sig positivt till att det i regelverket införs bestämmelser för hur eventuella tvister ska lösas mellan svenska samebyar och norska renbetesdistrikt.

6. Ersättningsregler


De kostnader för ersättningsreglerna, som i promemorian för en första 30-årsperiod beräknats att uppgå till mellan cirka 35 – 538 mkr (beroende på vilken ersättningsmodell m.m. som tillämpas), pekar också på att de problem som är kopplade till främst förslaget till områdesprotokoll inte kan bedömas som obetydliga. Tillämpningen av Lappkodicillen medför som jämförelse överhuvudtaget inga sådana ersättningskostnader. Utöver dessa ersättningskostnader tillkommer enligt promemorian ytterligare kostnader för konventionen som kan beräknas uppgå till totalt cirka 400 mkr under den första 30-års-perioden. Att ratificera en konvention som i sämsta fall kan komma att medföra kostnader strax under en miljard kronor för staten utan motsvarande intäkter måste, enligt Jordbruksverket, anses som mycket tveksamt.

I detta sammanhang måste Jordbruksverket vidare peka på det något anmärkningsvärda förhållandet att de betesvinster som av svensk sameby görs genom erhållandet av konventionsområden i Norge inte kan avräknas de ersättningsgilla förluster som görs av samma sameby i Sverige. En sådan ordning torde därför klart öka riskerna för en totalt sett mindre optimal resursfördelning vad gäller renbetet.

7. Alternativt förslag i promemorian

¹ Det avslutningsvis i promemorian framförda kompromissförslaget att införa föreliggande konventionsförslag omgående och samtidigt inleda förhandlingar med Norge om ändring av densamma torde, enligt Jordbruksverkets bedömning, vara förenat med betydande risker. Detta då den svenska förhandlingspositionen visavi Norge torde bli betydligt försvagad i och med att en konvention i det läget finns på plats och att därmed viljan hos Norge att försämra sitt utbyte i en ny förhandling därför torde vara begränsad. Jordbruksverket anser därför att detta förslag inte utgör ett gångbart skäl för att ratificera konventionen.

I detta ärende har generaldirektören Leif Denneberg beslutat. Lennart Gert har varit föredragande. I den slutliga handläggningen har också chefsjuristen Anders Swahnberg, Anna Blomquist, Svante Nilsson, Anna Orestig och Eva-Marie deltagit.



Leif Denneberg



Lennart Gert