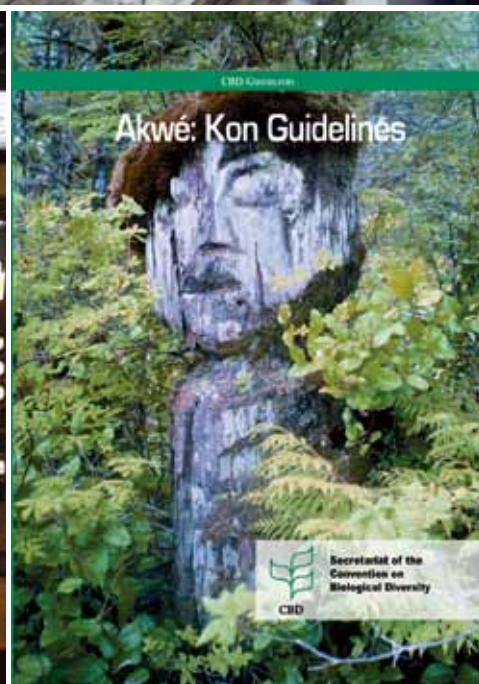


# Reflektioner om en svensk tillämpning av *Akwé: kon-riktlinjerna*

*Red. Håkan Tunón*



**NAPTEK**  
traditionell kunskap  
och biologisk mångfald

Riktlinjer framtagna inom  
FN:s Konvention om biologisk  
mångfald



Bör citeras:

Tunón, H. (red.) 2011. *Reflektioner om en svensk tillämpning av Akwé: Kon-riktlinjerna*. CBM:s skriftserie 54. Naptek, Centrum för biologisk mångfald, Uppsala.

© Naptek, Centrum för biologisk mångfald 2011. Uppsala  
CBM:s skriftserie 54

Foto omslagsbilder: Håkan Tunón (första steget i byggandet av radhus i urban grönyta, Trasthagen, Uppsala; Gardermoen, Norge; Stockholms central; CBD-sekretariatets broschyr över Akwé: Kon [foto: Evan Loveless])

Layout: Håkan Tunón utifrån en mall av Oloph Demker

Tryck: Täberg Media Group AB, 2011

Rapporten föreligger också som PDF-fil på: <http://www.cbm.slu.se/publ/skrift/skrift54.pdf>

ISBN: 978-91-89232-66-2

ISSN: 1403-6568



# Reflektioner om en svensk tillämpning av *Akwé: kon-riktlinjerna*

Håkan Tunón (red.)

CBM:s skriftserie 54

**NAPTEK**  
traditionell kunskap  
och biologisk mångfald



CBM Centrum för  
biologisk mångfald





# Innehåll

Förord .....	4
Reflektioner kring Akwé: Kon-riktlinjerna, traditionell kunskap och lokalsamhällen i svensk kontext – <i>Håkan Tunón</i> .....	5
Svensk översättning: Montserrat-deklarationen om heliga naturområden .....	21
Ruta: Att kategorisera heliga platser .....	22
Ett samiskt religiöst landskap – <i>Anna Westman Kuhmunen</i> .....	23
Svenska rättssystemets förutsättningar att stödja Akwé: Kon – <i>Peggy Lerman</i> .....	28
Akwé: Kon-riktlinjerna och deras relevans för tillståndsansökningsprocesser i Sverige – <i>Rebecca Lawrence &amp; Håkan Tarras-Wahlberg</i> .....	36
Exploateringar inom Sápmi – strategier för samhällsplanering och samisk markanvändning – <i>Ragnhild Svonni</i> .....	40
Inte på min bakgård! Vad menar vi egentligen? – Marie Kvarnström .....	46
Reflektioner till stöd för implementering av Akwé: Kon-riktlinjerna i Sverige – <i>Ulf G. Sandström</i> .....	52
<b>Bilaga 1. Napteks översättning av Akwé: kon-riktlinjerna</b> .....	65
<b>Bilaga 2. Material från workshop 1</b> .....	85
<b>Bilaga 3. Material från workshop 2</b> .....	93
<b>Bilaga 4. Intervjumatris och intervjuade personer</b> .....	103

# Förord

Denna rapport har tillkommit utifrån ett projekt som Naptek (Nationellt program för lokal och traditionell kunskap relaterad till bevarande och hållbart nyttjande av biologisk mångfald) vid Centrum för biologisk mångfald (CBM) uppdrog åt MKB-centrum vid Sveriges lantbruksuniversitet att genomföra. Projektet handlade om hur man i ljuset av svensk praktik och lagstiftning inom miljökonsekvensbedömning, miljöbedömning och planering skulle kunna implementera Akwé: Kon-riktlinjerna. Dessa riktlinjer är framtagna inom FN:s Konvention om biologisk mångfald och syftar till att man i olika projektsammanhang ska ta särskild hänsyn till miljömässiga, sociala och kulturella konsekvenser som drabbar urfolks- och lokala samhällen. Konventionens partsmöte antog de frivilliga riktlinjerna år 2000 i syfte att parterna (=de undertecknande länderna) skulle implementera dem i nationell lagstiftning. Vid MKB-centrum har Ulf Sandström och Anders Hedberg varit delaktiga i projektet som inbegrep en litteratur- och intervjustudie samt genomförandet av två workshops i syfte att inhämta synpunkter om huruvida Akwé: Kon-riktlinjerna bör och i så fall hur de skulle tillämpas och implementeras i Sverige. Vid CBM har främst undertecknad och Marie Kvarnström bistått i projektets planläggning och genomförande. Denna rapport har sammanställts och producerats av CBM.

Ett stort tack riktas till de personer som har ställt upp på intervjuer, deltagit i de båda workshops och/eller har skrivit artiklar till föreliggande rapport. Respektive författare står för innehållet i sin artikel. Det finns ingen standard för hur författarna har använt förkortningen MKB.

Rapporten är en antologi bestående av olika aktörers reflektioner kring aspekter på tillämpning av Akwé: Kon-riktlinjerna samt relevant bakgrundsinformation för att diskutera en svensk implementering av dem.

Översättningen av Akwé: Kon-riktlinjerna (bilaga 1) är gjord på Napteks uppdrag av Lovisa Sandström, Per Lundberg, Marie Kvarnström och Håkan Tunón. Denna översättning har också publicerats separat (<http://www.cbm.slu.se/publ/skrift/skrift50.pdf>). Originalversionen till Akwé: kon-riktlinjerna återfinns på Konventionen om biologisk mångfalds hemsida: <http://www.cbd.int/doc/publications/akwe-brochure-en.pdf>

HÅKAN TUNÓN

PROGRAMCHEF FÖR NAPTEK & REDAKTÖR FÖR DENNA RAPPORT



# Reflektioner kring Akwé: Kon-riktlinjerna, traditionell kunskap och lokalsamhällen i svensk kontext

HÅKAN TUNÓN, NAPTEK, CENTRUM FÖR BIOLOGISK MÅNGFALD, UPPSALA

När detta skrivs har FN:s Konvention om biologisk mångfald (CBD) haft sitt tionde partsmöte<sup>2</sup> och man har antagit en ny strategisk plan för att minska den artutrotning som är orsakad av mänsklig aktivitet.<sup>3</sup> Människan har genom samhällsutveckling och förändrat livssätt under det senaste seklet betydligt accelererat sin påverkan på den omgivande naturen och därmed stört ekosystemen och ekosystemtjänsterna, dvs. de gratistjänster som naturen genom historien har bistått människan med (se figur på nästa sida). I Sydafrika år 2000 genomfördes ett världstoppmöte där man lyckades enas om de s.k. millenniemålen.<sup>4</sup> Dessa omfattade exempelvis mål rörande minskning av världens fattigdom och att skapa miljömässig hållbarhet. Det senare omfattade både genomförandet av allmänna principer för hållbar utveckling samt ett specifikt mål om att världens stater till 2010 signifikant skulle minska förlusten av biologisk mångfald. Dessutom framhölls nödvändigheten att minska koldioxidutsläppen för klimatets skull. Detta var ett världspolitiskt uppmärksammande av att allt inte stod rätt till i världen. Även EU fattade beslut om egna analoga mål. Millenniemålen var i sig både eftersträvansvärda och mycket ambitiösa mål, men vi måste idag konstatera att världssamfundet inte lyckades med uppgiften. Man kan kanske fråga sig varför vi inte ens har varit i närheten att lyckas uppnå vissa av dem? Kan det kanske vara så enkelt att själva viljan att uppnå dem faktiskt inte var tillräcklig hos världens politiska ledningar?

År 2003, några år efter världstoppmötet i Sydafrika redovisade *Millennium Ecosystem Assessment*, ett forskarnätverk som sammanställde information om hur det stod till med världens ekosystem, en rapport som visade att ungefär sextio procent av världens ekosystemtjänster brukades på ett ohållbart sätt. Den pågående artutrotningen beräknades vara mellan 50 och 1 000 gånger högre än vad som är naturligt.<sup>5</sup> Vårt hanterande av planeten och överutnyttjande av jordens biologiska resurser hotar därmed mänsklighetens långsiktiga överlevnad, åtminstone i den form som vi känner den idag. Detta är något som även Världsnaturfonden WWF om

och om igen har framhållit i sin *Living Planet Report*.<sup>6</sup> Därefter har även akademisk forskning påtalat allvaret i dagens situation och markerat att det faktiskt är dags att ompröva vårt sätt att bruka naturens resurser.<sup>7</sup>

Knappt tio år före toppmötet i Sydafrika – år 1992 – antog flertalet av världens stater FN:s Konvention om biologisk mångfald (CBD) tillsammans med Agenda 21, Kommissionen om hållbar utveckling och Klimatkonventionen vid ett annat toppmöte, i Rio de Janeiro. Även detta bör ses som en samling mycket viktiga markeringar att man tog världsproblemen på allvar. Dessa problem hade emellertid redan tidigare lyfts fram av Brundtlandkommissionen.<sup>8</sup> Ytterligare ett decennium bakåt i tiden inleddes diskussionerna om världens tillstånd under FN:s miljökonferens i Stockholm, redan 1972, då man började tala om vikten av en hållbar utveckling. Termen hållbar utveckling myntades ytterligare ett par år tidigare, 1969.<sup>9</sup>

Man skulle elakt kunna sammanfatta det med att världssamfundet ungefär en gång per decennium under de senaste fyrtio åren tydligt har markerat att utvecklingen är på helt fel väg och man har därefter enats om att krafttag måste tas. Löften avges och mål ställs upp, som sedan inte tillräckligt levs upp vare sig nationellt eller internationellt.

Mycket har uppnåtts på miljöfronten, men fortfarande ödeläggs fiskbestånd, regnskogar skövlas och inte minst arter utrotas. Tio år efter toppmötet i Sydafrika och de där uppställda 2010-målen, genomfördes i oktober 2010 i Nagoya i Japan ett partsmöte inom CBD där man formulerade en strategisk plan<sup>10</sup> för perioden fram till 2020 och ställde upp nya mål, de s.k. Aichi-målen, för världens stater att uppfylla. Vad gäller arbetet under den kommande tioårsperioden har man bland annat poängterat vikten av att fördjupa arbetet med inriktning på ”hållbart sedvanebruk” och ett ökat deltagande av lokala samhällen med traditionella livssätt.<sup>11</sup> Aichi-målen framhåller i mål 18 att:

*By 2020, the traditional knowledge, innovations and practices of indigenous and local communities relevant for the conser-*



Ett inte ovanligt sätt att dela upp ekosystemtjänsterna (figuren baseras på Millennium Ecosystem Assessment, 2005)

*vation and sustainable use of biodiversity, and their customary use of biological resources, are respected, subject to national legislation and relevant international obligations, and fully integrated and reflected in the implementation of the Convention with the full and effective participation of indigenous and local communities, at all relevant levels.<sup>12</sup>*

Ett relativt nytt grepp att synliggöra den påtagliga förlust som vi alla gör genom minskningen av biologisk mångfald är den ekonomiska värderingen som gjorts inom TEEB (The Economics of Ecosystems & Biodiversity)<sup>13</sup>, som är ett initiativ som har skett inom UNEP:s regi. Poängen har varit att försöka att rent hypotetiskt bedöma värdet av ekosystemtjänster eller fastställa ekonomiska kostnader för potentiella förluster av biologisk mångfald och ekosystemtjänster. Vad kostar (eller vilket ekonomiskt bortfall innebär) exempelvis förlusten av pollinerande insekter? Det blir i de flesta fall rent hypotetiska beräkningar eftersom pengar aldrig skulle kunna ersätta de förluster mänskligheten skulle göra om vissa ekosystemtjänster helt skulle upphöra eller långvarigt utebli.

Inom TEEB har man ändå försökt att göra beräkningar för att ge en bild av vad förlusterna motsvarar. Det beräknas att den årliga förlusten i välfärd för mänskligheten som orsakas av förlusten av biologisk mångfald uppgår till ungefär 50 miljarder Euro.<sup>14</sup>

#### Traditionell kunskap och hållbart nyttjande

Om vi återgår till Konventionen om biologisk mångfald (CBD) så är det en överenskommelse som enligt den första artikeln omfattar inte bara "bevarandet av

biologisk mångfald" utan också "hållbart nyttjande av dess beståndsdelar" och "rättvis fördelning av nyttan". Konventionen är således inte enbart en naturvårdskonvention utan omfattar också frågor rörande hållbar användning och en rättvisare fördelning av världens resurser. Den har också bidragit till att representanter för urfolks- och lokala samhällen har kommit att delta i de globala diskussionerna rörande bevarande och hållbart nyttjande av biologisk mångfald. Detta har främst skett inom konventionens åttonde artikel om *in situ*-bevarande och särskilt artikel 8j<sup>15</sup>:

*respektera, bevara och bibehålla kunskaper, innovationer och sedvänjor hos ursprungliga och lokala samhällen med traditionella livssätt som är relevanta för bevarandet och det hållbara nyttjandet av biologisk mångfald, och främja en bredare tillämpning av dessa, med godkännande och deltagande av innehavarna av sådana kunskaper, innovationer och sedvänjor, samt främja rättvis fördelning av nyttan som uppkommer vid utnyttjandet av sådana kunskaper, innovationer och sedvänjor.<sup>16</sup>*

Den bakomliggande idén i detta är att urfolk och an-

\* Each Contracting Party shall, as far as possible and as appropriate:

*8(j) Subject to its national legislation, respect, preserve and maintain knowledge, innovations and practices of indigenous and local communities embodying traditional lifestyles relevant for the conservation and sustainable use of biological diversity and promote their wider application with the approval and involvement of the holders of such knowledge, innovations and practices and encourage the equitable sharing of the benefits arising from the utilization of such knowledge, innovations and practices;*





Kvarvarande småskaliga, kustnära fiskare i ett litet fiskeläge norr om Gävle. Fortfarande är några enstaka yrkesfiskare verksamma inom denna form av fiske och förvaltar den lokala ekologiska kunskapen som är förknippad med näringen. Få fiskare nyrekryteras och husen i kustsamhällen är attraktiva och köps i högre grad upp av utomstående. (Foto: Håkan Tunón/CBM)

dra lokala samhällen med traditionella livssätt ofta förmodas ha ett mer miljömässigt sätt gentemot sitt eget område än folk som inte har en flera generationer lång relation till ett område. Det ligger absolut en del i detta resonemang. Dagens västerländska livssätt bygger knappast på någon ekologisk hållbarhet utan många menar att man i Väst snarare fokuserar på *konsumism* (dvs. konsumtion för konsumtionens egen skull och inte utifrån ett faktiskt behov) och tron på en evig tillväxt och att teknologin löser allt. Bristen på ekologiskt tänkande syns särskilt när marknaden har blivit global och vi inte ser eller behöver ta ansvar för effekten av vår konsumtion när resultaten syns i en annan del av världen. Det vi inte ser lider vi inte av!

Vad menar man då med "ursprungliga och lokala samhällen" i detta sammanhang och hur bör man tolka det i en svensk kontext? Det finns inte klart formulerat, men termen "ursprungliga" kopplar naturligtvis till urfolk, vilket för svenska sammanhang handlar det om det samiska samhället. "Lokala samhällen" omfattar troligtvis rent hypotetiskt alla mindre samhällen och byar på landsbygden runt om i landet. Det som är betydelsefullt är tillägget "med traditionella livssätt relevanta för bevarandet och det hållbara nyttjandet av biologisk mångfald", vilket rent definitionsmässigt bör exkludera de som har ett mer modernt livssätt med större miljöpåverkan. Man kan fråga sig vilka moderniteter som man kan tillåta sig och ändå fortfarande ha

\* Vi gör bedömningen att den officiella översättningens "ursprungliga och lokala samhällen" inte återspeglar konventionens intention och att "urfolks- och lokala samhällen" är en mer korrekt översättning.

ett "traditionellt livssätt"? Likaså måste man poängtera att utifrån formuleringarna i artikel 8j så omfattar skrivningen "med traditionella livssätt" även urfolken. Man bör nog kunna konstatera att om det övergripande målet är att skapa ett hållbart samhälle så är det synnerligen viktigt att inte exkludera för hårt utan snarare försöka inkludera så mycket miljöhänsyn som möjligt. Det viktigaste är då att eftersträva den största möjliga förekomsten av ett traditionellt och miljömässigt förhållningssätt, oavsett om man innehar enstaka moderniteter, såsom mobiltelefon eller teve. I Sverige finns med stor säkerhet inga ursprungliga eller lokala samhällen med renodlade "traditionella livssätt" i betydelsen att de är helt opåverkade av 1900-talets samhällsutveckling. Däremot finns det enstaka människor i Sverige som besitter mer eller mindre av traditionell miljöhänsyn och vars naturresursbruk baseras på traditionella värderingar. Min bedömning är att termen "traditionellt livssätt" i denna kontext bör utläsas att man har ett traditionellt förhållningssätt till landskapet, naturen och de biologiska resurserna. Detta förhållningssätt bör inkludera eftertanke, sparsamhet och ödmjukhet gentemot naturen, både rent existentiellt och praktiskt i ens nyttjande av naturresurserna. Detta omfattar också ofta en relativt hög egen andel av naturbruk och självhushåll.

Jag har tidigare framhållit vikten av s.k. "kunskaps-samhällen", dvs. att vi i Sverige idag inte längre har homogena lokala geografiska samhällen med traditionella

\*\* Jämför det basala exemplet inom logik: "Vill du ha kaffe eller te och kaka?" Där det normala är att bägge dryckesalternativen inkluderar kakan. Man väljer således inte mellan alternativen "bara kaffe" *ELLER* "te och kaka".

livssätt, utan att vi snarare har enstaka traditionsbärare som är utspridda i samhället i övrigt. Dessa traditionsbärare är således inte geografiskt samlade, men delar ändå ett gemensamt kunskapssystem. De kan betraktas som tematiskt lokala kunskapssamhällen. Exempelvis finns det sporadiska småskaliga skärgårdsfiskare i olika lokalsamhällen längs hela Sveriges ostkust. Deras generaliserbara kunskap beror inte så mycket på var man bor rent geografiskt utan snarare vad man faktiskt fiskar. Människor kan således bo mycket långt ifrån varandra, men ändå ha tämligen gemensamma kunskaper när det gäller sitt näringsutövande. I en utredning till Miljödepartementet framhöll jag i kontexten artikel 8j särskilt vissa samiska grupper, fåbodbrukare, skärgårdsfiskare, slöjdare av olika slag, etc.<sup>16</sup> Dessa brukare delar gemensamma kunskapssystem. I ärlighetens namn bör vi emellertid också kunna inkludera andra grupper av naturbrukare, men det är viktigt att poängtera att det också finns många representanter inom sådana grupper som inte längre har vare sig traditionell kunskap eller något miljömässiga förhållningssätt. Det är därför inte så lätt att entydigt endast utifrån deras näringsfång konstatera vilka enstaka personer som borde omfattas av artikel 8j och vilka som inte borde göra det. Sverige är ett utsträckt land och om vi ska lyckas med intentionen att minska artutrotningen och skapa ett hållbart samhälle måste vi förändra hela samhällets levnadssätt i stort och då finns det enstaka invånare som redan idag befinner sig på ett annat mentalt stadium.

Särskilt i det samiska samhället (och för övrigt bland urfolk världen över) har man under de senaste decennierna börjat prata om s.k. dekolonisering. Detta innebär att de erkänner sig ockuperade, inte enbart rent fysiskt utan även mentalt. De menar att de inte längre tänker som representanter för ett urfolksamhälle utan att de tänker såsom majoritetssamhället har programmerat dem att tänka för att passa in. De behöver därför avprogrammera sig för att fullt ut tillåta sig att känna respekt för naturen och på ett rimligt sätt nyttja de befintliga resurserna. På senare tid menar en del urfolksrepresentanter också att samhället i stort måste avprogrammeras eller dekolonieras och sluta tänka i de banor som uppmuntrar till ohämmad konsumtion och ohållbart nyttjande av naturens tillgångar. I en värld där reklamen stadigt trummar in vikten av att konsumera ännu mer är det svårt att inte reflekterat öka sitt ekologiska fotavtryck. När vi pratar om artikel 8j:s ”kunskaper, innovationer och sedvänjor relevanta för bevarandet och det hållbara nyttjandet av biologisk mångfald” kanske det är något sådant vi egentligen menar. Kan en ökad tillämpning av traditionell natursyn då vara vägen till en hållbar(are) värld?

## Traditionella kunskap och sedvänjor

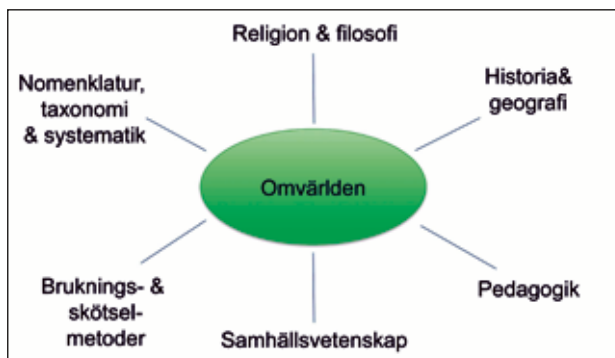
Vad omfattar då de ”kunskaper, innovationer och sedvänjor” som ska finnas hos ”ursprungliga och lokala samhällen med traditionella livssätt som är relevanta för bevarandet och det hållbara nyttjandet av biologisk mångfald”? Även detta är en svår fråga att besvara entydigt och det finns dessutom en mängd olika definitioner på termen ”traditionell kunskap”, visserligen är innebörden mer eller mindre densamma.<sup>17</sup> Vi har därför utifrån gängse definitioners styrkor och svagheter formulerat följande definition:

*Traditionell kunskap (om biologisk mångfald) = tyst eller uttalad kunskap (om biologisk mångfald) vilken förvaltas av en grupp människor som levt tillsammans under en längre tid med gemensamma föreställningar, antingen hos enskilda individer eller på gruppnivå, och som har uppkommit genom interaktion med den övriga biologiska omgivningen.<sup>18</sup>*

En akademiskt korrekt definition – oavsett om den är inkluderande eller exkluderande – är emellertid knappast tillräckligt för att skapa en god förståelse av vad traditionell kunskap faktiskt är rent praktiskt och hur denna ska kunna komma in i en framtida hållbar samhällsutveckling. Då är det sannolikt bättre att exemplifiera och på så sätt skapa en tydligare bild. Det är särskilt den praktiska delen av den traditionella kunskapen som framhålls, dvs. det kunnande som krävs inom exempelvis djurskötsel, fiske, fångst, jakt, jordbruk och insamling av diverse nyttigheter från naturen samt hur man sedan nyttjar de biologiska resurserna till byggnader, redskap, kläder, mat och medicin. Men traditionell kunskap omfattar även idéer om klassificering, släktskapsförhållande och namngivning av naturens beståndsdelar, vilket är en nödvändig beståndsdel i nyttjandet. Vidare inkluderas olika förklaringsmodeller för naturfenomen. Därutöver finns en andlig dimension där det också ingår förhållningssätt till naturen och de tillgängliga biologiska resurserna som är viktiga för överlevnaden.<sup>19</sup>

World Intellectual Property Organization (WIPO) har sedan år 2000 arbetat med frågor rörande immaterialrättsligt skydd av bl.a. traditionell kunskap, och man har därför fokuserat tämligen starkt på beskrivningen av vad traditionell kunskap omfattar.<sup>20</sup> Man menar att det är av yttersta vikt att erkänna komplexa relationer mellan ett samhälles sociala och kulturella identitet å ena sidan och det traditionella kunskapssystemet å den andra. Man delar således upp traditionell kunskap i följande parametrar:

- traditionell *teknisk* kunskap, s.k. *know-how*
- kulturella uttryck



Representanter för urfolk- och lokala samhällen med traditionella livsätt menar ofta att deras kunskap är holistisk och skadas av att fragmenteras upp av akademiker. Man framhåller att följderna då blir att helhetsbilden och förståelsen för kunskapen försvinner. Dessa två illustrationer jämför element av traditionell kunskap (till vänster) med motsvarande inom akademisk eller konventionell kunskap (till höger). Inom exempelvis naturvärden har man full förståelse att man behöver en övergripande kunskap inom exempelvis biologisk nomenklatur och taxonomi, skötselmetoder och regelverk för att kunna genomföra lyckade insatser. Urfolksrepresentanter menar emellertid att akademiker oftast endast bryter ut och beskriver enstaka företeelser av deras kunskapsystem, vilket ofta gör att man riskerar att missförstå innebörden och kontexten. (Figur av Håkan Tunón).

- traditionella berättarformer
- traditionell ekologiska sedvänjor
- olika aspekter på föreställningar livsätt och andliga system

WIPO poängterar särskilt att kunskapsbärarna sällan är särskilt tillfreds när man börjar isolera enstaka delar av kunskapen och inte betraktar den som en helhet. I det västerländska samhället har vi tvärtom valt att sträva efter att separera kunskap om omgivningen och fragmentera vår kollektiva kunskap och syn på omvärlden på olika akademiska discipliner. Några av de aspekter som man brukar inkludera i den holistiska termen traditionell kunskap återges i figuren ovan (till vänster). Arbete med traditionell kunskap i form av immateriellt kulturarv görs också inom ramen för andra internationella fördrag, såsom Unesco:s konvention om skydd av det immateriella kulturarvet<sup>21</sup> och FN:s deklaration om urfolkens rättigheter.

Även den västerländska akademiska världen har en likartad figur, men där utgörs de olika elementen av olika akademiska ämnen (se figur ovan till höger). Fragmenteringen kommer bland annat av forskningens inomvetenskaplighet. Representanter för urfolkssamhällen brukar mena att den traditionella kunskapen är holistisk och att det därför inte går att förvänta sig att man ska kunna förstå eller pröva validiteten av enstaka utbrutna delar av kunskapen. Detta brukar bemötas med skepsis från forskare, men det kan utifrån figurerna finnas ett visst fog för urfolkens åsikt, åtminstone vad gäller den större förståelsen av traditionell kunskap. Det är trots allt ändå så att även utbrutna element av traditionell kunskap kan visa sig ha ett vetenskapligt värde.

Man kontrasterar gärna traditionell kunskap mot vetenskap och beprövad erfarenhet, men det tyder på världsbild där forskaren eller akademikern är den som

kan avgöra vad som är sant eller inte. Det man då inte tänker på är att ”traditionell kunskap” eller kanske snarare praktisk, erfarenhetsbaserad kunskap också ofta är mycket viktiga ingredienser inom kanske främst naturvetenskaperna, men faktiskt även inom annan vetenskap. En icke-nedskriven och ”tyst kunskap” i form av erfarenhet är också det som avgör om man som vetenskapsman bedömer resultaten som rimliga eller orimliga. Man kan också fundera om det inte är just detta som gömmer sig bakom den i forsknings- och näringsutvecklingssammanhang rätt populära termen seredipitet, dvs. ”förmågan att kunna göra trevliga upptäckter av ren slump”.<sup>22</sup> Det ”förbereda sinnet” som man ofta här talar och som möjliggör den *slumpartade* upptäckten bygger förmodligen till stor del på minnen och reflektioner baserade på erfarenheter från praktik. Med andra ord en variant på den kunskaps- och erfarenhetsinsamling som även sker inom praktiskt naturbruk. Man läser av nuläget och siar om framtiden baserat på iakttagelser och empiri. Ibland stämmer det och ibland stämmer det inte, precis som inom vetenskapen!

### Lärande för hållbar utveckling

Världens regeringar och deras myndigheter har insikt i att arbete för en långsiktig hållbar utveckling är nödvändigt. Det framgår av exempelvis av initiativet rörande *utbildning för hållbar utveckling* (UHUT). Där finns en särskild strategi framtagen av FN:s regionala Europaorganisation UNECE. Implementeringen av denna strategi är tänkt att genomföras under åren 2005–2015. I detta arbete framhålls i strategins avsnitt för principer:

*17. UHUT bör främja respekt för och förståelse av olika kulturer och välkomna bidrag från dessa. Ursprungsbefolkningars roll bör uppmärksammas och de bör vara delaktiga*



*i utvecklingen av utbildningsprogram. Traditionella kunskaper bör värdesättas som en integrerad beståndsdel av UHUT.<sup>23</sup>*

I en särskild mall för dokumentering av ländernas framsteg för att genomföra implementeringen markeras att:

*Indigenous knowledge should be valued and conserved as an integral part of ESD [education for sustainable development], alongside other types of knowledge, e.g. scientific, local and experiential knowledge. Indigenous, traditional and local knowledge refers to the mature, longstanding traditions and practices of indigenous or regional communities. In many cases, indigenous, traditional and local knowledge has been orally passed down through the generations from person to person. Indigenous, traditional and local knowledge can be expressed through stories, legends, folklore, rituals, songs and even laws. Making use of such knowledge helps to raise the self-esteem of indigenous people.<sup>4</sup>*

Även för detta ändamål utpekats alltså vikten av att vidga vyerna vad gäller vilken kunskap som är relevant för att uppnå hållbar utveckling och att det är av vikt att man behöver inkludera såväl urfolk som lokala samhällen med traditionella livsätt ("regional communities").

#### Hållbart sedvanebruk av biologiska resurser

I Konventionen om biologisk mångfald finns också artikel 10c, som uppmanar parterna att:

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

Vid partsmötet för CBD i Nagoya hösten 2010 poängterade man som nämnts tidigare vikten av att länderna under de kommande åren fokuserar mer på just artikel 10c för att skapa förutsättning för ett bevarande och hållbart nyttjande av biologisk mångfald.<sup>25</sup> Med hjälp av betydande insatser under de senaste decennierna har naturvärden ofta lyckats bevara delar av den hotade biologiska mångfalden, åtminstone den specifika del som man har haft särskilt fokus på. Internationellt sett har dock antalet hotade arter ökat och populationerna i produktionslandskapet går ned även i ett land som Sverige. Åtgärdsprogram och skyddade områden löser oftast akuta och specifika problem, men faktum

.....  
\* Originalskrivning: *Each Contracting Party shall, as far as possible and as appropriate:*  
*10(c) Protect and encourage customary use of biological resources in accordance with traditional cultural practices that are compatible with conservation or sustainable use requirements;*

är att den västerländska samhällsstrukturens spridning, expansion och påverkan på landskapet fortsätter att utarma biologisk mångfald på alla nivåer och över hela jorden. En stor del av våra areella näringar är idag inte förenliga med en bevarad biologisk mångfald. Sentida studier vad gäller den svenska och nordiska biologiska mångfalden vad gäller landskapstyper, habitat och arter är generellt sett lika nedslående.<sup>26</sup> Även i rapporter på EU-nivå konstateras en konstant minskning av de flesta undersökta organismgrupperna i produktionslandskapet.<sup>27</sup> Av de nästan 21 000 arter som har inkluderats i det svenska rödlistearbetet av ArtDatabanken bedöms över 4 000 arter inte vara långsiktigt livskraftiga i landet. Situationen har försämrats för arter i bl.a. fjällen, skogen och jordbrukslandskapet.<sup>28</sup>

Den Europeiska miljöbyrån konstaterar också i en rapport från 2010 att trots det omfattande nätverket av skyddade områden och åtgärdsprogram så har man inte lyckats vända trenden:

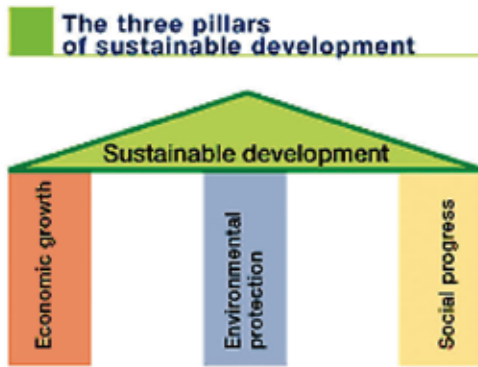
*Förändringar i landskapet, nedbrytning av ekosystem och förlust av naturkapital bidrar dock till att EU inte kommer att nå målet om att stoppa förlusten av biologisk mångfald till 2010. För att förbättra situationen krävs att biologisk mångfald och ekosystemen ges ökad prioritet i politiskt beslutsfattande på alla nivåer, särskilt vad gäller beslut som rör utvecklingen inom jordbruk, fiske, regional utveckling, europeisk sammanhållning och fysisk planering.<sup>29</sup>*

Det finns ingen entydig och oemotsagd definition vad som faktiskt är ett hållbart bruk. Utifrån etiskt hänseende har man föreslagit följande definition:

*Sustainability means that present and future persons have the same right to find, on the average, equal opportunities for realising their concepts of a good life.<sup>30</sup>*

Allmänt menar man att för att uppnå en långsiktig hållbarhet i naturbruket krävs det att verksamheten är hållbar i tre dimensioner (de tre pelarna). Dessa tre utgörs av ekologisk, ekonomisk och social/kulturell hållbarhet och brukar ses som tre pelare som bär upp ett tak. Man kan inte bara tumma på en av dem för att verkligen få ett hållbart system.<sup>31</sup> Med ekologisk hållbarhet menas att den biologiska resursen inte ska minska, men samtidigt ska inte heller andra organismer hotas av det långsiktiga naturbruket. Ekonomisk hållbarhet syftar till att långsiktigt säkerställa lokalsamhällets utkomst från naturbruket. Ett bruk kan inte vara långsiktigt ekonomiskt hållbart utan att samtidigt vara ekologiskt hållbart för om resursen eller ekosystemen förstörs så

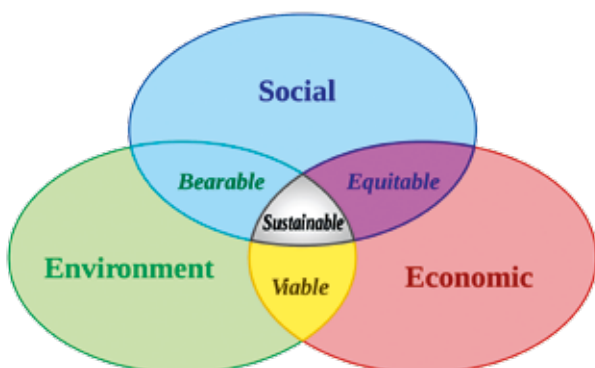
## A. Pillars



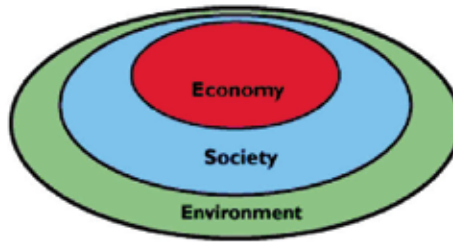
[http://www.vda.de/en/service/jahresbericht/aut\\_o2002/auto+umwelt/u\\_3.html](http://www.vda.de/en/service/jahresbericht/aut_o2002/auto+umwelt/u_3.html)

Olika illustrationer för att pedagogiskt visa på hållbar utveckling: a) pelare, b) cirklar och c) överlappande cirklar. I den första modellen krävs hållbarhet för alla tre aspekterna; ekonomisk, ekologisk och social hållbarhet. I den andra modellen förutsätts att ekonomisk och social hållbarhet bestäms av de ekologiska ramarna, dvs. ingen hållbarhet utan ekologisk hållbarhet. I den tredje skildringen utgör sann hållbarhet det överlappade området mellan ekonomisk, socialt och ekologisk hänsyn (jfr. även figuren nedan). Källa: IUCN, 2006.

kommer den ekonomiska basen att ödas. Inom termen social hållbarhet inbegrips vikten av att lokalsamhällets sociala och kulturella kontext och identitet bevaras. Ett samhälle som är socialt ohållbart brukar sällan kunna leva upp till annan hållbarhet i bruket eftersom de (traditionella) mekanismer som reglerar nyttjandet av kollektiva resurser oftast inte fungerar.<sup>32</sup> Ofta konstateras vidare att det inte går att skapa ekonomisk hållbarhet om man inte håller sig inom ramarna för social hållbarhet som i sin tur måste vara inom ramarna för ekologisk hållbarhet.<sup>33</sup> Man kan också efterfråga en fördjupad reflektion rörande olika bruks energimässiga hållbarhet eftersom vi står inför en stundande förändring av energiförsörjningen i och med oljetoppen. Den svenske forskaren Kjell Aleklett har beräknat att vi idag nyttjar sju kalorier fossilt bränsle per kalori producerad mat.<sup>34</sup> Man bör också i spåren av globala klimatförändringar

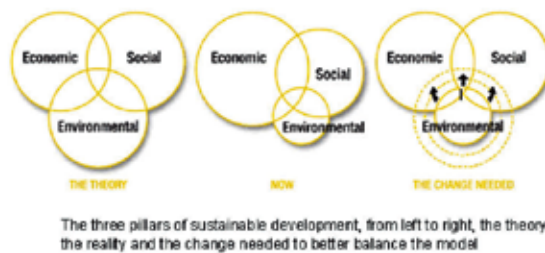


## B. Concentric circles



<http://www.sustainablecampus.cornell.edu/sustainability-intro.htm>

## C. Overlapping Circles



och liknande även inbegripa påverkan genom utsläpp av växthusgaser. Kanske borde man dessutom väga in hållbarhet vad gäller andra förmodligt ändliga resurser, såsom fosfor eller liknande.

Det som vi inte uttömmande har reflekterat kring här är hur långsiktigt *långsiktigt* ska vara i just detta sammanhang? Räcker det med närmaste tjugofem åren, hundra åren eller bör vi kanske egentligen prata om mycket längre tidsrymder? Det framhålls ibland att nordamerikanska indianer traditionellt har menat att man ska låta sitt agerande styras av en respekt för sju generationer tillbaka och att man ska blicka sju generationer framåt vad gäller konsekvenserna av sitt handlande. Det gäller med andra ord att verkligen överväga vilka följderna blir av ens handlande. Hur mycket av dagens projekteringar eller annan typ av verksamhet är i närheten av denna typ av reflektiva hänsynstagande gentemot framtida generationer?

Hur har vi det då med den långsiktiga hållbarheten i dagens svenska naturbruk? Uppfylls de krav som borde ställas vad gäller ekologisk, ekonomisk, social och energimässig hållbarhet samt kanske även andra ändliga oorganiska resurser?

Jordbruket i Sverige idag är som nämnts tidigare inte ekologiskt hållbart eftersom den vilda biologiska mång-

Överlappande cirklar som skiljer på exempelvis *equitable*, dvs. socialt och ekonomiskt hållbart, *viable*, dvs. miljömässigt och ekonomiskt hållbart, och *sustainable*, hållbart vad gäller alla dessa tre aspekter. Källa: IUCN, 2006.





En relativt modern laxfälla utanför Hudiksvall, vilket kan sägas vara en traditionell innovation, som används i Östersjön idag. Den består av ett fiskeredskap konstruerat som en storrysja eller en jättestor tina, men med uppblåsbara pontoner som gör att den av "egen kraft" lyfter sig ur vattnet". Fisken hamnar i ett metallkar, som man därmed lätt kan tömma i båten. Fångsten är levande så små eller oönskad fångst kan sättas tillbaka, vilket leder till en fångstoptimering. Är detta att betraktas som ett hållbart fiske? (Foto: Börge Pettersson/CBM)

falden i odlingslandskapet är på nedåtgående, samtidigt som jordbruket är en av de största utsläppskällorna av koldioxid och andra växthusgaser. Jordbruket är också till stor del beroende av konstgödsel som i samband med tillverkning förbrukar både energi och fosfater – en ändlig resurs. Man kan även ifrågasätta om det är ekonomiskt hållbart eftersom det till en mycket stor del är beroende av olika typer av ekonomiska ersättningar, men det beror helt på hur man räknar. Räknar man in förvaltning och skötsel av olika naturvärden som en del i produktionen så är den kanske ekonomisk bärkraftig, åtminstone så länge som det ekonomiska systemet ser ut som det gör idag. Det är väl lite oklart om hur man avgör om huruvida jordbruket är socialt hållbart, men antalet jordbrukare är på nedåtgående och har varit det under hela 1900-talet.

Den svenska skogen växer så det knakar och vi har därmed ingen brist på träråvaror i markerna. Under en överblickbar period kan man därför säga att det svenska skogsbruket sannolikt är ekonomiskt hållbart, men som nämnts tidigare så minskar skogens biologiska mångfald så den ekologiska hållbarheten kan med andra ord ifrågasättas. Kallhyggeskogsbruket är också mycket omdebatterat på grund av dess påverkan på skogens andra värden, kanske främst de s.k. sociala värden, såsom jakt och rekreation, och får därmed effekter på andra delar av lokalsamhället. Hur energi- och klimatomfattigt hållbart dagens skogsbruk är kan förmodligen också diskuteras?

Det industriella fisket med stora båtar som förbrukar betydande mängder fossila bränslen och drar stora trålar, som skrapar sönder havsbotten och tar mycket bifångst som dumpas i havet, kan väl knappast kallas hållbart? Det kan knappast heller kallas ekonomiskt hållbart med tanke på de mycket betydande subventionerna som går till fiskeflottan. Omställningen från småskaligt lokalt fiske och en mängd små fiskelägen längs kusten till stora båtar och enstaka större fiskehamnar har knappast heller bidragit till att uppfylla miljömålet "Levande kust och skärgård" vad gäller möjligheten för människor att kunna vara året runt-boende i kust- och skärgårdssamhällena, åtminstone inte baserat på traditionella näringar. Lokalbefolkningens husbehovsfiske tar idag inte upp mer än några enstaka procent av den totala fångsten av fisk. Omvandlingen till storskaligt fiske leder till att färre människor får sin utkomst av yrkesfiske, vilket leder till att färre kan bo kvar. Samtidigt har regelverket successivt skärpts för husbehovsfiske och binäringsfiske som är det traditionella sättet att fiska i dessa områden. Ett fiske som uteslutande är beroende av lokala fiskeresurser och i de flesta fall en lokal marknad. Parallellt har stadsbornas ekonomiska förutsättningar förbättras så att de har goda förutsättningar att bjuda över skärgårdsborna när kust- och skärgårdsfastigheter är på marknaden, vilket leder till en högre andel sommarbostäder och således färre året runt-boende.

Boskapsuppfödningen i Sverige idag kan den utifrån en hårdare definition betraktas som hållbar? Situationen för korna i Sverige har under de senaste decennierna blivit betydligt bättre och detsamma kan man säga om den biologiska mångfalden om man jämför med katastrofåren under 1960- och 1970-talen. Men efter en uppgång från DDT, kvicksilverbetning och annat så vänder kurvan för odlingslandskapets biologiska mångfald neråt igen. Andelen naturbetesmark går visserligen uppåt, men då från mycket låga värden. Jämför man historiskt så är andelen bete och slåtter på konstgödslad vall idag mycket hög. Detta innebär en insats av fossilt bränsle och fosfater. Båda dessa är ändliga resurser. En betydande andel av djuruppfödningen är också beroende av importerat kraftfoder baserat på sojabönor odlade på före detta regnskog i på södra halvklotet och spår därför på miljöpåverkan. Det finns därför fog att konstatera att boskapskötseln helt klart bidrar till ett ökat utsläpp av växthusgaser och därmed också klimatförändring. Vad gäller ekonomisk hållbarhet så är systemet också i allra högsta grad beroende av olika ersättningar och subventioner samtidigt som storskalighet och driftseffektivisering gör att antalet boskapsuppfödare blir färre och färre. Antalet boende på landet utan koppling till djurskötsel leder till en sämre förståelse för djuruppfödning. Man kan därmed ifrågasätta såväl den sociala som kulturella hållbarheten i bruket.

Å andra sidan framhålls det ofta att boskapsdrift på naturbetesmark, såsom strandbete och fåbodbruk, bidrar till den biologiska mångfalden och att bruket tar tillvara på fotosyntesens resultat i form av växtlighet. Det traditionella bruket hade en positiv energibalans<sup>55</sup>, men frågan är hur dagens bruk lever upp till detta? Eko-

nomi och regelverk tvingar exempelvis ofta fåbodbrukaren att ha annat arbete vid sidan av, vilket lätt leder till längre bilresor och ökad åtgång av fossila bränslen. Hur påverkas hållbarheten då?

En annan traditionell boskapsuppfödning är den samiska renskötseln. Denna näring har precis som all annan areell näring genomgått stora förändringar under de senaste femtio åren. Basen för renskötseln är renarnas säsongsvandringar och naturbete, vilket bidrar till att forma den biologiska mångfalden i många olika ekosystem. Även här har mekaniseringen ökat och näringen har därmed blivit mer arbetsintensiv, vilket har bidragit till att allt färre personer är direkt involverade i den. Den ökade mekaniseringen leder också till en större förbrukning av fossila bränslen inom renskötseln. Sammantaget har det även lett till ett ökat oförstående från omgivande allmänhet med konflikter som följd. Under senare år har det bildats isskorpa på lavbetet, vilket har lett till ett behov av stödutfodring under längre tid. Många menar att det är ett utslag av klimatförändring. Vidare har skogsbruket och infrastrukturutbyggnad i norra Sverige bidragit till att fragmentera landskapet och minska förekomsten av alternativa betesområden. Fragmenteringen har också lett till behovet av lastbilstransporter då vandringslederna har skurits av. Under senare år har även det ökade rovdjurstrycket påverkat renskötseln högst väsentligt. Sammantaget har därmed möjligheterna att uppnå ett hållbart bruk försvårats.

Under 1900-talet har urbaniseringen och utbyggnaden av samhället lett till ett succesivt naggande av landsbygdens landskap, såväl natur- som kulturlandskap. Man pratar här ofta om de små stegens tyranni. Varje enskild insats, exploatering eller vad det nu handlar om spelar i sig relativt liten roll, men sammantaget så blir effekten så mycket större. Effekten på ekologin, biologiska mångfalden, kulturen och den sociala strukturen. Även om vi har kunskap om att detta i längden inte är hållbart så fortsätter och accelererar exploateringen av natur- och kulturvärden och exempelvis värdefull jordbruksmark. I en rapport rörande utvecklingen mot 2010-målet om biologisk mångfald sammanfattade European Environment Agency dagens situation med:



En ko på grönbete i samband med ett *kosläpp* – en publikdragande aktivitet där flera tusen stadsbor får se glada kor släppas på grönbete. Att boskapen får beta på naturbetesmark är klimatmässigt gynnsamt eftersom markerna inte konstgödslas. (Foto: Håkan Tunón/CBM)

*Nonetheless, we still build cities and roads, drain wetlands, dam rivers, clear forests, overharvest the seas and practice intensive agriculture, often at the expense of natural ecosystems. On top of that we burn fossil fuels and emit chemicals into water, soil and air. The natural environment is very flexible but only to a point. These pressures are clearly causing biodiversity decline and disrupting ecosystem processes and the services they provide.<sup>36</sup>*

Vårt samhälle står således inför en mängd oerhört allvarliga problem och den generella uppfattningen av hur naturen och naturresurserna verkligen kan nyttjas långsiktigt verkar inte stämma överens med verkligheten. Frågan är då i vilken omfattning äldre folklig kunskap ska kunna bidra till att vända denna utveckling?

Vi har redan tidigare i olika sammanhang presenterat vår bild av hur och varför lokal och traditionell kunskap är en viktig beståndsdel för det framtida hållbara samhället.<sup>37</sup> Idén är inte att vända klockan tillbaka och börja leva som man gjorde på exempelvis 1800-talet utan vi tror att det meningsfullaste är att försöka kombinera nutid med erfarenheter från förr. På vilket sätt kan kunskap från ett prefossil samhälle ge synergieffekter tillsammans med dagens teknologiska landvinningar? Vilken kunskap och vilken livsfilosofi är det vi behöver för att vända utvecklingen och skapa ett fungerande samhälle och en natur som långsiktigt kommer att bidra med ekosystemtjänster inte bara till oss och våra barn utan många kommande generationer?

### Arbetsgruppen och Akwé: Kon-riktlinjerna

Under de sista åren på 1900-talet utvecklades ett särskilt fokus inom CBD på frågor rörande urfolks- och lokala samhällen och deras traditionella kunskap, innovationer och sedvänjor i och med att man instiftade en särskild arbetsgrupp för frågor rörande artikel 8j och relaterade frågor. Konventionens partsmöte har också pekat ut dessa frågor som varande tvärssektoriella, dvs. de berör alla övriga frågor inom konventionen så man bör ta hänsyn till detta även inom andra arbetsområden. Man har skapat ett särskilt arbetsprogram i syfte att skapa förutsättning för en tydlig nationell implementering av artikel 8j.<sup>38</sup> I detta finns arbetsuppgift 9 som handlar om att utveckla ”riktlinjer eller rekommendationer för förvaltningen av kulturell, miljömässig och social konsekvensbedömning när det gäller all typ av utveckling \* ”cross-cutting”. Inom konventionen är 19 ämnen tvärssektoriella, bl.a. ”traditionell kunskap, innovationer och sedvänjor”, ”konsekvensbeskrivningar”, ”klimatförändring”, ”ekosystemansats”, ”hållbart nyttjande”, ”kommunikation, utbildning och medvetandegörande” och ”skyddade områden”.

som föreslås på heliga platser och mark och vattendrag som bebos eller används av urfolks- eller lokala samhällen”. Denna arbetsgrupp har tagit fram underlaget till Akwé: Kon-riktlinjerna som sedan partsmötet har beslutat att anta i Kuala Lumpur 2004. Dessa är särskilda riktlinjer för ökad hänsyn gentemot urfolks- och lokala samhällen i planering och exploatering av landskapet. Akwé: Kon riktlinjerna är visserligen frivilliga men partsmötet markerar i sitt beslut att målet är att:

- de inkluderas i nationell lagstiftning för miljökonsekvensbedömningar (MKB) och för strategiska miljöbedömningar (SMB)
- kultur-, miljö- och socialkonsekvensbeskrivning inkluderas i planeringsprocesserna
- de leder till respekt för behovet av kulturell integritet

Inom Naptek genomförde vi under vinter 2009–10 en enkätundersökning som omfattade ett antal frågor kopplade till CBD:s arbetsprogram för nationell implementering av artikel 8j.<sup>39</sup> Den skickades till personer som är särskilt insatta i frågor rörande CBD, artikel 8j och förhållandena för samiska och lokala samhällen (med ”traditionella livssätt”). Den skickades till ett femtiotal personer med erfarenhet av CBD-frågor, främst nationellt, och/eller insikt om urfolks- eller lokala samhällens situation i Sverige. Dessa har erfarenhet från sitt arbete från tidigare arbete inom regeringskansliet, myndigheter, intresseorganisationer eller som brukare. En av frågorna handlade specifikt om hur man bedömde att Akwé: Kon-riktlinjerna eller dess intentioner tillämpas i Sverige idag. Denna fråga fick sju svar (dock var ett av dessa ett gruppsvar från flera fåbodbrukare som lämnade svar i egenskap av fåbodförening). Antalet svar är således begränsande men kan ändå ses som en fingervisning eftersom det inte finns särskilt många personer med ingående kunskap om såväl konventionen om biologisk mångfald och urfolks- och lokala samhällens villkor. Man fick besvara frågan genom att ge ett femgradigt betyg där 1 är det lägsta (=”instämmer inte”) och 5 är det högsta (=”instämmer helt”). För urfolkssamhällen erhöles medelbetyget 1,3 och för lokala samhällen 1,0. Man bedömde således att vi i Sverige inte alls tog hänsyn i enlighet med intentionerna i Akwé: Kon-riktlinjerna vare sig för urfolks- eller lokala samhällen.

I Nagoya 2010 konstaterade dessutom konventionens partsmöte att man hittills har varit mycket dåligt med att inkludera av ”lokala samhällen” i konventionens arbete och att man därför bör genomföra insatser för att öka engagemanget, bl.a. genom att sammankalla till en särskild internationell expertgrupp för att identifiera hur detta kan göras.<sup>40</sup>





En spontan yttring av vördnad inför naturens krafter utan att för den skull innehålla en uttalad inblandning av religiositet. Bilden är inte arrangerad. (Foto: Håkan Tunón/CBM)

### Historisk hantering av traditionella samhällen

Hur har vi då i Sverige hanterat urfolks- och lokala samhällen i samband med exploateringar under det senaste seklet? Utgår man från det som i Akwé: Kon-riktlinjerna först fångar människors uppmärksamhet, heliga platser (även om riktlinjerna också berör andra områden av mer praktisk betydelse för dessa samhällen), så finns det skäl att fundera på vad detta innebär. Termen *helig plats* kan beteckna just en helig eller religiös plats eller en begravningsplats, men den kanske också skulle kunna utgöras av någon annan mer jordnära plats som utlöser en *andlig* känsla. När vi idag reflekterar kring naturen är det emellertid sällan i termer av helighet eller religion, men man måste ändå konstatera att det i mycket av natur- och rekreationsvärdena finns något slags andlighet inblandad.

Hanteringen av folkliga heliga platser har inte kännetecknats av hänsyn. Exempelvis har statsmakten under 1900-talet i de samiska områdena dämt heliga älvar och anlagt dammar för vattenkraftverk. Naturligtvis anlades dessa i anslutning till brusande vattenfall för att få bra fallhöjd. Med andra ord platser som ingjuter vördnad och respekt och som ofta utpekats som just heliga. I en nutida svensk skolbok kan man läsa om att:

*Som så många andra urbefolkningar världen över har samerna varit tvungna att flytta på sig när staten och storbolagen krävt det. Inte heller deras religion har respekterats. En av samernas mest berömda seiter låg vid Passekårtje vid Lilla Luleälv i Lapp-land. I älven fanns en brant klippa som liknade ett mansansikte*

*med hakan i vattnet. Hit kom samerna långväga ifrån för att offra det viktigaste de hade – de sällsynta vita renarna. I dag finns inte den seiten kvar. I stället ligger där Seitevare kraftstation. Förutom att seiten försvann förstördes också ett av samernas bästa renbetesområden. Det dränktes av den konstgjorda sjö som bildades bakom kraftverksdammen.<sup>41</sup>*

Dammen i Seitevare (se nästa sida), inte så långt från Kvikkjokk, anlades 1962–67. Genom historien har även många andra heliga fall försvunnit. Ett relativt näraliggande och spektakulärt exempel är anläggandet av Suorva-dammen strax uppströms från Stuor Muorkke (Stora sjöfallet). Den första dammen anlades redan 1919–23, men har sedan byggts om vid flera tillfällen. Följden blev att de stora vattenfallen som ingick och namngav nationalparken som instiftades 1909 inte längre var så magnifika. Under en stor del av 1900-talet var det inte särskilt kontroversiellt att bygga vattenkraftsanläggningar, men sedan tog naturvårdshänsynen över under 1960- och 1970-talen. Just dessa vattenfall betraktades som heliga platser av de lokala samerna fortfarande när vattenkraften anlades. De påverkade också lokalt renbetet och renarnas vandringsvägar i området genom större vatten och skapade osäkrare isförhållanden. När man anlade kraftverket i Akkats strax utanför Jokkmokk valde man således att dekorera det med målningar av Bengt Lundström (1925–2008), Lars J:son Nutti (1933–) och Lars Pirak (1932–2008) som en eftergift till de samiska intressena. Detta kraftverk öppnades 1973.



Seitevare kraftverksdamm är en av Sveriges högsta och placerades på en plats som av samerna tidigare kallades *heliga fallet*. (Foto: Håkan Tunón/CBM)

### Heligt och skyddat

Även inom den globala naturvården har man uppmärksammat värdet av skydd av heliga platsers värde för att bevara biologisk mångfald. Inom International Union for Conservation of Nature (IUCN) har under det senaste decenniet lagts ett visst fokus på just denna fråga och det har etablerats en *Task Force on Cultural and Spiritual Values of Protected Areas*. Där betonas att värdet hos sådana områden generellt har förbisetts eller undervärderats av naturvårdsorganisationer och i regelverk och praxis. Heliga platser utgörs både av sådana platser som har erkänts som heliga av urfolks- och traditionella samhällen och platser för mer institutionellt religionsutövande eller hågkomst. IUCN konstaterar att heliga platser ofta har bevarats i århundraden och utgör därmed en viktig reservoar för biodiversiteten. Man utpekar problem av två kategorier, dels sådana områden som saknar formellt skydd och dels sådana med officiellt skydd, men där lokalsamhället har förlorat sina rättigheter till områdena. Man betonar att lokalsamhällenas traditionella kontrollmekanismer har varit avgörande för bevarandet av dessa områden. Idag pressas lokalbefolkningen utifrån av politiskt och ekonomiskt tryck och de har sällan säkrad rätt till markanvändning och delaktighet i bevarandet vilket minskar deras möjligheter att skydda värdena. IUCN strävar därför efter att:<sup>42</sup>

- samla kunskap och öka medvetandet av heliga naturområden\*
- bidra till utvecklandet av legala och politiska regelverk på global nivå

\* I original "sacred natural sites".

- skapa legalt, politiskt, finansiellt och tekniskt stöd för långsiktigt bevarande och effektiv skötsel av heliga naturområden på det nationella planet
- kapacitetsuppbyggnad hos de som är delaktiga i skötseln av heliga naturområden

Detta har bl.a. lett till Delos-initiativet för bevarande av heliga naturområden i teknologiskt utvecklade länder och Montserrat-deklarationen (se sidorna 21–22). Inom detta arbete har man genomfört ett antal möten och utvecklat riktlinjer för bl.a. hur man som naturvårdare kan arbeta med heliga naturområden inom skyddade områden.<sup>43</sup>

Därmed lämnar vi reflektionerna rörande vad som egentligen i dessa sammanhang faktiskt är att betrakta som "heligt".

### Samhällen i harmoni med naturen

I anslutning till CBD-partsmötet i Nagoya i Japan lanserades även Satoyama-initiativet, vilket synliggör en vision på ett samhälle som lever i harmoni med naturen och där det ekonomiska systemet utgår från naturens processer. Man framhåller i detta sammanhang också att bevarande av biologisk mångfald faktiskt inte enbart handlar om naturvård av naturliga miljöer utan även hävdade miljöer, t.ex. odlingslandskapet och sekundärskog, och att även dessa miljöer ska brukas hållbart över längre tidsperioder. Man betonar det långsiktiga bevarandet av de hävdgynnade arterna som är beroende av dessa landskap. Urbaniseringen och industrialiseringen i dagens samhälle är hot mot dessa landskap och det hållbara sedvanebruk och den kunskap som de representerar. Man eftersträvar akuta insatser för att bevara sådana hållbara kulturlandskap genom att glo-



balt allmänt erkänna deras värde. Avsikten är att man ska vårda och återskapa sådana socio-ekologiska produktionslandskap och på så sätt skapa förutsättning för ett hållbart sedvanebruk av naturresurserna i praktiken utifrån följande fem perspektiv:<sup>44</sup>

- resursanvändning inom ekosystemens bärkraft och i enlighet med omgivningens resiliens
- cykliskt bruk av naturresurserna
- erkänna värdet och vikten av lokala traditioner och kultur
- deltagande av och samarbete mellan många olika intressenter för hållbar och multifunktionell skötsel av naturresurser och ekosystemtjänster
- bidrag till hållbar socio-ekonomi, inklusive fattigdomsbekämpning, livsmedelssäkerhet, hållbart uppehälle och att stärka de lokala samhällena

Här kanske man också kan tillåta sig en relevant reflektion till Slow Food-rörelsen. Denna utgör en global gräsrotsorganisation med över hundratusen anhängare i hundrafemtio olika länder världen över som har det gemensamt att de tycker om mat och känner ansvar för sina lokalsamhällen och miljön. Den grundades 1989 som en reaktion mot nutidens skräpmat, stressiga liv, förlusten av lokala mattraditioner och allmänhetens alltmer utbredda ointresse för livsmedelsråvaror. Ett ointresse för vad man äter, hur maten smakar och hur våra matval påverkar övriga delar i världen. Slow Food-rörelsen framhåller att det är en fundamental rättighet att få njuta god mat och att skyldigheten att bevara vårt kulinariska kulturarv, livsmedelstraditioner och -kultur är ett sätt att göra detta möjligt. Man poängterar och erkänner kopplingen mellan faten, planeten, människorna och kulturen.<sup>45</sup> Man sammanfattar dessa strävanden enligt följande:

*Slow Food's approach to agriculture, food production and gastronomy is based on a concept of food quality defined by three interconnected principles:*

**GOOD** *a fresh and flavorsome seasonal diet that satisfies the senses and is part of our local culture;*

**CLEAN** *food production and consumption that does not harm the environment, animal welfare or our health;*

**FAIR** *accessible prices for consumers and fair conditions and pay for small-scale producers.*

### Exploatörens hänsyn till det traditionella

När vi ändå är inne på exploatering och samhällsutveckling så kan det vara värt att även reflektera kring verksamheten inom Habitatagenda. Denna är ett resultat av Habitat II, som var FN:s andra världskonferens om boende, bebyggelse och stadsutveckling. Den hölls

i Istanbul 1996. I kapitel 2 om *mål och principer* formuleras den nära knytningen till Agenda 21-arbetet och i kapitel 3 om *åtaganden* konstateras att ”vi ansluter oss till målsättningen”<sup>46</sup> att:

*p) Främja en lämplig användning av biologiskt produktiv mark på landsbygden och i städerna och skydda ömtåliga ekosystem och miljömässigt utsatta områden från negativ inverkan av boende och bebyggelse, bland annat genom att utveckla och stödja genomförandet av bättre metoder för hushållning med mark och vattenresurser, som ger möjlighet till allsidig avvägning mellan potentiellt konkurrerande anspråk på mark för jordbruk, industri, transporter, stadsutveckling, grönområden, bevarandeområden och andra vitala behov. (---)*

*r) Skydda och vårda det historiska och kulturella arvet liksom naturarvet, inklusive i tillämpliga fall urbefolkningars och andra folks traditionella bebyggelse och bosättningsmönster, liksom landskapsvärden och flora och fauna som finns i städerna på öppna platser och i grönområden.*

*s) Skydda heliga platser och platser av kulturell och historisk betydelse. (---)*

*x) Utforma och genomföra program som bidrar till att vidmakthålla och förstärka en levande landsbygd.*

*y) Säkerställa att kustområdenas betydelse erkänns i nationella utvecklingsprogram och att alla ansträngningar görs för att se till att de får en hållbar användning.*

Man kan väl säga att intentionerna i Habitatagendan stämmer överens även med de som också framhålls i Konventionen om biologisk mångfald i och med framtagandet av Akwé: Kon-riktlinjerna.

Det finns inte många exempel på när Akwé: Konriktlinjerna eller motsvarande intentioner har tillämpats på relevant sätt i verkligheten. Ett intressant fall med relaterad ingång finns dock beskrivet från Montana i USA tidigt 1990-tal. De lokala transportmyndigheterna aviserade ett förslag att förändra en vägsträckning om 97 km. Detta förslag väckte bestörtning bland urfolksamhällen i det berörda området, vilket ledde till så mycket protester att förslaget förändrades. Man konstaterade att den föreslagna sträckningen skulle påverka den lokala kulturen för mycket, men också områdets historia och biologi. I mitten av 1990-talet kom förslag på ett antal alternativ utgående från bedömningar av den sociala, ekonomiska och miljömässiga konsekvenser. Inget av alternativen innehöll emellertid förslag på tillräckliga åtgärder för att motverka förmodade negativa följder på miljön och kulturen. Diskussioner och oenigheter följde och det dröjde till december 2000 innan de berörda aktörerna skrev på en överenskommelse om såväl sträckning som åtgärder. Följderna av projektet blev ett minskat antal dödade djur längs vägen eftersom man byggde ett antal viltpassager.



Vad fordras det för att få in samhället på rätt spår vad gäller hållbar utveckling? (Foto: Håkan Tunón)

Lärdomen från projektet var att samråd tar tid, men eftersom de lokala folken insisterade på säkra, miljövänliga alternativ och hänsyn till de lokala traditionella näringarna blev slutresultatet faktiskt mycket bättre än om man hade utgått från det allra första förslaget.<sup>47</sup>

### Sammanfattande slutsats

Vi kan konstatera att den samhällsutveckling som världen har genomgått under det senaste seklet (eller kanske senaste två) har haft en mycket stor påverkan på naturen och ekosystemen. Situationen har blivit så svår att mänskligheten idag står inför ett antal mycket stora problem, nämligen en betydande artutrotning, icke-hållbart nyttjade och/eller förstörda ekosystem, klimatförändringar och en nära förestående energikris samt en skakig världsekonomi. I många internationella och nationella dokument utpekas ett ökat hänsynstagande gällande lokal och traditionell kunskap ut som ett av sätten att komma tillrätta med denna situation. Denna kunskap är en praktisk, erfarenhetsbaserad kunskap om nyttjande av och förhållningsätt till den lokala floran och faunan samt ekosystemen. Kunskap förs vidare från tidigare generationer och anpassas ständigt till rådande

situationer. Idén är att den innehåller såväl olika brukningsmetoder som indikatorer för återkoppling vad gäller observerade förändringar i de lokala populationerna.

Historiskt sett har det varit en viss tröghet i systemet som därmed har skapat resiliens mot alltför hastiga förändringar. Under främst 1900-talet och senare har samhällsförändringen varit betydande varför systemens resiliens ofta har satts ur spel. Därför har bl.a. FN:s Konvention om biologisk mångfald särskilt tagit upp vikten av att världens stater visar hänsyn vad gäller folk med traditionella livssätt och brukningssystem samt att denna kunskap inkluderas i naturvården, naturresursanvändningen och samhällsutvecklingen.

*Akwé: Kon – frivilliga riktlinjer för genomförande av kultur-, miljö- och socialkonsekvensbeskrivningar av projekt som är tänkta att ske på, eller sannolikt kommer att påverka, heliga platser och mark- och vattenområden som traditionellt bebos eller nyttjas av urfolks- eller lokala samhällen* är ett sätt att skapa ett ökat hänsynstagande i samhällsplaneringen och samtidigt underlätta för lokalt, småskaligt sedvan bruk av biologisk mångfald. Min bedömning är att för att vända den negativa trenden och kunna skapa förutsättningar för

ett hållbart samhälle bör dessa riktlinjer tillämpas brett och att samhällsutvecklingen bör kännetecknas av en eftertänksamhet och tröghet som verkligen lägger ett särskilt fokus på de långsiktiga följderna av varje enskilt projekt, var för sig och sammantagna. Snabba lösningar baserade på undermåliga underlag blir sällan de bästa. Särskild uppmärksamhet bör läggas på följderna för ekosystemtjänsterna och de areella näringarna i vid bemärkelse, dvs. både storskalig och småskalig näring såväl som nyttjande för husbehov. Närheten till naturområden har också en viktig funktion för individen i urbana miljöer. Inte minst för att föra in andra värden än konsumtion och tillväxt.

## Referenser

- Adams, W. M. 2006. *The Future of Sustainability: Re-thinking Environment and Development in the Twenty-first Century*. IUCN.
- Becker, D.M. & P.B. Basting, 2010. "Reconstruction of U.S. Highway 93: Collaboration between Three Governments", s. 173–187 i *Safe Passages. Highways, Wildlife, and Habitat Connectivity*. Island Press, Washington, Covelo, London.
- Braat, L. & P. Ten Brink (red.) 2008. *The Cost of Policy Inaction. The case of not meeting the 2010 biodiversity target*. Wageningen & Brussels.
- CBD, 2004. Akwé: Kon Guidelines. CBD Guidelines. Secretariate of the Convention on biological diversity, Montreal. (<http://www.cbd.int/doc/publications/akwe-brochure-en.pdf>)
- European Environment Agency, 2009. *Progress towards the European 2010 biodiversity target*. EEA Report nr. 4. Copenhagen.
- European Environment Agency, 2010. *Europas miljö – tillstånd och utblick 2010: en syntes*. Europeiska Miljöbyrån, Köpenhamn.
- Gärdenfors, U. (red.), 2010. *Rödlistade arter i Sverige 2010*. ArtDatabanken, Uppsala.
- Hagerrot, P. 2011. "Tillväxt – sammanbrott eller reliens?", s. 44–49 i *Sveriges natur* nr. 2.
- IUCN, 2006. *The future of sustainability. Re-thinking environment and development in the twenty-first century*. [www.iucn.org](http://www.iucn.org).
- Kardell, L. & M. Olofsson, 2000. *Klövsjös fåbodar*. Uppsala.
- Lerner, H. & H. Tunón, 2010. "Vad är traditionell och lokal kunskap?", s. 41–57 i *Nycklar till kunskap: Om människans bruk av naturen*. Red. H. Tunón & A. Dahlström. CBM:s skriftserie 34. Centrum för biologisk mångfald, Uppsala & Kungl. Skogs- och Lantbruksakademien, Stockholm.
- Millennium Ecosystem Assessment, 2005. *Ecosystems and human well-being: synthesis*. Island Press, Washington, DC.
- Normander, B., Levin, G., Auvinen, A.-P., Bratli, H., Stabbetorp, O., Hedblom, M., Glimskär, A. & Gudmundsson, G.A., 2008. *State of biodiversity in the Nordic countries*. TemaNord 2009:509. Nordic Council of Ministers.
- Ott, K., 2003. "The Case of Strong Sustainability", s. 59–64 i *Greifswald's Environmental Ethics*. Red. K. Ott & P. Thapa. Greifswald: Steinbecker Verlag Ulrich Rose.
- Ottvall, R., Edenius, L., Elmberg, J., Engström, H., Green, M., Holmqvist, N., Lindström, Å., Tjernberg, M. & Pärt, T. 2008. *Populationstrender för fågelarter som häckar i Sverige*. Rapport 5813. Naturvårdsverket, Stockholm.
- Papayannis, T. & Mallarach, J.-M. (red.), 2009. *The Sacred Dimension of Protected Areas: Proceedings of the Second Workshop of the Delos Initiative – Ouranopolis 2007*. Gland, Switzerland: IUCN and Athens, Greece: Med-INA.
- Rockström, J., et al., 2009. "A safe operating space for humanity", *Nature* 461:472–75.
- Svenska Unescorådet, 2008. *Unescos konvention om skydd för det immateriella kulturarvet – Bakgrund, Sveriges arbete med konventionen, synpunkter och tankar*. Svenska Unescorådets skriftserie nr 1. Svenska Unescorådet, Stockholm.
- TEEB, 2010. *The Economics of Ecosystems and Biodiversity: Mainstreaming the Economics of Nature: A synthesis of the approach, conclusions and recommendations of TEEB*.
- Thorstensson, A.-B., Jonasson, C., Thorstensson, P. (2002, 2003). *SOL 3000 Horisont*. Natur & Kultur, Stockholm.
- Tunón, H., 2004. *Traditionell kunskap och lokalsambällen: artikel 8j i Sverige*. CBM:s skriftserie nr 15. Centrum för biologisk mångfald, Uppsala.
- Tunón, H., 2009. "Naturesyn och hållbar utveckling", s. 88–91 i *Kunskap • föreställningar • naturesyn • hållbar utveckling – Om mötet mellan myndigheter, lokalsambällen och traditionella värderingar*. Red. H. Tunón. CBM:s skriftserie nr 32. Naptek, Centrum för biologisk mångfald, Uppsala.
- Tunón, Håkan, 2010. "Traditionell kunskap – en resurs för framtiden", s. 25–39 i *Nycklar till kunskap – Om människans bruk av naturen*, CBM:s skriftserie 34 & Skogs- och lantbruks-historiska meddelanden nr 48. Centrum för biologisk mångfald, Uppsala & Kungl. Skogs- och Lantbruksakademien, Stockholm.



- Tunón, H., Byström, M., Dahlström, A., Iwarsson, M. & Wärmark, C., 2010. *Utredning av status och trender rörande lokal och traditionell kunskap i Sverige*. CBM:s skriftserie nr 39. Naptek, Centrum för biologisk mångfald, Uppsala.
- WCED (Världskommissionen för miljö och utveckling) 1988, *Vår gemensamma framtid*. Prisma/Tiden.
- Westman, A. & H. Tunón, 2010. "Kulturarv och hållbar utveckling". *Bebyggelsehistorisk tidskrift* 59:99–106.
- Wild, R. & C. McLeod, (red.), 2008. *Sacred natural sites. Guidelines for protected area managers*. Best practice protected area guidelines series, nr. 16. IUCN, Gland & Unesco, Paris.
- Wild, R. 2009. "IUCN-UNESCO Guidelines for protected area managers on Sacred Natural Sites: rationale, process and consultation", s. 203–23 i *The Sacred Dimension of Protected Areas: Proceedings of the Second Workshop of the Delos Initiative – Ouranoupolis 2007*. Red. T. Papayannis & J.-M. Mallarach. IUCN, Gland, Switzerland & Med-INA, Athens, Greece.
- WWF, 2010. *Living planet report 2010 – Biodiversity, biocapacity and development*. Red. D. Pollard, et al. WWF, Gland, Switzerland.
- 13 TEEB, 2010; <http://www.teebweb.org/>
- 14 Braat & ten Brink, 2008 ([http://www.ieep.eu/assets/672/copi\\_summary\\_jun.pdf](http://www.ieep.eu/assets/672/copi_summary_jun.pdf)) & [http://ec.europa.eu/environment/pubs/pdf/factsheets/Eco-systems%20goods%20and%20Services/Ecosystem\\_SV.pdf](http://ec.europa.eu/environment/pubs/pdf/factsheets/Eco-systems%20goods%20and%20Services/Ecosystem_SV.pdf)
- 15 Jämför Tunón 2004.
- 16 Tunón 2004:96–102.
- 17 Lerner & Tunón, 2010.
- 18 Lerner & Tunón, 2010:54.
- 19 Tunón, 2004:93–96.
- 20 WIPO/GRTKF/IC/5/12, s. 15.
- 21 Svenska Unescorådet, 2008 ([http://www.unesco.se/Bazment/Alias/Files/?Skrift\\_nr\\_ett](http://www.unesco.se/Bazment/Alias/Files/?Skrift_nr_ett)) .
- 22 Nationalencyklopedien (<http://www.ne.se> 2011-04-05).
- 23 s. 12. Läs hela strategin på: <http://www.hu2.se/UNECE2008.pdf>
- 24 <http://www.unece.org/env/documents/2009/ECE/CEP/AC.13/ece.cep.ac.13.2009.5.e.pdf> (sid. 76).
- 25 COP-beslut X/43 (<http://www.cbd.int/decisions/cop/?m=cop-10>) & Tunón (red.) 2011 – arbetsprogrammet.
- 26 Normander et al. 2008 & Ottvall et al. 2008.
- 27 European Environment Agency, 2009:17–21.
- 28 Gärdenfors, 2010.
- 29 European Environment Agency, 2010:10.
- 30 Ott 2003:60.
- 31 Adams, 2006.
- 32 Tunón, 2009 & Ott 2003.
- 33 Adams, 2006.
- 34 Hagerrot, 2011:47.
- 35 Kardell & Olofsson, 2000.
- 36 European Environment Agency, 2009:10.
- 37 Tunón, 2009 & 2010; Westman & Tunón, 2010.
- 38 COP-beslut V/16 (<http://www.cbd.int/decision/cop/?id=7158>); Tunón et al., 2010:20–30.
- 39 Tunón et al., 2010:20–30.
- 40 UNEP/CBD/COP/10/2.
- 41 Thorstensson, Jonasson & Thorstensson, 2002 & 2003:348–49.
- 42 [http://www.iucn.org/about/work/programmes/social\\_policy/sp\\_themes/sp\\_themes\\_sns/](http://www.iucn.org/about/work/programmes/social_policy/sp_themes/sp_themes_sns/)
- 43 Wild & McLeod, 2008; Wild 2009 & Papayannis & Mallarach, 2009.
- 44 <http://satoyama-initiative.org/>
- 45 <http://www.slowfood.com/>
- 46 Tunón, 2004:68.
- 47 Becker & Basting 2010.

## Slutnoter

- 1 Denna uppsats baseras på två olika anföranden som författaren höll vid två workshops arrangerade inom det projekt om en svensk tillämpning av Akwé: Konriktlinjerna som Naptek/CBM och MKB-centrum har bedrivit i samverkan.
- 2 COP-10, 18–29 oktober 2010 i Nagoya i Japan (<http://www.cbd.int/cop10/doc/>)
- 3 CBD-beslut X/2. <http://www.cbd.int/decisions/cop/?m=cop-10>
- 4 <http://www.undp.org/mdg/basics.shtml>
- 5 Millennium Ecosystem Assessment, 2005.
- 6 WWF 2010.
- 7 Rockström et al., 2009.
- 8 WCED 1988.
- 9 Adams 2006.
- 10 CBD-beslut X/2. <http://www.cbd.int/decisions/cop/?m=cop-10>
- 11 CBD-beslut X/43. <http://www.cbd.int/decisions/cop/?m=cop-10>
- 12 Aichi-målen (<http://www.cbd.int/doc/strategic-plan/2011-2020/Aichi-Targets-EN.pdf>)

# Montserrats-deklarationen\* rörande heliga naturområden\*\* i teknologiskt utvecklade länder

*TAR HÄNSYN TILL* de dokument och fallrapporter från tre kontinenter som presenterades under *Montserrats Workshop on Nature and Spirituality*, som hölls 23–26 november 2006 i Montserrats-klostret i Katalonien, Spanien, inom ramverket för IUCN/WCPA Delos-initiativet, som en del av *Task Force on Cultural and Spiritual Values of Protected Areas*, och de efterföljande diskussionerna;

*DRAR NYTTA* av den kunskap och de erfarenheter som mötets fyrtio deltagare från åtta länder, inklusive representanter för kristna och buddistiska kloster, internationella, nationella och lokala miljömyndigheter och -organisationer, akademiker och individuella experter;

*UPPSKATTAR* det arbete som har gjorts inom Delos-initiativet under de senaste två åren rörande arbetet med heliga naturområden i teknologiskt utvecklade länder;

*INSER* att heliga naturområden är hotade även i utvecklade länder på grund av okunskap och ointresse, men kanske särskilt från kulturellt och andligt förfall, ohållbara utvecklingsprojekt och överutnyttjande av resurserna, urbanisering, massurism och brist på lämplig planering och kontroll när det gäller markanvändning;

## DELTAGARNA I IDÉVERKSTADEN

*FRAMHÅLLER* att det andliga har varit en av de mest kraftfulla drivkrafterna eller realiteterna för bevarande och har inspirerat till känslor av respekt och vördnad. Heliga naturområden, landskap, arter eller speciella delar har varit en av de viktigaste former av naturvård genom historien; vissa har enbart haft lokal betydelse, medan andra har haft en signifikans för långt fler grupper, kulturer, traditioner och regioner;

*ERKÄNNER* att naturen har inneboende värden och betydelser, såsom kulturella och andliga, och som av utövare av olika religioner och andliga traditioner uttolkas som manifestationer av en andlig verklighet, ibland högre, helig verklighet, som ändå kan uppfattas;

*ERKÄNNER VIDARE* att för att garantera en långsiktig hållbarhet, bevarandemål, program och informationsmaterial krävs att de förankras ordentligt i värderingar, föreställningar, idéer och sedvänjor. Naturvårdsaktörer måste erkänna dessa aspekter och ge dessa värderingar, föreställningar, idéer och sedvänjor den plats de faktiskt förtjänar i arbetet med att bevara skyddade områden. Detta innebär en utmaning men också en stor möjlighet att bygga ytterligare stöd för naturvården genom att involvera parter och intressenter som fram till idag inte har stött naturvården eftersom de har känt sig uteslutna av den materialistiska världsbild som naturvården oftast intar;

*ERKÄNNER OCH BEKRÄFTAR* förekomsten av heliga naturområden i skyddade områden av alla IUCN-kategorier i teknologiskt utvecklade länder;

*BEKRÄFTAR ÄVEN* att andliga aspekter på heliga platser i skyddade områden kan ge ett viktigt bidrag till att bevara naturarvet, främst genom att öka medvetenheten hos troende och inspirerande människor och involvera dem i naturvårdsinitiativ;

*INSISTERAR* på att de diakrona rättigheter som vårdarna av heliga platser innehar måste säkerställas både från en okänslig allmänhet, privat näringsutveckling och politisk okunskap och att man försäkras om deras delaktighet i beslutandet rörande framtiden av det skyddade området;

*ERKÄNNER* att en lämplig skötsel av skyddade områden kan öka bevarandet av ett heligt naturområdes andliga värden och skapar därmed en positiv synergi vad gäller natur-, kultur och andliga värden inte bara för skyddade områden utan också rent generellt;

*ERKÄNNER VIDARE* den positiva synergin mellan natur-, kultur- och andliga värden ger till heliga platser även utanför gränserna för de skyddade områdena och att det har en funktion som bärare och stöd i kommunikationen av naturvård;

\* Napteks översättning. Den engelska texten finns på: [http://cmsdata.iucn.org/downloads/sp\\_themontserratsstatement.pdf](http://cmsdata.iucn.org/downloads/sp_themontserratsstatement.pdf)

\*\* I original "Sacred natural sites".



*BIBEHÅLLA* att en sådan synergi kan utvecklas genom nära och jämställda samarbeten mellan traditionella väktare över sådana heliga platser och de ansvariga för skötseln av skyddade områden, med ömsesidig respekt för bägge sidors rättigheter och skyldigheter;

*FÖRESLÅR* att dialogen mellan dessa båda sidor uppmuntras och styrks så att syftena och förutsättningarna kan förstås till fullo och att samtalet förs så att en gemensam ansats utvecklas vilken inkluderar bägge synsätten;

*FÖRESLÅR VIDARE* att det framtida målet är utveckling och genomförande av integrerade skötselplaner för heliga naturområden, vilka tar tillvara både de andliga värdena och naturvärdena; Sådana planer måste emellertid utvecklas med full delaktighet av alla involverade;

*POÄNGTERAR* att alla skötselåtgärder rörande kulturella, andliga och naturvärden i heliga naturområden måste utgå från respekt för människors universella rättigheter och baseras på en ansats av bred delaktighet;

*MANAR TILL FÖRSIKTIGHET* att särskild hänsyn bör ägnas skyddade områden som är heliga för urfolk, traditionella grupper och minoriteter. Samtidigt bör man också beakta den roll och det bidrag som nykomna immigranter kan fylla;

*FÖRESLÅR* att i platser där flera trosinriktningar samexisterar måste man erkänna att en mångfald av perspektiv existerar och att man måste förordas ett samarbete mellan dessa och betona delade värderingar;

*MARKERAR* att utbildning och konst kan spela en avgörande roll i att skapa ett klimat av samarbete och förståelse rörande de heliga naturområdena;

*UPPMUNTRAR* Delos-initiativet att fortsätta arbeta med att underlätta integreringsprocesserna mellan andligt troende grupper och naturvårdsorganisationer och därmed utveckla och sprida vägledning om en integrerad skötsel av heliga naturområden;

*UTTRYCKER SLUTLIGEN SIN TACKSAMHET* mot klostret i Montserrat, styrelsen för the Mountain of Montserrat, the Ministry of Environment and Housing of the Government of Catalonia, the Fundació Territori i Paisatge of Catalunya Savings Bank och Delos Co-ordination för ett utmärkt genomfört arbetsmöte i Montserrat.

## Att kategorisera heliga platser

I en undersökning<sup>1</sup> av chanter-kulturen (tidigare ostjaker) försökte man kategorisera runt 150 olika heliga platser i naturen. Chanter är ett finsk-ugriskt folk som bor i trakterna längs floden Ob i norra Ryssland. Olga Balalaeva och Andrew Wiget delade upp de heliga platserna i naturliga landskap och landskapselement å ena sidan och landskapselement modifierade genom kulturella element å den andra. Forskarna menade att man också kunde kategorisera objekten enligt följande:

### **Heliga platser kopplade till vatten**

- sjöar
- rinnande vattendrag av olika storlek
- träsk
- specifika vattenelement (t.ex. dammar, strömvirvlar, tillflöden, forsar och vindlingar)

### **Heliga platser kopplade till landområden**

- höjder (kullar, åsar och berg)
- uddar och öar
- heliga lundar, remsor eller fläckar av skog
- enstaka heliga träd med ovanliga former eller arter samt solitära stenar (stenkult)
- platser med tabu

Denna uppdelning visar att många olika landskapselement kan anses vara heliga, men det är viktigt att också reflektera över att bara för att en plats är ett visst landskapselement så behöver det inte vara heligt.

### Referens

Wiget, A. & Balalaeva, O. 2000. *The Khanty sacred trust project: Emic and etic strategies for creating fieldwork-based typologies of sacred places*. Presented at "Sacred/Natural Sites" – a conference, sponsored by UNESCO, Paris, September 1998. (<http://www.nmsu.edu/~english/hc/paris.html>)

### Slutnoter

<sup>1</sup> Wiget & Balalaeva 2000.

# Ett samiskt religiöst landskap

ANNA WESTMAN KUHMUNEN, ÅJTTE: SVENSKT FJÄLL- OCH SAMEMUSEUM, JOKKMOKK & RELIGIONSHISTORISKA AVDELNINGEN, ERG, STOCKHOLMS UNIVERSITET

Att röra sig i naturen eller landskapet påverkar människor på många olika sätt. Det kan väcka känslor av allt från glädje och ro till rädsla. Att individen är liten och obetydliga i naturen eller att naturen väcker känslan av att människan är del av en större helhet har även gjort att ordet religiositet har använts som beskrivning. För människor som är uppvuxna i, arbetar i eller på annat sätt har sina rötter starkt knutna till landskapet finns naturligtvis ytterligare dimensioner i relationen. Landskapet, eller platser i landskapet, blir det som binder samman tidigare generationer med dagens och kommande generationer. Landskapet kan betyda och läsas olika av olika individer eller grupper med olika referensramar. Det som av vissa ses som "Europas sista vildmark" är för andra både ett natur- och kulturlandskap. Det har därför påpekats att definitionen av landskapet i norr måste omformuleras, även om det samiska kulturlandskapets spår kan vara svåra att läsa för ett otränat öga.<sup>1</sup>

Än idag finns det en individuellt bevarad kunskap om hur vissa heliga platser är förknippade med vissa familjer eller om att platserna har anknytning till den traditionella samiska religionen.<sup>2</sup> Det kan vara kunskap om var trummor som har använts vid religiösa ceremonier finns bevarade eller var heliga platser är belägna. Detta trots att kristendomen sedan 1800-talet har varit den dominerande religionen. I andra fall är det idag bara ortnamnen som vittnar om att platsen en gång i tiden haft en religiös betydelse. Ortnamn, arkeologiskt material och den muntliga traditionen kan på olika sätt ge vägledning till det religiösa landskapet i vår samtid och i historiskt tid. För en religionshistoriker är det dock de så kallade prästrelationerna från 1600- och 1700-talen som är det viktigaste källmaterialet. Trots att beskrivningarna är präglade av den negativa bild som man under missionen hade av samisk religion, rymmer texterna många uppgifter om samisk traditionell religion. I denna framställning har jag begränsat mig till präster och missionärer inom Lule lappmark eller det lulesamiska området på svensk sida. Det är i första hand Samuel Rheen (d. 1680) som var predikant i Jokkmokk. Hans skildring av samiskt liv och historia från 1671 innehåller uppgifter som rör samisk religion. En annan källa är Olaus Graan (d. 1689), kyrko-

herde i Piteå, som 1673 gör samma typ av skildring som Samuel Rheen. Den första samiska tolkningen av religion får vi genom Nicolaus Lundius (ca 1656–1726) skrift från senare delen av 1670-talet. Samisk religion kring 1747 beskrivs i sin tur av Pehr Högström (1714–1784).<sup>3</sup> Det finns en vidhängande källkritisk diskussion kring dessa skrifter men för den hänvisar jag till andras verk.<sup>4</sup> Denna artikel är tänkt att ge en historisk fördjupning som är nödvändig att ha med sig i det nationella arbetet med Akwé: kon riktlinjerna.

## Begrepp och ortnamn

Bilden av hur en helig plats i det samiska landskapet ser ut är inte entydig. Det samiska bosättningsområdet är stort med många olika naturtyper: kustmiljö, högfjällsområde, fjällbjörkskog och skogsland. Föreställningar och landskapet är också föränderligt över tid och det finns stora lokala variationer.<sup>5</sup> Heliga platser kan vara en myr som *Passejegge*, en *Sájuvva* sjö, en bäck som *Vidjaguojkka* till vilken en tradition eller religiös rit är kopplad. Det kan också vara hela fjäll som *Ájlis várre* eller en utmärkande klippa eller en sten som formats av naturen och fått beteckningen *siejdde*. Andra platser med ortnamnsledet *várro* eller *tseegkuve* kan indikera att man har offrat vid platsen, *gadniha* eller *haldi* antyder i sin tur att osynliga väsen har gett platsen sitt namn. Mindre vanligt är att enskilda gudar har lämnat avtryck i ortnamn men *Áhkká* och *Áhhtje*, som betyder äldre kvinna respektive man men som också förekommer som sista led för samiska gudinnor och för åskguden, kan i vissa fall tolkas i den riktningen.<sup>6</sup> Ofta indikerar ortnamnet inte vad man gjorde på platsen utan att den var avgränsad och skild från det övriga landskapet och att man närmade sig platsen utifrån vissa förutsättningar.

I alla samiska dialekter finns flera begrepp som översätts med helig, men de har också andra betydelser.

a. Arvid Sveen i "Mytisk landskap" skildrar det nordsamiska mytiska landskapet i bild med ett förord av Håkan Rydving.

b. Jag använder här den lulesamiska ortografin eftersom mycket av materialet är hämtat från det lulesamiska området i Sverige. *Tseegkuve* är dock ett sydsamiskt begrepp.



Basse Uksa, den heliga dörren, var en väl känd offerplats inom Jokkmokkområdet på 1600-talet. Foto: Anna Westman Kuhmunen.

*Ájlis*, *sájuvva* och *basse* förekommer även som ortnamns-element. *Ájlis* är ett nordiskt låneord för heligt men finns upptaget i den lulesamiska dialekten och används i nutid för det kristna begreppet heligt, framförallt i kyrkliga sammanhang. *Sájuvva* är också ett låneord och ett väldigt brett begrepp. På sydsamiskt område betecknar det bestämda sjöar och fjäll, en supranormal värld och även teriomorfa och antropomorfa väsen.<sup>5</sup> På lulesamiskt område används *sájuvva* som landskapsbeteckning för ett fjäll eller en sjö till vilken religiösa riter varit kopplade, ett betydligt snävare användningsområde. I dagens språkbruk används det dock inte då det kristna helighetsbegreppet avses. *Basse* är ett samiskt ord som markerar en helig tid och plats. *Basse* kan knyta an till geografin som beteckning för helig plats, offerplats, offer-, offerande på offerplats. *Basse rádje* är den gräns omkring en offerplats som kvinnor inte fick överträda. Medan samer först och främst avsåg sina fjäll och sjöar liksom speciella platser med ordet *basse*, något som var avgränsat och åtskilt, kom ordet i vissa lappmarker redan på 1600-talet att användas av präster/lärare som ord för Sanktus.<sup>6</sup>

### En helig plats

*Basseuksa*, den heliga dörren, var en väl känd offerplats inom Jokkmokkområdet på 1600-talet, då känd som *Stuora Basse Darra*, den stora heliga ravinen. Platsen, en gigantisk dörröppning i fjällväggen, är väl synlig när man färdas längs Darradalen, som än idag är en vår- och höstflyttningsled för samer inom Tuorpon sameby. *Kanij-uksa* är en annan benämning på platsen. *Kanij* eller *Gadniha* är ett underjordiskt väsen och platsen är dessa väsens dörr. Idag finns det inga spår efter alla de offer som lagts ned vid platsen. Sejtarna har välts omkull och tagits därifrån, hornen och benen har fraktats bort. Själva offerplatsen låg en bit nedanför den väldiga porten och det var själva fjället som ansågs heligt. Väster om platsen rinner *Bassejåhka*, den heliga bäcken, som förmodligen kan ses som en slags markering av var det heliga området börjar och slutar. Det var en kollektiv offerplats som användes av många i området. Vid en fågelliknande sejte offrade man ben och horn. Här skall det enligt en vittnesuppgift ha legat tusentals lass med renhorn. Jakt- och fiskelycka nämns som nå-



got som man försökte få genom dessa offer. Två äldre samer Hans Frijar och Anundh Tohrsson berättade, då de förhördes av prästen Olaus Graan, en myt om ursprunget till sejten vid *Stuorra Basse Darra*. En stor fågel kom flygande och när den landade på marken vid *Stuorra Basse Darra* förvandlades den till sten. Stenen, som hade formen av fågeln, var på 1600-talet ännu synlig. De äldre hade berättat att den kunde tala med på Frijar och Tohrssons tid hade den tystnat. Platsen visar på hur det religiösa landskapet inte är statiskt utan föränderligt. På 1600-talet låg fokus på sejten och fjället Darra, som vi kan se genom de två samernas berättelse. Med missionen och förstörelsen av sejten flyttas intresset från sejten till dörren i väggen och platsen är därför idag känd som *Basseuksa*.<sup>7</sup>

Sejten är en del av naturen. Den står vid fjäll, sjöar eller vid havet. Den kan vara allt från en eller flera stenar till ett helt fjäll och formen varierar. Sejten var ofta knuten till en familj eller en grupp, ibland rådde den över ett område. Sejte kan beteckna den fysiska stenen, ibland ett större område. Sejten kan även vara en manifestation av det andliga väsen som rådde eller beskyddade ett område. För jägaren var förhållandet till bytet, och till den rådarken eller ande under vars beskydd djuret stod, det som var avgörande om man skulle ha lycka vid jakten, eller inte. Sejten kunde ge lycka vid jakt men när den inte gav det längre kunde den också överges. Det fanns så att säga en ömsesidig överenskommelse mellan jägare, bytet och rådarken. Sejten kan ses som en manifestation av denna relation. Religionshistorikern Louise Bäckman menar att sejten tillsammans med ceremonierna som omgärdade björnen och nåjden går tillbaka till den allra äldsta delen av den samiska religionen. När renskötseln blir en allt viktigare delen av ekonomin, blir sejten närmare knuten till lyckan med ren.

Platserna där man förrättade offer till gudar, gudinnor, anfäder eller olika väsen utgjorde en speciell kategori heliga platser. Anledningen till att man offrade kunde vara flera; renskötsel, jakt, fiske eller svåra kriser verkar vara tillfällen då männen sökte upp dessa offerplatser. Det var först och främst renar som offrades men även offer av fiskar, getter, får och tuppar förekom. Det var djur av yppersta kvalitet som slaktades. Delar av djuret åts vid en gemensam måltid, efteråt lades benen och en del av köttet vid sejten eller på en offerställning. Sejten smordes också med blod från det offrade djuret.<sup>8</sup>

Heliga platser finns spridda över hela det samiska bosättningsområdet och följer landskapet som man antingen flyttade i eller som man på andra sätt nyttjade vid till exempel jakt och fiske. På 1950-talet gjordes en större sammanställning av samiska platser med religiös anknyt-



Foto: Jan Gustavsson. Bildrätt: Åjtte museum.

ning och man räknade då till 507 heliga ställen i Sverige.<sup>9</sup> Sedan dess har ingen nationell inventering gjorts men olika lokala dokumentationsprojekt visar att antalet heliga platser är betydligt fler, och att det krävs lokal kunskap om landskapet för att uppmärksamma dem.

### Kåtan och vistet

Den kanske vanligaste heliga platsen var knuten till människans vardag och fanns inne i kåtan eller i direkt anslutning till vistet där man uppehöll sig. Dessa heliga platser lämnar dock inte avtryck i ortnamn eller arkeologiskt material och finns inte heller upptagna i sammanställningen från 1950. Kåtan har karaktäriserats som ett rituellt centrum. Där utfördes de dagliga ritualerna och de som var kopplade till familjen i samband med födelse, namngivning, död. Kåtans boyta avspeglade ett religiöst kosmos. *Árran*, eldstaden i mitten, och på bågge sidorna om den föregick det dagliga livet. Mannen och frun arbetade på ena sidan, drängar och pigor på den andra. Längs in fanns köksdelen. Det var mannens plats. Offer i kåtan skedde i den inre delen, vid dörren eller i elden. Eldstaden i mitten av kåtan var platsen där både kvinnor och män kunde förrätta dagliga offer genom att lägga en del av måltiden, vegetabilier eller mindre djur i elden. Kåtan kunde beträdas genom dörren eller genom en liten öppning vid köksdelen. Denna dörr och del av kåtan var helig, *basse*. Genom den heliga dörren tog man in kött och annat vilt, männen använde ingången under björn-ceremonin. Trumman och annat som räknades som dyrbart togs också in den vägen.<sup>10</sup> Denna del av kåtan fick inte kvinnor gå över.<sup>11</sup>

I anslutning till kåtan, eller på den sidan där den heliga dörren fanns, var familjen eller siddan, flyttlagets, offerplats uppställd. På lulesamiskt område var det

en ställning, av trä som var ca 1,5 m upp från marken. Denna *luovvi*, eller ställning och platsen den stod på kan kallas offerplats, *värrosadji*. Runt luovvin och på stigen fram till luovvin lades björkris som utsmyckning. På ställningen placerades figurer eller symboler som representerade den gudom man avsåg att vända sig till. Det kunde vara en del av en björk eller vidjor som flätats till en ring. Föremålen beströks med blod från det offrade djuret och delar av köttet, en bit av lungan, hjärtat och tungan lades tillsammans med benen och hornen på ställningen.

Håkan Rydving har gjort en schematisk sammanställning över hur det religiösa landskapet kan ha varit organiserat på 1600- och 1700-talen och menar att det fanns platser som användes av hela gruppen eller av flera grupper och dessa räknades som huvudofferplatser. En andra grupp av platser var de som fanns i anslutning till jakt, fiske och renkötsel eller flyttleder. Platserna användes av enskilda familjer och grupper som flyttade tillsammans. Det fanns en stor variation bland dessa platser. Den vanligaste, men mest svårdokumenterade, var heliga platser i anslutning till kåtan.

Till skillnad från de tidigare nämnda platserna som var fasta så var dessa mobila och följde med på de årstidsbundna flyttningarna. På den plats vid vilken man ställde upp kåtan upprättades också heliga platser, både inne i kåtan och kring den. Det heliga landskapet är på så sätt både stabilt och mobilt. Under flyttningar eller när man var ute i arbete var det nödvändigt att ha kunskap om detta landskap för att inte bryta eller äventyra relationer.<sup>12</sup>

### Att äventyra relationer

Under en flyttning med renarna beskriver en renskötare hur han av misstag kommer för nära en sejte vid Käppowoma, norr om Gällivare. Han flyttade över udden och kom tätt inpå sten eller vägen till sejten. När han kommit över på andra sidan udden och såg vad som hade hänt lovande han att offra sarvar, vajor, får och getter. Löftet hade dock ingen effekt, på natten kom vargen till hans renhjörd och orsakade stor skada.<sup>13</sup> Renskötarens erfarenhet från 1740-talet pekar på de gränser som var en del av det religiösa landskapet.

Stigar till och från offerplatserna kan också ses som en del av det heliga landskapet. Både stigen bakom kåtan som ledde fram till offerplatsen och den väg som mannen nämner utgör också en form av gränsdragning. Vuxna kvinnor kunde inte komma innanför området och de kunde inte heller offra här. Män fick inte heller närma sig dessa platser oavsiktligt.

De fjäll där sejterna stod kallades i sin tur *Basse värre*, enligt Samuel Rheen, heliga fjäll. Kring dessa fjäll fanns

det också vissa gränsmärken. Vatten i form av kallkällor och bäckar eller naturliga avsatser. Ibland har även dessa gränser namn både mer allmänna som *Basse rådje*, helig gräns, eller som ortnamn *Nissonjåhkå*, kvinnobäcken. Bäcken som kvinnor inte fick gå över för att de då skulle kunna komma för nära offerplatsen. Det heliga landskapet påverkade därigenom hur individen kunde röra sig. Närmare själva offerplatsens centrum kunde det finnas ytterligare gränser. Sejten kunde vara omgärdad av en inhägnad gjord av renhorn. Horn som man offrade på platsen kom med tiden också att förstärka gränsen mot sejten. Att korsa dessa gränser kunde äventyra relationer till de makter som i vissa avseenden inverkade på individens jakt- och renlycka men det fanns möjlighet att reparera skadan genom att offra.

Det finns många berättelser om vilka konsekvenser ett ofrivilligt eller avsiktligt vanhelgande av ställen som är *basse* kunde få. Repressalierna drabbade både samer och icke-samer på samma sätt, alla tycks ha varit införstådda med den bakomliggande föreställningsvärlden.

Vi kan se en kontinuitet i denna typ av berättelser från slutet av 1600-talet in i vår tid. Dessa berättelser är en viktig garant för att det heliga i förhållande till platsen upprätthålls. Alla, samer såväl som icke-samer, kan på något sätt drabbas, enligt dessa berättelser. Renskötare som kom för nära offerplatsen straffades genom att vargen kom till renhjorden. Detta skall inte enbart ses som en ekonomisk förlust utan går mycket längre genom den symbios som renen och renskötare levde i. Överträdelser kunde drabba både personligen och kollektivt. När en sejte fördes bort av greve Eric von Rosen i början av 1900-talet, drabbade det eller fruktade man att det skulle komma att drabba, gruppen renskötare kollektivt.

Det finns också berättelser om hur personer blivit sjuka när de velat vanhelga eller förstöra dessa platser, vilket en nybyggare berättade för Pehr Högström.<sup>14</sup> Han skriver vidare om en man som hade vägrat låna ut ett renskinn till honom eftersom mannen trodde att prästen skulle färdas runt ett offerställe. Mannen hade förväntade sig att då drabbas av olycka.<sup>15</sup> Olycka kunde således drabba honom genom att ett föremål hanterades felaktigt. Övergivna heliga platser var dock inte lika svåra för prästen att få tillträde till. En sejtes kraft berodde på hur den användes och av hur många, ju fler desto starkare.<sup>16</sup> Pehr Högström menar att det är aktiviteten, ritualen och antalet användare som är avgörande för platsens status.

### Hur platserna försvinner eller upprätthålls

Prästernas skrifter innehåller av förklarliga skäl berättelser om hur platser upphör att vara *basse*, ofta till följd av att någon tvivlade på den samiska religionen. För både prä-



ter och samer som övergått till kristendomen var överträdelser av platsernas gränser ett sätt att avheliga dem. Det kunde både vara att överträda de immateriella gränserna genom att ta med kvinnor till platser där de inte fick vistas eller genom att förstöra den konkreta platsen och föra bort sejtar. För många samer fortsatte dock platserna att ha en religiös betydelse trots att man övergått till kristendomen. I mytisk form har både tillblivelsen och avtagandet av *basse* behandlats i den tidigare återgivna myten om *Stuora Basse Darra*. En fågel hade kommit flygande och när den landade vid fjället förvandlades den till sten. I äldre tider hade den kunnat tala men så tystnade den. Idag står ingen sejte på platsen. Myten berättar både om det heligas tillblivelse men också om hur det avtar, som en följd av missionen i området.

Det finns ett uttryck att man måste se till att stigarna inte läker. Uttrycket kan tolkas som att man måste gå längs stigarna för att de inte skall växa igen men det kan också tolkas som att man måste gå längs stigarna för att de sociala banden skall upprätthållas. Stigarna är en förutsättning för relationerna. Detta gäller även för det heliga landskapet. De sociala banden till platsen måste upprätthållas. Offerplatsen är inte en gång för alltid given, en färdig helig plats. Den är under ständig konstruktion, precis som en stig. Pehr Högström missbedömde den heliga platsen när han menade att aktiviteten, ritualen var det som höll platsen vid liv. Myterna och berättelserna om platserna var istället det som skyddade dem, och i viss mån upprätthöll dem som *basse* ända in i vår tid.

## Litteratur

### Källskrifter:

Graan, Olaus, [1672] 1983. Relation, Eller En Fulkomblig Beskrifning om lapparneas Vursprung, så whäl som om heela dheras Lefwernes Förhållande. *Berättelser om Samerna i 1600-talets Sverige*. Kungl. Skytteanska Samfundets handlingar 27. Umeå.

Lundius, Nicolaus, [ca 1670] 1983. Descripto Lapponiæ. *Berättelser om Samerna i 1600-talets Sverige*. Kungl. Skytteanska Samfundets handlingar 27. Umeå.

Rheen, Samuel, [1671] 1983. En kortt Relation om Lapparnes Lefwarne och Sedher, wid Skiepellsser, sampt i många Stycken Grofwe wildfarellsser. *Berättelser om Samerna i 1600-talets Sverige*. Kungl. Skytteanska Samfundets handlingar 27. Umeå.

Högström, Pehr, [1747] 1980. *Beskrifning Öfwer de til Sveriges Krona lydande Lapmarker år 1747*. Stockholm.

### Referenser:

Bergman, Ingela & Mulk, Inga-Maria. 1996. Det samiska landskapet. *Västerbotten 1996:3*.

Bäckman, Louise, 1975. *Såjva. Föreställningar om hjälp- och skyddsväsen i heliga fjäll bland samer*. Stockholm

Grundström, Harald, 1946–1954. *Lulelappsk Ordbok/Lulelappisches Wörterbuch*. Skrifter utgivna genom Landsmål- och Folkminnesarkivet i Uppsala. Uppsala.

Jernsletten, L. Jorrun, 2009. *Bissie dajve*. Relasjoner mellom folk og landskap I Voengle-Njaarke sijte. Tromsø universitet.

Mebius, Hans. 1968. *Värrö. Studier i samernas förkristna offerriter*. Uppsala.

Rydving, Håkan, 2004(1993). *The End of Drum-time: Religious Change among the Lule Saami, 1670s–1740s*. Uppsala.

Rydving, Håkan, 2009. *Tracing Sami Traditions. In search of the indigenous Religion among Western Sami during 17<sup>th</sup> and 18<sup>th</sup> Centuries*. Oslo.

Manker, Ernst, 1957. *Lapparnas heliga ställen*. Kultplatser och offerplatser i belysning av Nordiska museets och landsantikvariens fältundersökningar. Stockholm.

Sveen, Arvid. 2003. *Mytisk landskap*. Tromsø.

### Slutnoter

1 Bergman, Mulk 1996.

2 Jernsletten, 2009.

3 Rheen [1671] 1983, Graan [1672] 1983, Lundius [ca 1670] 1983, Högström, [1747] 1980.

4 Mebius 1968:9–34, Bäckman 1975:25–38, Rydving 1993:27–41.

5 Bäckman 1975:13.

6 Rheen (1671) 1983:39; Högström, (1747) 1980:181f.

7 Graan [1672] 1983:62f, 64, Rydving 1993:98.

8 Mebius 1968.

9 Manker, 1950.

10 Lundius (ca 1670) 1983:26.

11 Rheen (1671) 1983:16.

12 Rydving 1993: 96ff, 2009: 116–118.

13 Högström (1747) 1980:184.

14 Högström (1747) 1980:183.

15 Högström (1747) 1982:194f.

16 Högström (1747) 1982:183.

# Svenska rättssystemets förutsättningar att stödja Akwé: Kon

PEGGY LERMAN, LAGTOLKEN AB, JORDÖ, NÄTTRABY (PEGGY@LAGTOLKEN.SE)

I avsikt att förtydliga hur de frivilliga riktlinjerna för konsekvensanalys Akwé: Kon (Riktlinjerna) kan användas i dagens formella beslutssystem, utvärderar jag styrmedel och funktioner mot bakgrund av gällande krav på dels processer och dels hänsyn. Det rör t.ex. miljöbalken, plan- och bygglagen och lagar om infrastruktur, men även andra slags regelverk tas upp för att visa potentialer till beslutsstöd.

Jag som resonerar om frågorna har suttit i vatten-domstol, varit chefsjurist hos Boverket och driver sedan 13 år eget företag Lagtolken och ger råd i plan- och miljöfrågor. När EU-direktiv om miljöanalyser av projekt och planer behandlades på 1990-talet var jag Sveriges representant i Kommissionens expertgrupp. Mitt hjärta klappar därför lite extra för konsekvensanalyser. Min kollega och vän från boverkstiden, Kristiina, Kosunen Eriksson Konsulting AB, har bidragit i analyserna.

## Riktlinjernas filosofi för styrning och upplägg av analysen

Riktlinjernas bakomliggande ändamål uppfattar jag vara dels att respektera behov hos urfolk och lokala samhällen av bibehållna biologisk mångfald, dels att ta till vara den kunskap som finns där, för att öka möjligheten att hållbart nyttja biologisk mångfald.

Riktlinjernas strategi är att synliggöra långsiktiga konsekvenser av konkreta utbyggnader, med hjälp av deltagande från samhällena. Förväntan är att insikterna ska dels påverka planeringen av utbyggnaden så att hänsyn till biologisk mångfald ökas, dels medverka till rättvis fördelning av fördelarna med kunskap om hållbart nyttjande. Riktlinjerna har på så sätt indirekt styrning, via kunskap, och beskriver inte viss slags hänsyn.

Detta ger utgångspunkter för min analys och figur 1 illustrerar hur jag uppfattar sambanden.

Min utvärdering av Riktlinjernas tänkbara funktioner börjar med innebörden av begrepp, för att se beslutsprocesser där Riktlinjerna borde vara välkomna och tänkbara svårigheter. Sedan sätter jag in Riktlinjerna i en modell för beslutande, som byggs upp av reglering av kvalitet och av verktyg för att hindra, lindra eller främja viss kvalitet. Både reglering av kvalitet och av



Figur 1 Baserad på konventionens politiska mål om biologisk mångfald, synliggör Riktlinjerna med stöd av konsekvensbeskrivning samspel mellan samhällens beroende av mångfald samt kunskap för hållbar mångfald. Utfallet beror i hög grad på deltagandet av berörda. Riktlinjernas förväntan är att kunskap om konsekvenser ska dels ge insikter som hindrar vissa projekt och annars lindrar verkningarna, dels ge incitament att rättvist fördela nyttan med traditionell kunskap samt följa upp verkliga konsekvenser.

verktyg behöver stöd för att kunna styra. Stöd handlar om kunskap och politisk vilja och Riktlinjerna finns i båda kategorierna. Jag beskriver löpande regler som kan vara av betydelse samt erfarenheter och praxis.

Riktlinjerna är frivilliga och jag undviker därför ordet tillämpa och använder bruka. Riktlinjerna kan brukas både i formella och i informella sammanhang och jag resonerar om båda fallen.

Det finns i svenska regler olika slags konsekvensanalyser, med olika beteckning och lite skilda upplägg. Här kallar jag dem alla formell konsekvensanalys och fastnar inte i beteckningen. Då regleringen skiljer sig och är av betydelse för Riktlinjerna beskriver jag dock skillnaderna. Riktlinjerna behandlar tre inriktningar för konsekvensanalyser som är delvis överlappande men har olika fokus, nämligen på kultur, miljö och sociala förhållanden. Jag skiljer inte mellan dessa och förkortar styrmedlet för konsekvensbeskrivning AKB, med syftning på Akwé: Kon konsekvensbeskrivning.

## Avgränsning av Riktlinjernas bruk med stöd av begrepp

### För vem – samhällen

Tänker Riktlinjerna<sup>1</sup> både på urfolkssamhällen som det samiska och på andra lokala, traditionella samhällen som bohuslänska fiskelägen? Mot bakgrund av det bakomliggande ändamålet är det rimligt att båda typerna av samhällen ingår. Jag fördjupar inte analysen av lokala traditionella samhällen, utan hänvisar till artikeln ovan av Håkan Tunón, eftersom jag delar den analysen. Jag använder begreppet samhällen när jag syftar på Riktlinjernas objekt.

### För vad – projekt

Riktlinjerna hanterar *developments proposed to take place*.<sup>2</sup> Det har kort och gott av Naptek/CBM översatts med *projekt*. Begreppet projekt leder tanken till vattenkraft, vindkraft och gruvor, infrastruktur som vägar och elledning, dvs. konkreta byggen som prövas<sup>3</sup> enligt miljöbalken eller sektorslagar som minerallagen eller väglagen. För sådan projektprövning finns i princip alltid krav på formell konsekvensanalys,<sup>4</sup> så Riktlinjerna har en tydlig ingång i dessa fall.

Det finns emellertid *developments* som inte omfattas av projektprövning. Min bedömning är därför att det svenska begreppet *projekt* kan motverka tillräckligt brett bruk av Riktlinjerna. En del *developments* utan projektprövning fångas nämligen upp genom kommunernas planering under plan- och bygglagen, som därmed är ett viktigt beslutsområde för Riktlinjerna. Exempelvis gäller det områden som avsätts för småindustrier, som var och en är så små att de inte projektprövas men där summan ändå kan vara betydelsefull för samhällen i omgivningen. Även då verksamheter projektprövas, kan de kumulativa konsekvenserna behöva en plan för att samlas ihop. Andra exempel utan projektprövning är köpcentrum, skidanläggningar och fritidsbyar. Även enstaka byggen kan fångas upp med planläggning, om det gäller projekt för sammanhållen bebyggelse som kan ge betydande miljöpåverkan. Dessa *developments* kan uppenbarligen vara relevanta för såväl samiska samhällen som fiskelägen och andra traditionella samhällen. Plan med betydande miljöpåverkan ska tas fram med stöd av formell konsekvensanalys<sup>5</sup>. Det gäller både översiktlig markanvändningsplanering och mer konkret projekteringsförberedande detaljplanläggning. Även reglerna om kommunal fysisk planering ger därmed en tydlig ingång för Riktlinjerna.

Enstaka byggen som inte kopplas till sammanhållen bebyggelse prövas normalt genom bygglov<sup>6</sup> och det

beslutet kräver inte formell konsekvensanalys. Men om bygget utlöser kriterierna för miljöbedömning räcker inte bygglov utan detaljplan måste göras<sup>7</sup>. Även för enstaka byggen finns alltså ingång för Riktlinjerna, om det blir betydande miljöpåverkan. Det bör fånga upp flertalet av de byggen som Riktlinjerna är avsedda för.

Vindkraft har särskilda undantag, i avsikt att främja utbyggnad<sup>8</sup>. Undantagen innebär att mindre enstaka verk saknar ingång för Riktlinjerna. Men flera små verk som sätts upp över tiden kan tänkas ge relevant påverkan på samhällena. Exempelvis om inte kommunen berett utbyggnaden i fysisk planering kan en spretig utbyggnad klippa av länkar eller på annat sätt påverka samhällena. Jag kan inte bedöma om detta är så betydelsefullt att bristen på formell konsekvensanalys behöver åtgärdas.

Begreppet betydande miljöpåverkan behöver också diskuteras, för att utvärdera reglernas förmåga att fånga relevanta *developments*. I de situationer<sup>9</sup> behovet av formell konsekvensanalys får avgöras från fall till fall, används kriterier som handlar om miljöpåverkan<sup>10</sup>. Fallets betydelse för sedvänjor, språk och social integritet kommer därför, enligt min bedömning, inte ensamt att utlösa krav på formell konsekvensanalys. Förmodligen kommer inte heller skönhet och andliga värden att utlösa kravet, trots praxis tydliga budskap att upplevelser av landskapet ska ingå i prövningarna<sup>11</sup>. Inriktningen av behovsbedömningen på miljö minskar därför i teorin ingångarna för Riktlinjerna. Min bedömning är dock att det sällan bör stänga dörren för Riktlinjerna i praktiken. Det är få situationer då behovet av formell konsekvensanalys alls får bedömas i projektprövning. När det gäller detaljplaner – som får ansvara för *developments* utan projektprövning, har plan- och bygglagen så utvecklade process och bred syn på omgivningsbegrepp att Riktlinjerna passar in oavsett om det görs formell konsekvensanalys eller inte. Länsstyrelsen ska delta i planprocesserna från tidigare skeden och kan påminna om nyttan av Riktlinjerna, oavsett om det görs formell konsekvensanalys eller ej. Min slutsats i denna del är att begreppet betydande miljöpåverkan inte har avgörande betydelse för Riktlinjernas bruk.

Min samlade slutsats är att svenska regelverk i mycket stor utsträckning fångar upp *developments* och har formella konsekvensanalyser som möjliggör att Riktlinjerna används i både projektprövning och planering av betydelse för samhällena.

### Annat än projekt?

Det finns andra formella beslut som skapar förutsättningar för samhällena, utan att besluten är kopplade till konkreta *developments*. Exempelvis upphandling, pro-

gram för ekonomiska stöd för regional utveckling och vindkraftsetablering, formulering av nya regler och nya styrmedel. Bedömningen av nya metoder för areella näringar är andra exempel. Regleringen av immateriella frågor som rör t.ex. musik och konsthantverk är också betydelsefull, liksom stöd för kulturgärningar av olika slag. Givetvis är bruk av olika språk, som samiska och tornedalingars meänkieli, betydelsefullt.

Även pågående markanvändning och pågående drift i verksamheter är betydelsefulla. Även trafikfrågor som inte förutsätter fysiska ingrepp i miljön, som t.ex. medgivande till skoter på land och vatten.

Riktlinjerna är inte avsedda att brukas i de sammanhangen men kan ändå vara nyttiga. Det finns i flera fall både krav på någon slags konsekvensanalys och en struktur i processen som gör det möjligt att ta stöd av hela eller delar av Riktlinjerna. Program kan till och med aktivera krav på formell konsekvensanalys, vilket öppnar precis samma ingång för Riktlinjerna som plan- och bygglagens planering.

Bedömningen av nya metoder för skogsbruk och fiske kan också luta sig på formell konsekvensanalys. Vad jag vet har dessa regler<sup>22</sup> aldrig aktiverats men teoretiskt ger de en intressant ingång för Riktlinjerna, eftersom de tydligt är relevanta för samhällena.

Utvecklingen av nya regler ska också ta stöd av formell konsekvensanalys<sup>23</sup>. Det har under åren framförts kritik mot att detta slag av policybeslut inte tillräckligt tydligt utvärderar följderna<sup>24</sup>. Begrepp som ansluter till Riktlinjerna används i förarbeten av olika slag<sup>25</sup>, men tydlig analys av tänkta strategiers konsekvenser har jag inte hittat.

Riktlinjerna kan också ge stöd då konsekvensanalys inte krävs. Exempelvis i upphandling, som bör ske med miljöhänsyn och social hänsyn<sup>26</sup>, kan frågor som väcks av Riktlinjerna konkretisera anbudsunderlag.

Annat exempel är myndigheters tillsyn som kan leda till krav på hänsyn i pågående markanvändning och i oprövade verksamheter och åtgärder. Det hänger samman med miljöbalkens allmänna hänsynsregler, som gäller allt som har mer än försumbar betydelse för människors hälsa och miljö<sup>27</sup>. Då har vi alla behov av egenkontroll, för att kunna bevisa att vi har varit hänsynsfulla. Vi kan ta stöd av den formaliserade egenkontrollen för prövade verksamheter,<sup>28</sup> som handlar om fortlöpande uppsikt och rutiner för att undvika påverkan på människor och miljö. Vi kan i det arbetet bli påmind om bortglömda frågor med hjälp av Riktlinjerna.

Detta extensiva bruk av Riktlinjerna utvecklar jag inte vidare.

### *Projekt var och för vilken påverkan?*

Projekt kan enligt Riktlinjerna<sup>29</sup> placeras endera inom eller utanför områden av betydelse för samhällena. Det relevanta är om samhällena påverkas, inte om det kommer från viss plats. Vi behöver därmed förstå både reglernas hantering av indirekta effekter och innebörden av påverkan,<sup>20</sup> för att se vilket stöd svenska regler ger för Riktlinjerna.

Jag tar det enklaste först. Frågan är om det är i linje med svenska regler att beakta både direkta och indirekta effekter. Eventuell behovsbedömning<sup>21</sup> såväl som avgränsning ska enligt min tolkning beakta båda typerna av effekter.<sup>22</sup> Följande ger stöd för min slutsats. Ordet indirekt används dessvärre inte i kriterierna som används för både behovsbedömning och avgränsning. Av kraven på dokumentation av konsekvensanalyser för projekt framgår emellertid att det gäller både direkta och indirekta effekter, varvid detta givetvis måste beaktas redan från början.<sup>23</sup> Praxis är tydlig i sina krav att indirekta effekter behandlas tillräckligt väl.<sup>24</sup> För planer saknas ordet i svenska regler, men finns i det direktiv vi är skyldiga att följa.<sup>25</sup> Även begreppet gränsöverskridande kan användas för att fånga in påverkan utanför projektets plats. Min slutsats är därför att både projekt i och utanför relevanta områden kan utlösa krav på formell konsekvensanalys och därmed öppna dörren för att bruka Riktlinjerna.

Svårare är att i praktiken se när projektet kan påverka samhällena, dvs. hur direkta och indirekta effekter kan påverka platser av betydelse för samhällena vilket i sin tur leder till kulturella, miljömässiga, sociala, ekonomiska m.fl. konsekvenser. Notera att jag här avgränsar analysen till effekter som kopplas till en plats, ett område. Jag gör denna begränsning mot bakgrund av Riktlinjernas tydliga fokus på byggande av projekt på en plats. Påverkan exempelvis på våra köpmönster till följd av en produkt som tillverkas i en fabrik som byggs på platsen, försöker jag inte greppa.

Frågan är därmed vilken slags påverkan, konsekvenser för intressen, som det svenska systemet förväntar sig att vi ska hantera i våra formella konsekvensanalyser. Figur 2 sammanfattar. Det är möjligt att ha mycket vid syn på människor och miljö. Miljöbalken är tillåtande och tillämpningen inbegriper oro (psykisk immission), välbefinnande, skönhet och poesi.<sup>26</sup> Landskapskonventionen<sup>27</sup> förstärker denna vår praxis om landskapens sinnlighet. Hushållning med mark- och vattenområden<sup>28</sup> förutsätter ofta ekonomiska analyser, för att kunna avgöra vad som är långsiktigt bäst. Detta öppnar för de perspektiv Riktlinjerna lyfter fram, men Riktlinjernas tydliga ord finns inte med i reglerna. Det lämnar



Figur 2 Människor och miljö i tillämpningen

- Människors hälsa (inklusive oro, trivsel, skönhet) och säkerhet
- Landskap (stad och land) med
  - + djur- och växter (biologisk mångfald)
  - + kultur (inkl arkitektoniskt och arkeologiskt arv)
  - + fysisk miljö övrigt (hushålla med struktur, bebyggelse mm.)
  - + resurser som
    - luft, mark, vatten
    - material, råvaror och energi
- Inbördes samspel (t.ex. klimat)

ansvaret till aktörerna att påminna om vad som bör tas upp i konsekvensanalyserna.

Det bör nu noteras att respektive prövningslag också har sin syn på objektet, vilket kan vidga basen för konsekvensanalysen. Bredast bedömer jag att planering enligt plan- och bygglagen är, som ska beakta människors frihet, jämställdhet, integration såväl som demokrati. Det ställer ännu mer anspråk på beslutsunderlag som ska möjliggöra samlad bedömning<sup>29</sup> och främja hållbar utveckling.<sup>30</sup> Det ger mycket goda möjligheter för Riktlinjerna.

Min slutsats är att det inte finns något i reglerna som hindrar att vi använder Riktlinjernas frågor, om sedvänjor, trossystem och ekonomisk försörjning i traditionellt bruk av mark och vatten, för att skapa underlag för samlad bedömning. Det mesta i Riktlinjerna, möjligen allt, kan argumenteras in i en formell konsekvensanalys. Givetvis gäller för dessa frågor, som för allt annat, att det ska vara betydelsefullt för att konsekvensutredningen ska behandla dem. Annars ska frågan avgränsas bort.

Min farhåga är att den teoretiska möjligheten inte räcker. Det ligger en svaghet i reglernas allmänna formuleringar, som lägger allt ansvar på aktörernas kreativitet och ansvarstagande. Svaghet ligger också i att frågor som väcks kan få tummen ned av beslutanden, även om frågan kan anses relevant och prioriterad. Riktlinjernas bruk hänger, liksom tillämpningen av konsekvensanalyser generellt, ytterst på maktfördelningen i den aktuella beslutsprocessen. En annan svaghet ligger i att reglerna utvecklar endast miljöfrågor, vilket kan snäva in vår kreativitet. Svarar vi på frågorna som reglerna uttryckligen tar upp, så känner vi oss klara och tänker inte mera. Det ökar kraven på aktörerna att vara kreativa och tydliga. Myndigheter som deltar i inledande samråd, dvs. länsstyrelse och kommun, behöver stödja Riktlinjerna genom att dels se de svärfångade kopplingarna från aktuella områden till samhällen kanske långt borta, och dels väcka mer än miljöfokuserade frågor.

### Hur delta?

Riktlinjernas styrning bygger på samhällenas deltagande i vissa rutiner eller processmoment.<sup>31</sup> Det svenska förvaltnings- och regelsystemet bygger på människors rätt till deltagande och insyn. Offentlighetsprincipen säkrar tillgång till information och ger således insyn i ärenden för alla. Språket i offentliga organ är svenska.<sup>32</sup> Rätten att nyttja minoritetsspråk och tolk utvecklar jag inte här, men givetvis är detta av betydelse för verkningfullt deltagande.

I vilken utsträckning människor i samhällena, utöver de generella principerna om offentlighet och deltagande, har rätt att delta i planerings- och beslutsprocesser beror på vilken slags beslut det gäller och dess kriterier för deltagande. Graden av deltagande kan sträcka sig från informationsutbyte till status som sakägare, dvs. rätt att framställa formella yrkanden och överklaga beslut. Reglerna skiljer inte mellan allmänheten i allmänhet och Riktlinjernas samhällen som en del av allmänheten. Min utgångspunkt är därför att se hur berörd allmänhet kan delta och om detta räcker för Riktlinjernas syfte.

Riktlinjerna förutsätter inte sakägarstatus för samhällena utan behandlar informationsutbyte i olika skeden från behovsbedömning till uppföljning av det genomförda projektet. Informationsutbytet är således inte kopplat till makt för samhällena, annat än den makt som kunskap indirekt ger. Jag fördjupar därför inte frågan om sakägarstatus.

För all projektprövning med formell konsekvensanalys gäller att fall med betydande miljöpåverkan ska innehålla samråd med berörd allmänhet och organisationer<sup>33</sup>. Samhällen som påverkas så som Riktlinjerna beskriver måste anses ingå i den allmänhet som får delta i samråd. Detta ger rätt att få och lämna information. Rätten har precisats genom Århuskonventionens<sup>34</sup> införande, vilket jag inte har utrymme att utveckla nu. Formen för informationsutbyte är inte reglerad utan får anpassas efter aktuella falllets behov. Samråd ska

dock ske i tidigt skede och ska behandla bl.a. frågor om avgränsning. Min bedömning är att Riktlinjerna kan uppfyllas.

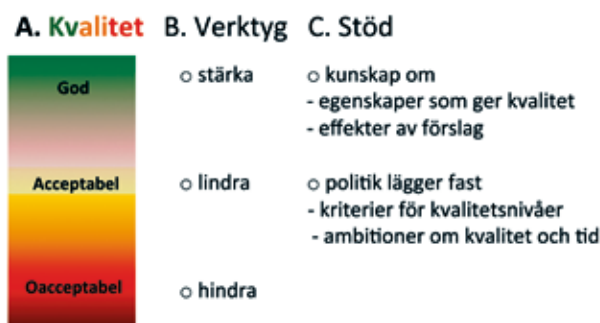
För *developments* som prövas bara genom planläggning med miljöbedömning gäller annorlunda regler. Där är det endast myndigheter<sup>35</sup> som har rätt att delta i de tidiga skedena med avgränsning. Allmänheten<sup>36</sup> kommer in först när förslag presenteras med tillhörande förslag till formell konsekvensanalys, dvs. i sent skede. Trots detta ska planerande aktören beakta allmänhetens intresse vid avgränsningen.<sup>37</sup> Hur det ska gå till beskriver inte reglerna. Min bedömning är att allmänhetens intresse inte kan klargöras utan att man frågar dem. Samråd inför avgränsningen är därför behövligt även om det inte står uttryckligen i reglerna. Jag saknar praxis i den frågan. Min slutsats är att den så viktiga planeringen för *developments* utan projektprövning har svagt stöd för Riktlinjerna i tidiga skeden, i synnerhet då programskedet inte längre är obligatoriskt.<sup>38</sup>

Praxis är generellt mycket strikt när det gäller samråd. Felaktiga samråd är motiv för att avvisa ansökan, dvs. korrekta samråd är en processförutsättning<sup>39</sup>. Mina slutsatser av praxis är att projektägaren (verksamhetsutövaren) har ansvar för att samråd sker i rätt tid och med tillräckligt bred krets samt dokumenteras så att det går att bevisa att tillräckliga samråd skett. Brister kan inte avhjälpas genom samråd i efterhand.

Min samlade slutsats är att reglerna möjliggör att Riktlinjerna används som stöd för samråd i tidigt skede när det gäller projektprövning. Det kan gälla identifiering av berörd allmänhet såväl som formerna för samråd. För formella konsekvensanalyser i övrigt är det otydligt stöd i reglerna för samråd i tidiga skeden. Reglerna är allmänt hållna och är tänkta att preciseras av myndigheters råd och av tillämpningen. Hur verkningfulla samråden blir, beror därför på de parter som deltar från olika håll. Med aktiva och intresserade projektägare, myndigheter och allmänhet blir givetvis utbytet mer verkningsfullt än med passiva. Vi bidrar själva till att skapa praxis.

### Riktlinjernas sammanhang

Inledningsvis konstaterade jag att Riktlinjerna inte anger vilka egenskaper som ger hållbart nyttjande av biologisk mångfald. Inte heller ger Riktlinjerna verktyg för att hindra viss kvalitet eller lindra eller stärka till viss kvalitet. Riktlinjerna handlar istället om att beslutandet ska ske på grundval av bättre kunskap, så att vi tydligare ser långsiktigt på följderna av besluten när vi bedömer kvalitet och använder våra vanliga verktyg.



Figur 3. Tillämpningens ABC

För att utvärdera Riktlinjernas potential behöver vi därför se det svenska sammanhanget med biologiska mångfaldens kvalitetskriterier, hänsynskrav och annat stöd för långsiktigt hållbara beslut.

Min modell för att utvärdera styrsystem bygger på att skilja mellan kriterier för kvalitet, verktyg och stöd. Om alla tre blocken är väl utvecklade finns goda möjligheter att styrningen ska fungera som tänkt. Saknas väsentliga delar kan vi inte förvänta oss att det ska gå smidigt eller ens hända något alls. Figur 3 ger översikt.

Jag börjar med B som handlar om verktyg för att styra. Principiellt fungerar verktyg endera så att de hindrar något, t.ex. förbud, eller lindrar genom hänsyn. En tredje mer sällsynt grupp av verktyg stärker och förbättrar, t.ex. kompensation och skötsel. Alla tre typerna av verktyg handlar om egenskaper som har betydelse för viss nivå av kvalitet (A). Exempelvis kan förbud kopplas till viss oacceptabel kvalitet och stärkandet till egenskaper som akut behövs för god kvalitet. Hänsynstagande kan t.ex. krävas för att nå över gränsen för oacceptabel kvalitet. Jag återkommer till mer exempel strax.

Tillämpning av alla slags verktyg förutsätter på så sätt att vi förstår vad som ger viss kvalitet (A). Det kan handla om alla förhållanden som visst beslut måste beakta och det kan röra mycket olika discipliner. Exempelvis ljud, luftens innehåll, tillgängligt vatten, landskapets sinnlighet, jämställdhet, integration, trafiksäkerhet, ekonomisk nytta av förslaget. Ibland kan egenskaperna som skapar viss nivå av kvalitet vara mätbara och ibland handlar det om bedömningar.

Om inte vi vet vilka egenskaper som gör en situation oacceptabel eller god, så blir beslutandet osäkert och slumpmässigt. Det innebär att stöden i block C är avgörandet för hur verktygen ska kunna fungera. Stöden är i min modell av två slag: dels kunskap om egenskaperna som ger olika kvalitet, dels politik som kan lägga fast kriterier för olika kvalitetsnivåer och ambitioner om när vi ska nå dit. Beroende på var kriterierna finns, har de olika status. Kriterier i bindande regler

är givetvis bindande. Kriterier i politiska mål har hög status<sup>40</sup> men är inte bindande – det kan finnas skäl att bortse från dem i ett visst fall.

Riktlinjerna hör tydligt hemma bland stöden C, och kan förtydliga vilka egenskaper som talar för oacceptabel, godtagbar och god kvalitet.

Några exempel för Riktlinjernas fält är dessa. Ändamålet för styrsystemet är biologisk mångfald. Det finns många verktyg för detta ändamål. Verktyg för att hindra negativa förändringar är t.ex. generella förbud som fridlysning och jaktreglering eller förbud mot viss typ av projekt som markavvattning. Verktyg för främjande insatser kan vara mjuka åtgärdsprogram<sup>41</sup> eller bindande krav på kompensation.<sup>42</sup> Det vanligaste verktyget är dock lindrande hänsynskrav, som innebär olika slags avvägningar och bedömningar. Det finns dock få tydliga kriterier för vad som är goda, acceptabla respektive oacceptabla egenskaper för biologisk mångfald. Det finns mer eller mindre tydliga mål som ger visst stöd för att förstå vartåt det lutar, men de ger sällan stöd för att avgöra vad som är acceptabelt i det enskilda fallet. Det finns t.ex. inte mätbara miljökvalitetsnormer som visar när förbud ska slå till. Det innebär att kunskapsunderlaget i ett aktuellt fall är oerhört viktigt, jag vill påstå helt avgörande, för bedömningen om den framtida kvaliteten kan godtas eller är oacceptabel. Min slutsats är att Riktlinjernas potential för att förbättra kunskapsunderlag om hållbart nyttjande av biologisk mångfald därför behöver tas till vara så långt det bara går.

Det är i sammanhanget viktigt att notera att det är mycket stor skillnad på modellen för lindrande hänsyn under miljöbalken respektive plan- och bygglagen. För miljöbalken gäller generellt att hänsyn till människor och miljö ska visas ända till dess att det blir orimligt dyrt att göra mer<sup>43</sup>. För planering och lov under plan- och bygglagen finns ingen orimlighetsbedömning för något intresse, utan istället ska göras en lämplighetsbedömning med politiskt ställningstagande till vilken kvalitet som godtas. En begränsning för den politiska avvägningen är hindren mot oacceptabel kvalitet. Sådana hinder finns t.ex. för hälsa och säkerhet, riksintressen, miljökvalitetsnormer. Hinder finns inte för biologisk mångfald, utan det är ett intresse bland andra att beakta på lämpligt sätt. Delar av Riktlinjernas objekt har status av riksintresse, såsom rennärning och även delar av fisket, men majoriteten av frågor faller utanför riksintressena.

Min slutsats är att Riktlinjerna kan ge stöd för att tydliggöra för mångfalden dolda frågor, som kan öka långsiktig hänsyn till de intressen i både miljöbalkens

och anknutna sektorslagars rimlighetsbedömningar och plan- och bygglagens lämplighetsbedömningar.

### Sammanfattande slutsats

Riktlinjerna har goda möjligheter att brukas i det svenska beslutssystemet. Det finns få hinder. Å andra sidan finns få tydliga stöd för de bortglömda frågorna, som inte automatiskt tolkas in i begrepp som miljö och hållning. Det ligger på aktörerna att visa hur Riktlinjernas frågor är relevanta och prioriterade. Som vanligt har länsstyrelsen en nyckelroll.

### Slutnoter med reflektioner och referenser

- 1 Riktlinjerna avsnitt I.2.
- 2 Riktlinjerna avsnitt I.1.
- 3 Prövningarna har olika beteckning, som tillstånd, koncession, arbetsplan etc., men för denna analys spelar det inte avgörande roll. Jag samlar dem därför under ett begrepp, projektprövning, i avsikt att skilja dem från dels planläggning under plan- och bygglagen, dels sådant som inte prövas alls som störande aktivitet.
- 4 Formell konsekvensanalys i projektplanering kallar reglerna miljökonsekvensbedömning när det gäller processen och miljökonsekvensbeskrivning när det gäller dokumentet. Båda förkortas dessvärre MKB, vilket kan förvirra. Se MB 6 kap 1, 2 §§ och rubriken före 3 §.
- 5 Översiktsplan se PBL 3 kap 6 och 8 §§, detaljplan se 4 kap 34 §. För översiktsplan finns dels konsekvensanalys, som syftar på i princip alla relevanta planfrågor, och dels miljöbedömning, som avser fördjupning för de frågor som EU-direktiv om planer och program anger. För detaljplan finns dels miljökonsekvensbedömning med miljökonsekvensbeskrivning (slarvigt uttryckt projekt-MKB) och dels miljöbedömning med miljökonsekvensbeskrivning (slarvigt uttryckt plan-MKB). Det används samma förkortning för dokumenten; MKB.
- 6 PBL 4 kap 2 §.
- 7 Om det finns områdesbestämmelser som räcker, så behövs ändå inte detaljplan (PBL 4 kap 4 §). Det kan uppfattas som ett kryphål för att slippa MKB. Eftersom direktiv kräver miljöbedömning i fall av betydande miljöpåverkan så kan dock konstateras att områdesbestämmelser, som aldrig har formell MKB, i så fall inte räcker. Då krävs detaljplan.
- 8 Enstaka ”miniverk” på högst 20 m och med rotor max 3 m (se definitioner i plan- och byggförordningen 2011:338) kräver vare sig plan eller lov enligt plan- och bygglagen och inte heller prövning enligt miljö-

- balken. Enstaka ”gårdsverk” med totalhöjd mellan 20–50 m och rotordiameter över 3 m kräver bygglov, men lovprövning har som sagt inte formell konsekvensanalys. Gårdsverk ska dock ha detaljplan (med formell konsekvensanalys i fall av betydande miljöpåverkan) om bygglovprövning inte räcker (PBL 4 kap 3 §). Är verket högre än 50 m eller det är två eller flera miniverk eller gårdsverk, ska de anmälas enligt miljöbalken. Om det behövs ska sådan anmälan ha formell konsekvensanalys. För större verk krävs projektprövning och då krävs alltid formell konsekvensanalys.
- 9 Det är ovanligt att behovsbedömning görs för projekt eftersom flertalet projektprövningar har obligatoriskt krav på konsekvensanalys. Behovet får provas endast för tillstånd eller dispens under MB 7 kap (skydd av kultur, natur, vatten m.m.), vilthägn (MB 12 kap 11 §), samråd om väsentlig ändring av naturmiljön (MB 12 kap 6 §), markavvattning (utan betydelse enligt 2 § förordning (1998:905) om miljökonsekvensbeskrivningar), anmälningsfall av vattenverksamhet (20 § förordningen 1998:1388 om vattenverksamhet m.m.) och miljöfarlig verksamhet (25 § förordningen 1998:899 om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd), uppsättande av skylt enligt lagen (1998:814) med särskilda bestämmelser om gatuhållning och skyltning, samt vissa frågor under kärnteknik- och strålskyddslagarna. Uppmärksammas ska dock att detaljplaner enligt PBL omfattas av både krav på projekt-MKB och plan-MKB samt att de kraven utlöses endast genom behovsbedömning. Behovsbedömning sker därför av de cirka 2 000 detaljplaner som årligen tas fram, varvid cirka 5–10 % bedöms ge betydande negativ miljöpåverkan.
  - 10 Se förordningen (1998:905) om miljökonsekvensbeskrivningar, bilaga 2 för projekt och bilaga 4 för planer och program.
  - 11 Frödings inspiration av Alsterälven har medverkat till nej till nekad vattenkraft (MÖD dom 28 juni 2004 i M 1368-03). Mast på Uppsalaslätten väckte frågor om landskapets religiösa symbolvärde (Kammarrättens dom i 7520-01, Miljödömsstolens dom i M 32-01).
  - 12 I skogsvårdsförordning (1993:1096) står i 31§: I ärenden enligt skogsvårdslagen (1979:429) får Skogsstyrelsen besluta att det skall göras en miljöanalys av vilken inverkan en ny metod för skogens skötsel eller ett nytt skogsodlingsmaterial har på miljön, om verksamheten avses pågå i nämnvärd omfattning eller skall utföras i miljöer som är särskilt känsliga. I förordningen (1994:1716) om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen står under rubriken Hänsyn till naturvården i 12 § att i ärenden enligt fiskelagen (1993:787) får Havs- och vattenmyndigheten eller länsstyrelsen besluta att det ska göras en analys av vilken inverkan en fiskemetod eller utsättning av en fiskart har på miljön. Naturvårdsverket ska ges tillfälle att yttra sig över en sådan analys. Havs- och vattenmyndigheten eller länsstyrelsen får besluta att den som ska använda metoden eller sätta ut fiskarten ska göra och bekosta analysen.
  - 13 Förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.
  - 14 Ett exempel som berör landskapet på ett sätt som bör vara relevant för samhällena är Stefan Larssons avhandling *Between Daring and Deliberating – 3G as a Sustainability Issue in Swedish Spatial Planning*, Blekinge Tekniska Högskola, 2008.
  - 15 Se t.ex. Skr. 2001/02:173 *En samlad naturvårdspolitik*, avsnitt 3.14, prop. 2004/05:150 *Svenska miljömål – ett gemensamt uppdrag*, prop 2001/10:155 *Svenska miljömål – för ett effektivare miljöarbete*, SOU 2009:103 *Att spränga gränser. Bioteknikens möjligheter och risker*,
  - 16 Konkursverket, *Miljöhänsyn och sociala hänsyn i offentlig upphandling*, ISSN 1401-8438, juni 2011.
  - 17 Åtgärd som omfattas av hänsynskrav definieras av miljöbalken 2 kap 1 § 2 st. Verksamhet indelas typiskt sett i miljöfarlig verksamhet (MB 9 kap 1 §) och vattenverksamhet (MB 11 kap 2 §).
  - 18 Förordningen (SFS 1998:901) om verksamhetsutövers egenkontroll.
  - 19 Riktlinjerna avsnitt I.1.
  - 20 Ibland kallas första stegen i händelsekedjor för effekter och den slutliga påverkan på intressena konsekvenser. Det kan sammanfattas effekter av respektive konsekvenser på. Riktlinjerna använder ordet konsekvens i samband med processdefinitionerna men ordet påverkan i texterna. Jag försöker följa Riktlinjernas språkbruk här.
  - 21 I praktiken görs behovsbedömning mest i detaljplanläggning och för Natura 2000.
  - 22 Se förordningen (1998:905) om miljökonsekvensbeskrivningar bilaga 2 och 4.
  - 23 MB 6 kap 3 §.
  - 24 Se t.ex. MÖD prövning av M 255-06. Vägverket ville bygga om två färjelägen men redovisade inte olägenheterna av färjetrafiken. Domstolen konstaterade att olägenheterna av en följdverksamhet kan vara så allvarlig att ansökan kan avslås. Avsaknaden av uppgifter om färjetrafikens miljöpåverkan var därför icke godtagbar brist i MKB. Återförvisades för komplettering.



- 25 Direktiv 2001/42/EG om bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan, bilaga 1 punkt f fotnot 1.
- 26 MB 1 kap 1 §. Prop. 1997/98:45 del 2 s 109 ff. Praxis vad gäller master för telefoni m.m. Se även den nämnda domen om Alsterälven M 1368-03.
- 27 Europarådets konvention om landskap, antagen 2000, under införande i Sverige just nu.
- 28 MB 1 kap 1 §, 3 kap och 4 kap, 6 kap 7 § 2 st 3p och 12 § 2 st 6 p.
- 29 MB 6 kap 3 § för projekt.
- 30 MB 6 kap 11 § för planer.
- 31 Riktlinjerna avsnitt III Rutiner att beakta.
- 32 Se 10 § språklagen (2009:600).
- 33 MB 6 kap 4 §.
- 34 Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/35/EG av den 26 maj 2003 om åtgärder för allmänhetens deltagande i utarbetandet av vissa planer och program avseende miljön och om ändring, med avseende på allmänhetens deltagande och rätt till rättslig prövning, av rådets direktiv 85/337/EEG och 96/61/EG.
- 35 MB 6 kap 13 § 2 st.
- 36 MB 6 kap 14 §.
- 37 MB 6 kap 13 § 1 st p 3.
- 38 Obligatoriskt programskedet togs bort 2 maj 2011 genom nya plan- och bygglagen (2010:900), se motiven till PBL 5 kap 10 § i prop. 2009/2010:170, sid 235 ff och 443.
- 39 Det finns många praxisfall, t.ex. MÖD prövning av räkt Ånäset M 84-03 och Vindkraft Gabrielsberget M 3076-03.
- 40 Miljööverdomstolen har tydligt byggt ett avgörande på miljökvalitetsmål: se M 9983-04, vattentoalett, Värmdö kommun.
- 41 Exempelvis Åtgärdsprogram för särskilt skyddsvärda träd i kulturlandskapet, rapport 5411, Naturvårdsverket 2004.
- 42 Sådan möjlighet finns i MB 16 kap 9 § men den används i princip inte.
- 43 MB 2 kap 7 §.

# Akwé: Kon-riktlinjerna och deras relevans för tillståndsansökningsprocesser i Sverige

HÅKAN TARRAS-WAHLBERG, SWEDISH GEOLOGICAL AB, BOX 3127, SOLNA (hakantw@swedishgeological.com) & REBECCA LAWRENCE, HONOURARY ASSOCIATE, DEPARTMENT OF ENVIRONMENT AND GEOGRAPHY, MACQUARIE UNIVERSITY, AUSTRALIEN; SOCIOLOGISKA INSTITUTIONEN, STOCKHOLMS UNIVERSITET, 106 91 STOCKHOLM (lawrence@sociology.su.se)

**A**kwé: Kon riktlinjerna utarbetades (av sekretariatet för konventionen om biologisk mångfald [CBD] i samarbete med konventionens särskilda arbetsgrupp för artikel 8j) för att tillse att hänsyn tas till urfolks rättigheter i olika typer av projektbedömningar. Förslaget har sedan enhälligt antagits av konventionens partsmöte. Sverige har ratificerat konventionen om biologisk mångfald, och Akwé: Kon-riktlinjerna är därför relevanta för Sverige. Givet detta diskuterar vi i vilken mån de frågor som berörs i riktlinjerna tas upp i svenska tillståndsansökningsprocesser. Vidare ger vi förslag för att möjliggöra att man fortsättningsvis ska kunna arbeta utefter de målsättningar som innefattas i Akwé: Kon.

Författarna har sedan 2007 varit involverade i ett betydande antal tillståndsprocesser som rört olika projekt i Sápmi. Dessa omfattar prospekterings- och gruvprojekt samt vindkraftsparker. Tarras-Wahlberg har deltagit som expert, arbetande för olika projektörers räkning, med miljökonsekvensbedömningar (MKB) och sociala konsekvensbedömningar (SKB). Lawrence engagemang har varit som rådgivare till Samrådet – en ickestatlig medlemsorganisation som representerar samiska organisationer i Norge, Sverige, Finland och på Kolahalvön. I egenskap av den rollen var Lawrence bland annat förespråkare för det allra första initiativet till att utföra en SKB i ett svenskt projekt som berörde en sameby. Hon har sedan dess agerat som rådgivare till ett antal samebyar som har ställt krav på att en SKB ska göras i samband med en tillståndsansökan. Utöver detta har Lawrence även forskat om ett antal olika industriella projekt som rör urfolk i Finland, Sverige och delar av Sydostasien. Författarna har därför en relativt unik insikt i huruvida och i vilken utsträckning Akwé: Kon-riktlinjerna används i Sverige.

## Konsekvensbeskrivningens framväxt

Det mest välkända och använda verktyget för projektbedömning är miljökonsekvensbeskrivning (MKB). IAlA (1999) – den internationella föreningen för konsekvens-

beskrivningar – definierar MKB som en process som identifierar, förutsäger, bedömer och föreslår hur man kan minimera biofysiska, sociala och andra konsekvenser av det föreslagna projektet *innan* ett projekteringsbeslut tagits. MKB har sitt ursprung i USA där det blev lagkrav i och med National Environmental Policy Act (NEPA) (1969). De flesta västländer följde USA:s exempel och införde liknande lagstiftning under 1970- och 80-talen; inom EU kom MKB direktivet 1985. Sverige var tidigt ute med miljölagstiftning (Miljöskyddslagen kom redan 1969) men trots det var det inte förrän 1991 som ett MKB-förfarande introducerades i den dåvarande Naturresurslagen. Numera finns kraven på MKB främst uttryckta i Miljöbalken och Plan- och Bygglagen, men liknande krav finns även i Väglagen och Järnvägslagen.

MKB-verktyget var till en början ett relativt begränsat verktyg, med fokus på den fysiska miljön. MKB verktyget kom snart dock att brukas i projekt som berörde urfolks rättigheter och dess omfattning kom därmed att utvidgas alltmer till att även innefatta sociala, ekonomiska och kulturella frågeställningar. Ett av de tidiga och mest omtalade exemplen av detta var den s.k. "Berger inquiry", där ett pipeline-projekt som berörde ett urfolksterritorium i nordvästra Kanada stoppades på grund av vad som ansågs vara oacceptabla stora osäkerheter kring projektets påverkan på det lokala urfolkssamhället och deras rättigheter. Utredaren Berger menade att man innan projektet kunde påbörjas måste göra en fullständig bedömning av de kulturella och sociala konsekvenserna av projektet för det lokala urfolkssamhället.

Trenden att urfolks rättigheter ska beaktas i MKB/SKB-förfaranden har successivt stärkts runt om i världen, i takt med att denna typ av rättigheter alltmer accepteras och skyddas. Denna utveckling och expansion av MKB instrumentet har främst skett i USA där begreppet social konsekvensbeskrivning (SKB) snart kom att myntas och bli etablerat. En SKB är ett verktyg för att utvärdera socioekonomiska och kulturella effekter

av ett projekt och det finns internationellt accepterade riktlinjer för hur en SKB bör genomföras och vad den bör innehålla.<sup>2</sup> Vidare läggs allt mer vikt vid rätten för berörda parter att bidra till och delta i beslutsprocessen.

Internationella organisationer som Världsbanken och IFC (International Finance Corporation) kräver nu att projektbedömningar ska beakta tillänkta projekts påverkan på urfolks rättigheter, traditioner och kulturer, och att urfolk ska konsulteras inför olika slags exploatering som kan komma att påverka dem. Denna utveckling har varit samtida med antagandet av en rad internationella konventioner och deklarationer som är ämnade att skydda urfolks rättigheter (t.ex. ILO 169) samt rättsliga processer där urfolk i diverse länder (t.ex. Kanada, USA och Australien) återfått nyttjande- och/eller ägarätten till delar av sina traditionella marker. På senaste tiden har urfolkens självbestämmanderätt fått alltmer konkret erkännande internationellt. Enligt, exempelvis artikel 32 i FN:s deklaration om urfolkens rättigheter ska stater endast ge tillstånd till exploateringsprojekt efter att berörda urfolk har fått ge sitt fria och informerade samtycke.

Akwé: Kon-riktlinjerna är konkreta och utförliga anvisningarna som är internationellt accepterade av både urfolk och stater. Länken mellan bevarande av biologisk mångfald och urfolks rättigheter kräver dock en viss förklaring – vad har urfolksrättigheter att göra med biologisk mångfald och CBD-processen?

- För det första finns det en tydlig koppling mellan frågor kring biologisk mångfald och urfolk på grund av urfolks traditionella markanvändningar.
- För det andra ställs urfolksfrågor i centrum vis a vis CBD:s egna mål: den biologiska mångfalden ska bevaras, utnyttjas på ett hållbart sätt och vinster från dess utnyttjande ska fördelas på ett rättvisst sätt. Urfolk har kämpat för att deras traditionella kunskap ska beaktas och respekteras i uppfyllandet av dessa mål. Traditionell kunskap har varit en av de största huvudfrågorna som har tagits upp under CBD-förhandlingar (så tidigt som 1996). Vidare var arbetsgruppen för artikel 8j om traditionell kunskap en av de första arbetsgrupperna som etablerades inom ramen för CBD (1998). Frågor kring traditionell kunskap och i synnerhet urfolks traditionella kunskap har alltså tagit stor plats under CBD förhandlingar.
- För det tredje har CBD gett urfolk ett internationellt forum där de kan framföra anspråk på sina rättigheter. Det var inte förrän 2007 som FN antog en deklaration om urfolkens rättigheter och innan dess har frågor kring urfolksrättigheter inte haft en naturlig hemvist på den internationella arean.

### Akwé: Kon-riktlinjernas relevans för Sverige

Samer är ett urfolk som lever i Sápmi, Sameland, som täcker de norra delarna av Sverige, Norge och Finland samt Kolahalvön. Samerna har traditionellt levt på jakt, fiske och renskötsel och rätten till detta sätt att leva ses enligt svensk lag som kollektiva rättigheter, baserade på ”urminneshävd”. Den svenska staten har dock reglerat så att det i praktiken endast är de samer som ingår i samebyar som har rätt att utöva dessa rättigheter. Det svenska renskötselområdet är uppdelat i 52 samebyar och med sameby menas både ett geografiskt område, en kooperativ arbetsorganisation samt en ekonomisk verksamhet. Medlemmarna i samebyarna har förutom renskötselrätten även särskild rätt till jakt och fiske inom samebyarnas gränser. Endast en minoritet av alla samer är medlemmar i en sameby.

Miljöbalken ger relativt gott om utrymme för att ta hänsyn till sociala och kulturella frågor i MKB-processen: målsättningarna innefattar att främja en hållbar utveckling; att skydda människors hälsa och miljön mot skador och olägenheter; att tillse att mark, vatten och fysisk miljö i övrigt används så att en från ekologisk, social, kulturell och samhällsekonomisk synpunkt långsiktigt god hushållning kan tryggas. Vidare ska rennäringen skyddas eftersom den är definierad som ett (av flera) riksintressen. En svensk MKB-praxis har växt fram men trots den holistiska definitionen av ”miljö” i miljöbalken, har denna praxis kommit att fokusera på biologiska och fysiska aspekter. Det är således ovanligt att socio-ekonomiska eller kulturella konsekvenser beskrivs på mer än ett översiktligt sätt. När en MKB rör ett projekt i renbetesland så är det ett krav att en rennäringanalys ingår, men denna specialstudie är oftast av teknisk och biologisk karaktär och innefattar vare sig frågor som rör samers rättigheter som urfolk eller eventuella socio-ekonomiska och kulturella effekter för de berörda samerna.

Miljöbalken kräver att projektören i de fall en verksamhet bedöms medföra ”en betydande miljöpåverkan”, ska informera och involvera intressenter och allmänheten i en process som kallas ”samråd”. Samrådet ska utföras i ”god tid och i behövlig omfattning” och ska avse verksamhetens lokalisering, omfattning, utformning och miljöpåverkan samt MKB:ns innehåll och utformning. Vidare ska projektören före samrådet lämna skriftliga uppgifter om det som ska presenteras under samrådet. Samrådet genomförs formellt innan en ansökan om tillstånd görs och en MKB upprättas; vilket i praktiken innebär att det är samtida med framställandet av en MKB. Samrådet sker oftast i form av möten där material presenteras, där frågor besvaras

och då synpunkter kan lämnas; följt av en period då möjlighet ges för att lämna in skriftliga synpunkter; redovisning och besvarande av dessa synpunkter redovisas sedan oftast som en bilaga till MKB:n. I denna samrådsprocess ska projektörer samråda med berörda sakägare, eller rättsinnehavare. I detta sammanhang har vissa samer möjlighet att delta i MKB-processen under förutsättning att de tillhör en berörd sameby. Dessa samebyar ses som innehavare av ”särskild rätt” enligt Miljöbalken och i svenska MKB-förfaranden, vilket innebär att de ska höras som sakägare under samråd i en MKB-process.

Den praxisen som råder i Sverige kring MKB-förfarandet och samrådsprocesser har dock fått kritik av samebyar och samiska organisationer som Samerådet och Svenska Samernas Riksförbund. Denna kritik går ut på att projektbedömningar i renbetesland bör göras mer ambitiösa, med en större förståelse för samebyarnas situation, för samernas rättigheter som urfolk och med möjlighet för samebyar att delta i processen (samrådet) på ett sätt som ger dem ett verkligt inflytande över projektets slutliga utformning. Denna kritik är i linje med de tillkortakommade som svensk MKB-praxis har då man jämför denna med Akwé: Kon-riktlinjerna, nämligen att den svenska MKB-processen:

- inte tar upp sociala, ekonomiska och kulturella frågor;
- att den endast i mycket begränsad omfattning innefattar vikten av och respekten för traditionell kunskap;
- och att möjligheterna för deltagande och inflytande över projektets utformning är begränsade då traditionellt samråd ofta har mer en karaktär av att informera, snarare än konsultera.

Sedan 2007 har Samerådet och Svenska Samernas Riksförbund (SSR) framfört krav på att sociala konsekvensbedömningar bör utföras för projekt som berör samebyar. Kraven framfördes till en början i ett antal seminaries som anordnades av SSR, men även i direkta samtal med företag (vind och gruvföretag) som ämnade genomgå tillståndsprocesser. Trots visst initialt motstånd har ett växande antal företag beslutat sig för att genomföra mer ambitiösa rennäringsstudier kopplade med begränsade och SKB-liknande studier. Detta har dock oftast skett först efter påtryckningar från berörda samebyar och samiska organisationer.

Den allra första tillståndsprocessen inom samiska marker som även innefattade en SKB genomfördes när gruv- och prospekteringsföretaget IGE ansökte om tillstånd för att åter öppna Stekenjokkgruvan i Västerbottens län<sup>3</sup>. IGE valde att lägga projektet på is innan

förstudien till SKB:n blev klar, men detta första initiativ följdes snart av flera SKB-processer som rörde föreslagna vindkraftsparker och gruvor. Anledningen att gruv- och vindkraftsprojektörer nu allt oftare beslutar sig för att genomföra SKB:er kan ses vara relaterad till en önskan att erhålla bättre relationer med berörda samebyar. Det kan även vara ett resultat av en ökad internationell medvetenhet där projektfinansiärer (banker och investerare) alltmer inser vikten av lokalt stöd för det föreslagna projektet, eller att det i vart fall inte stöter på aktivt motstånd (t.ex. Ekvatorprinciperna).

I skrivande stund har ett dussintal SKB:er genomförts i Sverige. De flesta av dessa har gjorts i samband med projekt som på något sätt kan komma att påverka en eller flera samebyar<sup>4</sup>. En praxis för hur dessa ska göras ha börjat växa fram där SKB:er görs som en del av rennäringsstudien – som enligt lag måste utföras – och som en del av ett utökat och mer utförligt samråd med den berörda samebyn. I vissa fall har även annan befolkning som berörs av projektet, t.ex. markägare och kringboende, fått möjligheten att delta i dessa mera ambitiösa samrådsförfaranden. Flera av dessa SKB-liknande studier/processer refererar till Akwé: Konriktlinjerna, även om de inte direkt följer alla de riktlinjer som innefattas där. På senare tid har företrädare för både vindkrafts- och gruvindustrin lanserat initiativ som rekommenderar ett mer ambitiöst sätt att konsultera/samråda med samebyar och andra berörda parter, vilka också innefattar rekommendationer för genomförandet av SKB-liknande processer.<sup>5</sup>

### Sammanfattande kommentar

Det kan framstås som självklart att Akwé: Konriktlinjerna är relevanta för Sverige, dels för att samerna är ett urfolk som har sina traditionella marker inom Sverige nationella gränser, dels för att Sverige stöder urfolkens rättigheter internationellt och har ratificerat konventionen om biologisk mångfald. Sociala konsekvensbedömningar används visserligen nu alltmer i projektbedömningar för olika aktiviteter som berör samebyar och rennärning, vilket medför att svenska projektbedömningar till en allt större grad än tidigare kan sägas vara utförda i linje med Akwé: Konriktlinjerna. Vi rekommenderar att detta förfarande fortgår och att SKB-studier utgör framgent en viktig del av alla större tillståndsansökningsprocesser.

Dock, som med de flesta internationella åtaganden är det oftast ”lättare sagt än gjort”. Även om den privata sektorn nu har börjat tillämpa vissa delar av Akwé: Konriktlinjer, kvartstår frågan om den svenska statens roll i denna utveckling. Akwé: Konriktlinjerna riktar sig,



trots allt, till de *länder* som ratificerat konventionen om biologisk mångfald och inte till projektörer. Detta lyfter ett antal viktiga frågor kring Sveriges implementering av Akwé: Kon-riktlinjer. För nuvarande är inte SKB lagstiftat i Sverige. Det tycks inte heller finnas någon konkret och direkt uppmaning från svenska myndigheter gentemot projektörer att använda sig av riktlinjerna. Naturvårdsverket är inte särskilt involverat i Sveriges åtagande gällande konventionen om biologisk mångfald överlag<sup>6</sup> och det är oklart om länsstyrelser och kommuner är överhuvudtaget medvetna om riktlinjernas existens. Vad händer när en SKB landar hos ansvarig myndighet för bedömning? Vilka kunskaper har den enskilda handläggaren att bedöma om de eventuella sociala konsekvenserna är acceptabla, eller om projektet inte bör ges tillstånd? Det är ytterst viktigt att svenska myndigheter tar sitt ansvar i frågan kring Akwé: Kon riktlinjerna så de projektörer och berörda samer som lägger tid och energi på en gedigen socialkonsekvensbedömning känner tillit till den som i slutänden tar emot den.

## Bibliografi

- Berger, T. R. 1977. *Northern Frontier, Northern Homeland: The Report of the Mackenzie Valley Pipeline Inquiry*. Vol. 1. Ottawa: Minister of Supply and Services, Canada.
- IAIA (International Association for Impact Assessment.). 1999. *Principle of Environmental Impact Assessment Best Practice*.
- ICPGSIA (Interorganizational Committee on Principles and Guidelines for Social Impact Assessment) (2003), Principles and guidelines for social impact assessment in the USA. [www.nmfs.noaa.gov/sfa/reg\\_svcs/social%20guid&pri.pdf](http://www.nmfs.noaa.gov/sfa/reg_svcs/social%20guid&pri.pdf).
- Hultman, K. 2006. *Allmänhetens deltagande i MKB-processen*. Examensarbete i miljörett vid Juridiska fakulteten i Lund.
- CBD (Secretariat of the Convention on Biological Diversity). (2004). Akwé:Kon Voluntary Guidelines.
- ILO konventionen 169, om urfolks rättigheter.
- Georange; Vägledning för dialog och samråd: [www.georange.se](http://www.georange.se)
- Miljöbalken: [www.notisum.se/rnp/sls/lag/19980808.htm](http://www.notisum.se/rnp/sls/lag/19980808.htm)
- Plan- och bygglagen: [www.notisum.se/rnp/sls/lag/19870010.htm](http://www.notisum.se/rnp/sls/lag/19870010.htm)
- Rennäringslagen: <http://www.notisum.se/rnp/sls/lag/19710437.HTM>
- The Interorganizational Committee on Guidelines and Principles for Social Impact Assessment (1994) Guidelines and Principles for Social Impact Assessment
- Vanclay, F. 2006. Principles for social impact assessment: A critical comparison between the international and US documents. *Environmental Impact Assessment Review* 26:3–14.
- VindRen; Vindenergi och Rennäring i samverkan: [www.svenskvindenergi.org/?lang=se&p=10&sp=42](http://www.svenskvindenergi.org/?lang=se&p=10&sp=42)

## Slutnoter

- 1 Berger, 1977.
- 2 ICPGSIA, 2003; Vanclay, 2006.
- 3 Den allra första tillståndsprocessen i Sverige som även innefattade en SKB gjordes på uppdrag av Banverket. Redan 2003 tog Banverket fram en metod för SBK:ar. (Se Banverket (2003) *Social konsekvensbeskrivning - ett förslag till metod som beskriver sociala konsekvenser vid byggande av ny transportinfrastruktur* Dnr: So3-4253/SA 40)
- 4 Ett flertal SKB:ar har gjorts inom anläggningsbranschen på uppdrag av Banverket.
- 5 VindRen, 2010; Georange, 2011.
- 6 Statskontoret, "Vetenskapliga rådet för biologisk mångfald" 2011/67-5. (<http://www.statskontoret.se/upload/Publicationer/2011/201103.pdf>)

# Exploateringar inom Sápmi – strategier för samhällsplanering och samisk markanvändning

RAGNHILD SVONNI, SVENSKA SAMERS RIKSFÖRBUND (SSR)

**V**i lever i en verklighet där fler och fler, på olika sätt, vill ta del av de naturresurser som finns i Sápmi. Vindkraftverk byggs, mineraler prospekteras och bryts, skog avverkas och turismen ökar.

Men Sápmi utgör även vår fysiska livsmiljö. Vår samiska livsmiljö består av det omgivande landskapet, historien, renen, språket, våra naturresurser och vår egen plats i denna helhet. Denna helhetssyn delar vi med andra urfolk över hela världen och detta holistiska perspektiv skiljer sig från hur Sverige hanterar samhällsplaneringsfrågor idag.

Inom Svenska Samernas Riksförbund (SSR) har vi under de senaste åren arbetat aktivt för att förändra samebyarnas position i olika typer av exploateringsärenden, från att vara en passiv part som kommer in sent i beslutsprocesserna utan egentligt inflytande, till att bli en part som tar initiativ, ställer krav och lyfter sina rättigheter.<sup>1</sup>

Många företag som är aktiva inom Sápmi har inte uppfattat behovet av ett djupare engagemang och en fördjupad förståelse för samernas rättigheter och det ansvar som företaget därmed har. De miljömässiga effekterna av en exploatering har en mycket stark koppling till de kulturella och sociala effekterna i det lokala samhället. Ett företag som avser att genomföra ett projekt som kan komma att påverka det samiska lokalsamhället på ett betydande sätt ska enligt vår mening utarbeta en fördjupad konsekvensbeskrivning där kulturella och sociala aspekter är en självklar del. Detta framgå ju också i Ákwe: Kon-riktlinjerna som är framtagna inom FN:s Konvention om biologisk mångfald.<sup>2</sup>

Om konsekvensanalyserna utvecklas kommer detta att medverka till en hållbar utveckling såväl i Sápmi som i hela Sverige. Det är också ett bra sätt för ett företag att etablera goda relationer till berörda samer, lokalsamhället i övrigt och att samtidigt utveckla hållbara system för den lokala förvaltningen. Genom att satsa resurser på en väl genomförd MKB-process investerar företagen i långsiktigt hållbara projekt.

## Erfarenheter

Sedan miljöbalken infördes 1998 har vi för rennäringens del sett en mängd miljökonsekvensbeskrivningar av

skiftande kvalitet. Genomgående är att de fokuserar på beskrivningar istället för konsekvensbedömningar och att de är väldigt generella och tekniskt inriktade. De generella beskrivningarna över antalet samebyar i Sverige eller renskötselåret som ofta förekommer i konsultrapporter, har lite att göra med det faktiska projekt eller den plan som ska upprättas. De MKB:er som upprättas utelämnar oftast dimensioner som:

- landskapets betydelse
- sociala effekter
- kulturella effekter

Detta får konsekvensen att många av de värden som är avgörande för den samiska kulturen och livsmiljön, inte tas med i MKB-processen och därmed riskerar att utarmas och försvinna. Det leder även till att samebyarna får svårt att känna igen sig i de konsekvensbeskrivningar som arbetas fram och att de har svårt att beskriva de konsekvenser som befaras. I förlängningen leder detta till att samebyarna får svårt att acceptera exploateringen, det blir ett sämre samråd, projekt överklagas och fördröjningar och förseningar uppstår för alla parter.

Enligt Miljöbalken (1998:808) definieras begreppet miljö utifrån både ett biologiskt och ett socialt perspektiv. Miljöbalkens övergripande mål är att både människors hälsa och miljö ska skyddas mot skador och olägenheter. Även plan- och bygglagen poängterar att en god samhällsutveckling med jämlika och goda sociala levnadsförhållanden ska främjas. Detta innebär att det i befintlig svensk lagstiftning finns ett starkt stöd för att lyfta fram även sociala och ekonomiska konsekvenser. Tyvärr har dock den praxis som Sverige hittills utarbetat i stor utsträckning utelämnat dessa aspekter. För ett företag eller en kommun betyder detta att även effekterna av ett projekts eller en plans påverkan på samebyarnas kulturella omgivning, samernas hälsa, det samiska landskapet och de materiella tillgångarna ska beskrivas.

## Fördjupad MKB

Det finns redan idag krav i lagstiftningen på att flera olika dimensioner ska belysas i MKB-arbetet, både avseende landskap, kulturarv, hälsa och miljö. Det är därför viktigt att gällande lagstiftning implementeras på ett



Foto: Ylva Sarri

tillfredsställande sätt så att de värden som lagstiftningen ska skydda, verkligen lyfts fram.

Vi förespråkar därför att en fördjupad MKB utvecklas som innehåller beskrivningar och konsekvenser för:

- Renskötelsen och annan markanvändning
- Landskapsperspektivet
- Samiskt kulturarv
- Sociala aspekter
- Árbiediehtu<sup>3</sup>/Traditionell kunskap

Genom denna fördjupade MKB uppnås tre syften, nämligen:

- 1. Att tillståndsgivaren får ett bättre beslutsunderlag
- 2. Att samebyn får ett bättre beslutsunderlag
- 3. Att projektören får möjlighet att utforma ett bättre projekt

Arbetet med en MKB tar också avstamp i internationell folkrätt, som reglerar urfolks rätt till inflytande och delaktighet i sådana processer.

### Lagstiftning

Lagstiftningen som reglerar samernas rätt till inflytande och deltagande i frågor som påverkar deras traditionella landområden är ganska omfattande och innefattar både internationella, människorättsliga fördrag och nationell lagstiftning som rennäringslagen, miljöbalken, plan- och bygglagen och skogsvårdslagen. Erfarenhetsmässigt vet vi

att kunskapen om den nationella lagstiftningen är relativt god hos samtliga som arbetar med planeringsfrågor inom renskötseområdet, däremot är kunskapen låg om de folkrättsliga rättigheter samerna som urfolk har.

### Urfolksdeklarationen

Genom urfolksdeklarationen som antogs av FN:s generalförsamling i september 2007 har staterna kommit överens om vilka krav som ställs på staterna i förhållande till urfolk som lever inom nationsgränserna. Sverige var ett av de 143 länderna som då röstade för deklarationen. Ett flertal artiklar berör såväl urfolkens rätt till deltagande, kulturmiljöfrågor och inflytande i frågor som berör traditionella landområden.<sup>4</sup>

### Samrådsprocessen i ett folkrättsligt perspektiv

Det finns ett flertal konventioner som berör rätten till deltagande bl.a. *Internationella konventionen om medborgerska och politiska rättigheter* och *Ramkonventionen om skydd för nationella minoriteter*.<sup>5</sup> Frågor som rör samråd och möjlighet till information är två centrala aspekter i ett flertal konventioner om mänskliga rättigheter.

### Free, Prior and Informed consent

Den effektiva möjligheten för urfolk att delta i beslut som berör dem har uppmärksammats av FN:s rasdis-

krimineringskommitté i sin rekommendation 23 (General Recommendation 23 Concerning Indigenous Peoples, 1997).<sup>6</sup> Rasdiskrimineringskommittén går längst av de internationella organen i tolkningen av de krav som ställs på deltagande för urfolk genom att begära i förväg avgivet, informerat medgivande (*prior, informed consent*). Trots att rekommendationen inte är rättsligt bindande, har den använts vid ett flertal granskningar av stater där vikten av fullt och effektivt deltagande (*full and effective participation*) har betonats. Ett sådant deltagande kräver att alla medlemmar i gruppen är fullt och korrekt informerade och att de har en effektiv möjlighet att delta individuellt eller i samröre med andra i gruppen. Det finns också flera stora utländska företag som arbetat fram en praxis av att inhämta urfolkens fria och i förväg avgivna, informerade samtycke innan en aktivitet genomförs.

Utgångspunkten för våra rekommendationer för hur en MKB ska arbetas fram och vad den ska innehålla är alltså inte endast med syftet att myndigheterna ska få ett bättre beslutsunderlag i sin tillståndsprövning, utan att samerna ska få så tillräcklig information om en tänkt plan eller exploatering, att de kan fatta ett välunderbyggt beslut om att antingen lämna sitt informerade samtycke, eller inte.

Kommittén för konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter har slagit fast grundläggande principer för hur åtgärder som berör urfolk och minoriteter ska kunna accepteras, nämligen:

- Att det har funnits möjligheter till ett effektivt deltagande.
- Att den traditionella näringen inte blir omintetgjord.
- Att det har varit ett omfattande samrådsförfarande och att det resulterat i ett positivt stöd för åtgärden hos en majoritet av de rådfrågade.

Andra viktiga utgångspunkter som gäller samrådsprocessen är:

- Kunskap om projektet, dvs. att samebyn ska få så mycket information så att samebyn har möjlighet att fatta ett informerat beslut om projektet och om de så önskar lämna sitt ”fria och informerade samtycke”.

Samebyn ska ges möjlighet till ett effektivt deltagande och ett faktiskt inflytande. För att uppnå ett effektivt deltagande behöver följande beaktas:

- Tidsaspekten – samebyn ska ges tillräckligt med tid att hinna sätta sig in i frågorna samt tillgodogöra sig informationen. En projektör kan alltså inte skynda på processen genom att påtala exempelvis att tillståndsansökan måste vara inne ett visst datum.



Foto: Ylva Sarri

- Ekonomiska resurser – samebyn ska kompenseras för det arbete de lägger ner i projektet och för de rådgivare som de själva väljer att anlita.
- För att säkra ett effektivt deltagande krävs också att ”spelplanen” är blank, dvs. att inga andra faktorer har slagit fast förutsättningarna för projektet.

### Samrådsprocessen

- I det första materialet som presenteras bör det finnas en kortfattad summering av förslaget, planerna och vilka intressenter som troligen kommer att bli påverkade. Den bedömda påverkan på den samiska markanvändningen bör beskrivas översiktligt men också möjlig kulturell och social påverkan, kontaktuppgifter, viktiga datum i projektets upplägg (inkluderat konsekvensbedömningsprocessen) samt identifierade förpliktelser inom nationella lagar och internationella överenskommelser.
- Samebyarna behöver vara delaktiga i alla etapper av bedömnings- och utvecklingsprocessen, inklusive planering och implementering.

Det innebär praktiskt att intressenterna som ska finnas med i processen ska identifieras för att sedan komma överens om hur arbetet ska genomföras. Det innebär exempelvis att man tillsammans lägger fast tidsplanen för arbetet. För ett bra genomförande krävs tillräckligt med tid för genomförandet av arbetsprocessen.

- Arbetsprocessen måste hela tiden anpassas till verkligheten, och till de frågeställningar som kommer fram. Det innebär att omfattningen och innehållet i arbetet måste anpassas löpande allt eftersom ny information kommer fram.
- Tillsammans med samebyn bestämmer man omfattningen och avgränsningen av mkb:n, dvs. vilka delar som ska beskrivas i mkb:n
- Projektören bör erbjuda regelbunden återkoppling till de berörda under alla olika faserna av konse-



kvensbedömningen och utvecklingsprocessen.

- Representanter från samebyarna som påverkas ska ses som lokala experter och deras kunskaper erkänns och tas tillvara så tidigt som möjligt.

Vid arbetet måste man utgå från den bästa kunskap som finns och där har samebymedlemmarna en viktig funktion eftersom de har den bästa kunskapen om hur renskötseln i området bedrivs. De vet också vilka personer som har god kunskap om de kulturhistoriska värdena i området. Detta innebär inte att de konsulter som arbetar tillsammans med samebyarna inte behöver grundläggande kunskaper om renskötseln och den samiska kulturen. Det finns en stor risk för utredningströtthet hos de medverkande samebyarna om de om och om igen förväntas utbilda projektörer och konsulter i de här frågorna.

- Projektören och samebyn bör i förväg komma överens om hur åsikter och angelägenheter ska dokumenteras och spridas inom samebyn och vem som ansvarar för det, då alla samebymedlemmar kanske inte har möjlighet att delta i möten på grund av exempelvis långa avstånd eller nedsatt hälsa.
- Projektören ska tillhandahålla nödvändiga mänskliga, finansiella, tekniska och lagliga resurser för att stödja samebyarnas deltagande i konsekvensbedömningsprocessen. Generellt gäller att ju större tänkt exploatering, desto större och mer utbredd potentiell påverkan, och därför ett potentiellt större krav på stöd och kapacitetsuppbyggnad.

Detta innebär att företaget ansvarar för de kostnader som uppkommer. Sådana åtgärder är praxis i många länder som t.ex. Kanada och Australien. Det bakomliggande resonemanget är att om samebyn ska ha möjlighet att möta ett företag som en jämbördig part måste företaget se till att samebyn får de resurser som behövs.

### Överenskommelse/Avtal

För att alla ska känna sig trygga med det fortsatta arbetet bör överenskommelser formuleras i avtal. Det krävs oftast två olika typer avtal i en process. Dessa avtal bör vara skriftliga, för att alla inblandade parter ska veta vad de har ställt upp på och vilka krav som ligger dels på samebyn dels på företaget.

Det första avtalet är ett ramavtal eller avsiktsförklaring och reglerar hur själva processen kring konsekvensbeskrivningen ska gå till och hur processen för förhandlingen av en mer omfattande långsiktig överenskommelse ska gå till. Det kan innehålla bland annat följande punkter:

- finansieringen för arbetsprocessen, vem/vilka finansierar och vad kan finansieras

- huvudansvarig för projektet och övrig personal
- behov av konsulter, rådgivare, guider och tolkar från lokalsamhället
- avgränsning av MKB
- dokumentationstekniker
- förutsägbara positiva och negativa resultat av arbetsprocessen, t.ex. tidsutdräkt, bättre kontakt
- vilka inverknings, såväl positiva som negativa, en medverkan kan för de enskilda, t.ex. känsligheten av att lämna ut specifik information/kunskap
- hur kopior av slutprodukten, databeskrivningar och annat relevant material ska hanteras
- vad som händer mer slutresultatet, insamlat material när projektet upphört, hur materialet får användas i framtiden
- hur avvikande meningar ska hanteras – har samebyn rätt att tillägga reservationer i texten?
- sekretessfrågor

Det andra avtalet är av en mer långsiktig natur och ska reglera frågor kring själva projektet, t.ex. arbetstillfällen till samebyn, fördelning av vinster, konfliktlösningsmekanismer och en övervaknings-/uppföljningsplan. En sådan uppföljningsplan bör även inkludera frågor kring eventuell negativ kulturell och social påverkan.

### Vad ska en fördjupad MKB innehålla?

#### Rennäring

När rennäringen beskrivs i miljökonsekvensbeskrivningar är det oftast i väldigt generella och allmänna ordalag som exempelvis antalet samebyar i Sverige, skillnaden mellan skogs- och fjällsamebyar och det totala renantalet i Sverige. När beskrivningen senare ska konkretiseras övergår den däremot till att bli tekniskt inriktad, avskalad och främst fokuserad på att beskriva flyttleder och befintliga arbetsanläggningar.

Det som saknas är den rumsliga dimensionen. Det är viktigt att inte lyfta ut renskötseln som en isolerad tårtbit, utan renskötseln måste ses i ett helhetsperspektiv som en levande och vital del av den samiska kulturen. Renskötseln är även beroende av flexibilitet. Renen styrs av vädret och omgivande störningsfaktorer. Behovet av att snabbt kunna ändra sin planering allt eftersom väder och vind förändras är en livsviktig förutsättning både för renens välmående och för renskötarens ekonomiska utfall. Flexibiliteten innebär att renskötarens kanske måste ändra tidpunkt för när ett betesområde kan eller ska användas, sättet som flyttningen ska gå till på eller vilken flyttväg som ska väljas. Samebyn har även ett krav på sig att bedriva en ordnad renskötsel och att leva upp till de miljökrav som regleras i rennäringens lag. För



Foto: Ylva Sarri

att få en förståelse för det här sammanhanget eftersom det påverkar vilka konsekvenserna för renskötseln blir och inte minst vilka åtgärder och vilken uppföljning som behövs, måste beskrivningen och konsekvensanalysen utvecklas vad gäller renskötseln i MKB-processen.

#### *Det samiska kulturlandskapet och kulturarvet i MKB*

Ofta presenteras de norrländska fjällen och skogarna som en orörd vildmark, orörd i den bemärkelsen att människan inte har avsatt några spår. Detta är förstås helt felaktigt. Människan har brukat såväl skog som fjäll alltsedan inlandsisen försvann och fram till idag. Framförallt är det ett samiskt kulturlandskap med spår efter verksamheter som jakt, fiske och insamling, rennomadism, nybyggarverksamhet och modern extensiv renskötsel. Men spåren är ofta diskreta och svåra att upptäcka för det otränade ögat.

Samma platser är strategiska idag som igår – mycket beroende på hur djuren rör sig. Det innebär att dagens moderna renskötselanläggningar ofta ligger intill äldre visteplatser och ibland även fångstgropar. Dagens rensköttande samer har därmed en nära relation till sitt kulturlandskap. Även icke-rensköttande samer har ofta starka band till detta landskap – det är kanske bara en eller ett par generationer tillbaka som släktingar brukade markerna.

- Projektörer och myndigheter måste ställa krav på att den som utför MKB ska ha kunskap om och förståelse för samiskt kulturlandskap och kulturarv.
- Samebyar vars kulturlandskap berörs av exploateringar måste tidigt kontaktas av den som upprättar MKB för att på så sätt få reda på om samebyn har eget relevant dokumentationsmaterial. Kanske har samebyn upprättat en egen kulturmiljöplan som kan vara användbar.
- Om MKB visar att ett exploateringsområde är en viktig samisk kulturmiljö eller antas vara sådan, kan länsstyrelsen besluta om arkeologisk utredning. I sådant fall måste länsstyrelsen ställa krav på att den som utför utredning har speciella kunskaper om samiskt kulturlandskap. Samebyn ska involveras i utredningen på ett tidigt stadium så att deras unika kunskaper om området tas tillvara, i första hand genom intervjuer men även i det praktiska fältarbetet. Det är viktigt att respektera samebyns önskemål vad gäller offentliggörande av t.ex. känsliga områden och att känna till vilka etiska regler som ska beaktas.

#### *Sociala konsekvenser*

Arbetet med att belysa de sociala konsekvenserna av ett projekt eller en plan ska ses som en möjlighet att skapa

bättre resultat och ökad utveckling för hela samhället. Det är viktigt att fokus ligger på själva arbetsprocessen och inte på att hitta och förutse konsekvenser som kanske ligger långt fram i tiden och därför bara blir gissningar. För det berörda samhället ger denna arbetsmetod möjligheter att bättre förstå projektet och dess innebörd, de blir mer involverade och därigenom mer engagerade, mellan företag, kommun och lokalsamhället byggs ett socialt kapital upp där fler negativa konsekvenser kan undvikas och nyttan av projektet blir därigenom maximerad. För företaget skapar detta bättre relationer lokalt, tillgång till lokal arbetskraft och lokala intressenter, man kan lättare undvika dyrbara misstag och man minskar risken för framtida negativa reaktioner och man bygger upp en ”social license to operate”. För de beslutande myndigheterna blir det otvetydigt så att de får ett bättre belyst och genomarbetat underlag för att kunna fatta bättre och långsiktigt hållbara beslut.

Rädslan för framtida negativa konsekvenser är oftast större än de verkliga konsekvenser som blir i framtiden. Genom att arbeta med de sociala konsekvenserna ska företagen och kommunerna se möjligheten att fokusera på de framtida utvecklingsmöjligheterna. Hur lokalsamhället ska kunna ta med sig de värdefulla värden och kulturella särtryck som är nödvändiga i framtiden, för att på det sättet vara bättre rustade för framtida förändringar och därmed vara mer resilienta.

I arbetet är det viktigt att förstå den helhetssyn som präglar samernas värderingar, hur samerna ser på sin omgivning och hur de känner inför det föreslagna projektet.

Det är även viktigt att både företaget/kommunen och samebyn/berört lokalsamhället ställer sig frågan varför man vill belysa de sociala aspekterna i en MKB för att på det sättet få ett tydligt syfte med kartläggningen, vilket också ökar möjligheten att resultatet blir en tillgång i arbetsprocessen med MKB.

### Árbediehtu/Traditionell kunskap

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

- Vara en källa till förståelse för de perspektiv den samiska befolkningen i området har.
- Ge en värdefull kunskap om närmiljön som observerats under en väldigt lång tid och som kan ge ett historiskt perspektiv på de biologiska, sociala och kulturella förändringar som påverkat miljön.
- Belysa värdefulla kopplingar mellan till synes orelaterade händelser som påverkat närmiljön under lång tid.

Dessa byggstenar – en väl genomförd samrådsprocess, ett väl genomfört konsekvensarbete och en formalisering i ett gemensamt avtal – lägger grunden för en långsiktigt hållbar utveckling av vår känsliga livsmiljö.

### Referens:

Svonni, R. 2010. *Samisk markanvändning och MKB*. Svenska Samers Riksförbund, Umeå.

### Slutnoter

1 Svonni 2010 med stöd av Sametinget ([http://www.sapmi.se/samisk\\_markanvandning.pdf](http://www.sapmi.se/samisk_markanvandning.pdf))

2 Ákwe: Kon-riktlinjerna: <http://www.cbd.int/doc/publications/akwe-brochure-en.pdf> och <http://www.cbm.slu.se/publ/skrift/skrift50.pdf>

3 Árbediehtu är en nordsamisk term som beskriver traditionell kunskap., dvs. árbi = arv och diehtu = kunskap.

4 UN Declaration on the rights of indigenous peoples: <http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/en/declaration.html>

5 Europarådets ramkonvention om skydd för nationella minoriteter: [http://www.humanrights.gov.se/extra/faq/?module\\_instance=3&action=question\\_show&id=2145&category\\_id=31](http://www.humanrights.gov.se/extra/faq/?module_instance=3&action=question_show&id=2145&category_id=31)

Internationell konvention om medborgliga och politiska rättigheter: [http://www.humanrights.gov.se/dynamaster/file\\_archive/060505/fa60247e4d4729d44a-fe2354639cc316/Konventionen%20om%20medb%20och%20pol%20r%E4ttigheter.pdf](http://www.humanrights.gov.se/dynamaster/file_archive/060505/fa60247e4d4729d44a-fe2354639cc316/Konventionen%20om%20medb%20och%20pol%20r%E4ttigheter.pdf)

6 UN High Commissioner for Human Rights – General Recommendation No. 23: Indigenous Peoples: 08/18/1997:

<http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/o/7398429odfea02b802565160056fec?Opendocument>



# Inte på min bakgård! Vad menar vi egentligen?

MARIE KVARNSTRÖM, NAPTEK, CENTRUM FÖR BIOLOGISK MÅNGFALD, UPPSALA

**A**kwé: Kon-riktlinjerna, som är framtagna inom AFN:s konvention om biologisk mångfald, är frivilliga riktlinjer för genomförande av kultur-, miljö- och socialkonsekvensbeskrivningar av projekt\* som är tänkta att ske på, eller sannolikt kommer att påverka, heliga platser och mark- och vattenområden som traditionellt bebos eller nyttjas av urfolks- eller lokala samhällen.

Akwé: Kon-riktlinjerna lägger tonvikten på ett effektivt deltagande av urfolks- och lokala samhällen i alla faser av konsekvensbeskrivningsprocessen. Riktlinjerna framhåller bl.a. att:

*Staten bör tidigt identifiera berörda urfolks- och lokala samhällen och om så medges tillhandahålla nödvändiga mänskliga, finansiella, tekniska och rättsliga resurser, särskilt till urfolks- och lokala samhällen i syfte att stötta lokal expertis från dessa samhällen.*

Riktlinjerna är också ett av få verktyg idag som hanterar frågan om heliga platser ur ett urfolksperspektiv<sup>1</sup>, som tar hänsyn till behovet av skydd av traditionell kunskap, innovationer och sedvänjor och som hanterar såväl kulturella som miljömässiga och sociala aspekter och deras inbördes förhållanden.

För att lära känna utvecklingen av deltagandeprocesser i ett historiskt MKB-perspektiv, och därigenom få en inblick i skarpa frågeställningar kring var vi står idag vad gäller lokalt inflytande i planeringsprocesser och vad gäller olika aktörers värdegrund, har jag valt att titta på begreppet NIMBY – Not In My Back Yard ("inte på min bakgård").

NIMBY används i en publikation första gången 1980 i artikeln *Hazardous Waste* av Emilie Livezey i *Christian Science Monitor*.<sup>2</sup> Storbritanniens miljöminister Nicholas Ridley (i Margaret Thatchers regering 1986–1989) populariserade senare begreppet, som förkortades NIMBY eller Nimby, och idag är de flesta som

\* Det engelska originalets "developments" har i den svenska översättningen översatts med "projekt", vilket kanske är olyckligt då det kan innebära en icke avsedd begränsning av tillämpningen av riktlinjerna (författaren har själv medverkat i den inte helt enkla översättningsprocessen och jag ser mig alltså som medansvarig för detta). Följaktligen bör termen "projekt" i Akwé: Kon-riktlinjerna tolkas att omfatta såväl projekt som planer, policies och övriga verksamheter som kan falla inom ramen för engelskans "developments".

kommer i kontakt med MKB eller med protester mot utvecklingsplaner bekanta med det. Ridley skrädde inte orden när han med avsmak betecknade protester mot utvecklingsplaner som Nimbyism, dvs. ett uttryck för enkla egenintressen. När det senare uppdagades att Ridley själv motsatte sig ett nytt bostadsområde som skulle fördärva utsikten från hans lantställe i exklusiva Cotswold vann begreppet ytterligare i popularitet.

## Egennyttan eller medkänsla?

De som använt termen NIMBY har ofta utgått från att det handlar om närboendes opposition mot planer där de protesterande utgår från sin egennyttan och i första hand protesterar mot placeringen i deras närområde, snarare än mot den planerade företeelsen som sådant. De protester som framställts som NIMBY under årens lopp har varit riktade mot exempelvis vägbyggen, flygplatser, industrietableringar, vindkraftverk, nya bostadsområden, soptippar, slutförvaring av kärnavfall, behandlingshem och asylboenden.

Även i Sverige talar man om NIMBY\*\* (eller Nimby) i debatt, forskning och utredningar om miljökonsekvenser och MKB. En sökning av NIMBY på internet ger 1 870 000 träffar globalt, på svenska sidor blir det ca 35 200 träffar.

För den som vill skaffa sig en bättre bild av hur NIMBY används och har använts finns en bra genomgång av Carissa Schively, *Understanding the NIMBY and LULU Phenomena: Reassessing Our Knowledge Base and Informing Future Research*.<sup>3</sup> LULU står för Locally Unwanted Land Use (lokalt icke önskvärd markanvändning) och beskriver verksamheten man protesterar mot snarare än oppositionen mot den.

Låt oss se lite på hur NIMBY-begreppet beskrivs och används idag, i Sverige och internationellt.

Lokalt motstånd mot planer och projekt i dagens Sverige beskrivs fortfarande på internet ofta som NIMBY. Nätverket YIMBY i Stockholm skriver exempelvis på sin hemsida:

\*\* I svensk akronym-praxis bör Nimby skrivas med inledande versal följt av gemener, men merparten av litteraturen på ämnet använder genomgående versaler, dvs NIMBY. Vi väljer i denna artikel att använda det senare.





Vill man ha ett sådant ingrepp i sin "egen" skog? Foto: Håkan Tunón.

*Att vara en nimby är att i grunden ha en negativ inställning till tillägg och förändringar. Folk som klagat på döda förtorstorg men samtidigt är emot byggande av fler bostäder och arbetsplatser i samma förort. Att få den ekvationen att gå ihop är ologiskt, men då nimbyism oftast är baserad på känslor (bättre förr...) och sällan en saklig analys av för- och nackdelar ser vi ändå dessa reaktioner alltför ofta.<sup>4</sup>*

#### Förnuft eller känsla?

Här är det mycket tydligt att Nimbyism är något man inte gillar. Känslor verkar per definition vara något man ska undvika i planeringssammanhang, liksom tanken att något faktiskt kunde vara bättre förr.

Även inom forskning och utbildning beskrivs NIMBY ofta som någonting negativt. Ett exempel är beskrivningen i en analys av svenska kommuners behovsbedömning av MKB för detaljplan i enlighet med EG-direktivet 2001/42/EG:

*Närboende har ofta en annan uppfattning om vad som är betydande miljöpåverkan än övrig allmänhet, enligt den så kallade NIMBY(Not In My Back-Yard)-principen. Därför är det ibland nödvändigt att berörd myndighet väljer det beslut som gagnar det allmännas bästa (min kursivering).<sup>5</sup>*

Frågan är dock vad som gagnar det allmännas bästa och vem som avgör det. Jag återkommer till det nedan. En liknande användning av NIMBY görs i en studie av allmänhetens deltagande i MKB-processen.<sup>6</sup> Författaren

menar att flera av de frågor som lyfts fram i samråden i MKB-processerna skulle kunna härledas till NIMBY-fenomenet. Det handlar om olägenheter av vindkraftverken som närboende befarar. Hultman<sup>7</sup> beskriver NIMBY-intressena som egenintressen, på liknande sätt som Tölander, men ingen av författarna utreder de närboendes intressen och synpunkter närmare. NIMBY framstår som ett diffust begrepp och läsaren antas förstå vad det handlar om.

I en rapport till Statens kärnkraftsinspektion menar författarna att lokalbefolkningens negativa reaktioner mot förslag till slutförvar av kärnbränsle bör klassas som NIMBY-syndrom och är välkänt i alla länder som har kärnkraft.<sup>8</sup> Men Bjarnadóttir och Hilding-Rydevik definierar inte NIMBY som ett uttryck för ett snävt egenintresse. Istället beskriver de NIMBY som ett generellt problem i relationen mellan lokalbefolkning och planeringsansvariga, i de fall där lokalbefolkningen inte fått tillräckliga möjligheter att delta i planeringsprocessen. Författarna lyfter fram faktorer som bidragit till de planer som fått stöd lokalt: lokalt deltagande i planeringsprocessen från ett tidigt skede, tillräcklig information, reella möjligheter för lokalbefolkningen att påverka processen, lokal vetorätt, mm.

Också Hultman ifrågasätter i sin studie<sup>9</sup> om allmänheten verkligen har ett reellt inflytande i den svenska MKB-processen. På så vis lyfter också hon indirekt NIMBY-syndromet till en fråga om bristande dialog. Hultman menar att det är tveksamt om det i miljö-



De närboendes värderingar kan inte enkelt generaliseras. De som har bott länge vid viken på andra sidan från pappersbruket upplever inte utsikten som störande. Foto: Håkan Tunón.

prövningsprocessen i praktiken förekommer samråd i enlighet med det bakomliggande syftet med samrådsförfarandet som finns med som en processförutsättning för att en MKB skall anses vara upprättad på ett korrekt sätt enligt Miljöbalken.<sup>10</sup> För att synpunkter i ett samråd ska få genomslag krävs det, menar Hultman, en faktisk möjlighet för allmänheten att på ett aktivt sätt kunna delta i beslutsprocessen. Om det ska kunna ske måste samrådet hållas så tidigt att förslagsställaren eller verksamhetsutövaren inte redan har låst sig vid något alternativ, och det måste vara tillräckligt omfattande och ges tillräcklig tyngd för att kunna påverka skeendet i processen, dvs. utformning och beslut. Hultman är tveksam till om man i praktiken ger möjlighet till det i svensk MKB-praxis. Hultman påpekar också att i de minimiregler för samråd som finns uppställda i Miljöbalken stadgas det inte några tydliga krav eller riktlinjer för hur samråden faktiskt ska gå till.

### Är protester positivt?

I en genomgång av fem nordiska studier av MKB utifrån planeringsteori menar Tore Sager att det är orätt att ge opposition mot etablering av miljöstörande verksamhet stämpeln NIMBY.<sup>11</sup> Sager menar att det ofta handlar om skillnader i värdegrund, och han drar

slutsatsen att medborgare som protesterar mot föreslagna etableringar i själva verket kan bidra till effektiv policyutveckling. Sager menar att det finns ett generellt problem i Norden med bristande kommunikation och dialog, inte bara mellan planerare och lokalbefolkning utan också mellan aktörer i MKB-processen och aktörer i politiska processer och beslut.

Flera forskare menar att NIMBY-konceptet börjar bli förlegat. En av dem, Maarten Wolsink, har gjort studier av olika gruppers syn på placering av vindkraftverk och funnit att boendeavståndet till den föreslagna placeringen av vindkraftverk inte har betydelse för inställningen till var kraftverken bör placeras.<sup>12</sup> Wolsink menar att NIMBY-begreppet används på ett oprecist och förenklat sätt och att det har därmed blivit en belastning i MKB-arbetet, eftersom det försvårar en god hantering av kritik i planeringsprocesser.

### Nödvändiga eller onödiga?

Ytterligare en dimension i analysen av NIMBY-fenomenet ger Robert Lake<sup>13</sup> från Center for Urban Policy Research i New Jersey. Den konventionella synen på NIMBY, förklarar Lake, baseras på antagandet att de planer man protesterat mot är nödvändiga eller angelägna för samhället som helhet. Lake menar att det är





Vem vinner och vem förlorar när skogsbacken försvinner för att ge plats åt exempelvis en stormarknad? Foton: Håkan Tunón.

ett antagande som generellt saknar grund vid en djupare analys, och hans bild är att det snarare ofta är ekonomiska vinstintressen som i realiteten är beroende av den utveckling som föreslås. Han menar att NIMBY på så sätt representerar en kamp mellan lokalsamhället och kapitalet, med staten som mellanhand.<sup>14</sup> Strategin att etablera oönskad verksamhet mot lokalbefolkningens vilja lägger över kostnader från kapitalet på lokalsamhället, vilket innebär att lokalsamhället i praktiken subventionerar den verksamhet som förlagts till deras närområde. Man kan lägga till, att i så fall blir resultatet väl också på sikt ofta förlust av biologisk mångfald och stora kostnader också för samhället i stort.

Lakes resonemang ger upphov till frågan om vilka värderingar och vilken värdegrund som ligger bakom de planer och projekt som omfattas av vår MKB-lagstiftning, och huruvida de synliggörs och diskuteras i planerings- och MKB-processen. Svaret på den senare frågan blir nog dessvärre nej i de allra flesta fall.

I Tölanders analys<sup>5</sup> av svenska kommuners behovsbedömning av MKB för detaljplan, som jag citerat ovan, finner författaren att ett av huvudproblemen är avsaknaden av värdegrund som underlag för beslut i processen. Beträffande Uppsala skriver hon till exempel:

*Från detta perspektiv är det problematiskt att som i Uppsalas strategiska miljöbedömning inte formulera översiktsplanens mål, utan i stället beskriva tänkbara*

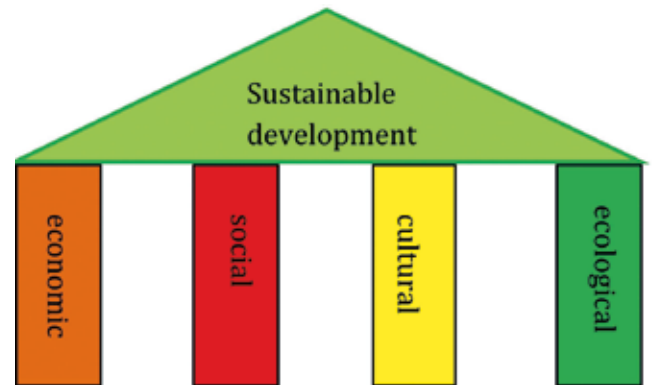
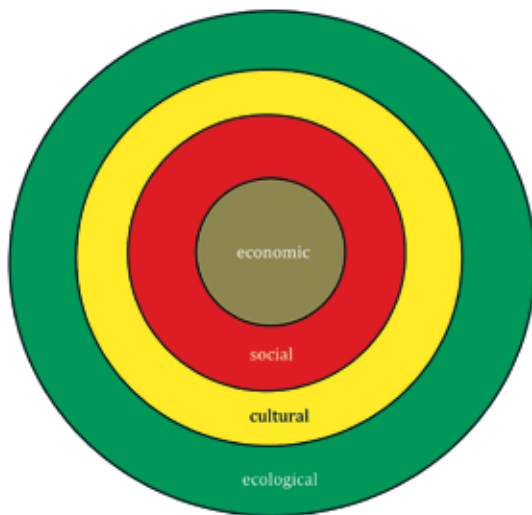
*scenarier för kommunens tillväxt. Frågan som infinner sig är vem, om inte kommunen, som då styr utvecklingen; Guds hand eller marknadskrafterna? Om svaret är det senare så framgår med all önskvärd tydlighet var kommunen ställer sig i intressekonflikten miljöfrågor kontra ekonomi.*

Tölanders slutsats ligger i praktiken mycket nära Lakes tankegångar.

### Avsaknad av värdegrund

Avsaknaden av värderingar och värdegrund som underlag för beslut gäller inte bara i MKB-sammanhang utan är som jag ser det ett generellt problem i dagens samhällen i stort. Akwé: Kon-riktlinjerna pekar på behovet av att förebygga eller mildra negativ kulturell, miljömässig och social påverkan till följd av föreslagna projekt. Riktlinjernas ansats går därmed i riktning mot en helhets-syn som är angelägen. Däremot tar riktlinjerna inte upp behovet av att tydliggöra värderingar och värdegrund i planeringsunderlag och projektförslag. Jag tror det är nödvändigt för att faktiskt nå Akwé: Kon-riktlinjernas mål att undvika negativ påverkan på miljömässiga, sociala och kulturella värden.

Inför det globala Rio+20-mötet år 2012 har urfolken genom Indigenous Peoples Major Group lämnat ett underlag med konkreta förslag till de internationella förhandlingarna i Rio+20-processen. Där pekar man



Representanter för världens urfolk föreslår att vi lägger till kulturell hållbarhet som en fjärde aspekt eller grundpelare för att definiera hållbar utveckling. De menar att kulturell hållbarhet omfattar mänsklighetens kulturella och andliga traditioner, och att denna fjärde grundpelare behövs för att ge utrymme för en djupare värdegrund i samhällets beslutsprocesser. Illustrationer: Marie Kvarnström.

på behovet att införa kulturell hållbarhet som en fjärde grundpelare i definitionen av en hållbar utveckling, liksom på behovet att ge utrymme för en djupare värdegrund i samhällets beslutsprocesser. Kulturell hållbarhet omfattar enligt urfolken mänsklighetens kulturella och även andliga traditioner.

*Rio+20 måste frammana en djup kärlek till och moraliskt ansvar för Moder Jord och hennes inneboende livgivande förmåga, vilka går bortom de instrumentella ekosystembegreppen för mänskligt välmående, i riktning mot en vördnad för livets helighet och okränkbarhet.*

#### Tekniska värden contra livsvärden

Wendell Berry menar i boken *Life Is a Miracle. An Essay Against Modern Superstition* att vi i våra samhällen ger de vetenskapliga och tekniska värdena företräde framför livsvärdena eller de verkliga värdena och att vi behöver vända på det förhållandet.

*Vi vet tillräckligt om vår egen historia idag för att inse att människor exploaterar sådant som de bara bedömer har ett värde, men de försvarar det de älskar.*

Här kan man relatera till NIMBY: de närboendes kamp för att behålla sin skog eller sitt vattendrag kanske bottenar just i omsorgen om de träd, de gläntor och de fåglar som man känner och älskar. Och den kärleken bör vi bejaka och värna i stället för att misstänkliggöra. Berry fortsätter:

*För att försvara det vi älskar behöver vi ett språk om det särskilda, det specifika, för vi älskar det vi känner särskilt och specifikt. Det abstrakta, ”objektiva”, oper-*

*sonliga, sakliga språket hos vetenskapen ... kan inte ersätta, och det kan inte ta över, det familjära, vördnadsfulla, kärleksfulla språk med vilket saker av värde ytterst skyddas (min övers.).<sup>16</sup>*

Jag tror vi behöver återskapa ett utrymme i dagens värld att använda detta familjära, vördnadsfulla och kärleksfulla språk, inte bara i nära relationer och i kulturlivet, utan också i våra samhälleliga och politiska planerings- och beslutsprocesser. Vi har en lång väg att gå för att nå dit (och tyvärr har vi förfärligt bråttom). Några av grundförutsättningarna för det vägvalet är att vi tydliggör vilka värderingar som ligger till grund för alla våra planer, projekt och beslut, att vi skapar samråd inför beslut där vi ger dialogprocesserna tillräcklig tid och tillräcklig tyngd, och att vi lyssnar på alla synpunkter utan förutfattade meningar. I det perspektivet är det kanske dags att vi lämnar NIMBY-begreppet bakom oss.

#### Referenser

- Berry, W., 2000. *Life Is a Miracle: An Essay Against Modern Superstition*. Counterpoint Press, Berkeley.
- Bjarnadóttir, Hólmfrídur & Hilding-Rydevik., Tuija, 2001. *Final Disposal of Spent Nuclear Fuel in Sweden. Some Unresolved Issues and Challenges in the Design and Implementation of the Forthcoming Planning and EIA Processes*. SKI Report 01:24. Nordregio, Stockholm.
- Indigenous Peoples Major Group, 2011. *Indigenous Peoples Submission For The Zero Draft of The Outcome Document of The UNCSDRio + 20*. ([www.tebtebba.org/index.php/content/195-ips-and-rio-20](http://www.tebtebba.org/index.php/content/195-ips-and-rio-20))



- Hendry, Judith, 2010. NIMBY, Inverted Quarantine, and GHOST: A Comparative Look at Constructions of Environmental Risk and Their Implications for Environmental Action. In: *Environmental Communication as a Nexus. Proceedings of the 10th Biennial Conference on Communication and the Environment*. Eleanor Seitz, Travis Wagner, and Laura Lindenfeld, editors. University of Maine.
- Hultman, Karin, 2006. *Allmänhetens deltagande i MKB-processen*. Examensarbete, Juridiska institutionen vid Lunds universitet, Lund.
- Khamaganova, Erjen, 2007. Sacred Sites: Our Pain, Hope and Strength. I Pachamama. A Traditional Knowledge Newsletter of the Convention on Biological Diversity. Volume 1, issue 1. Convention on Biological Diversity, Montreal. (<http://www.cbd.int/doc/newsletters/news-8j-01-low-en.pdf>)
- Lake, Robert, 1993. Rethinking NIMBY. *Journal of the American Planning Association*, 59(1):87–93.
- Livezey, Emilie, 1980. Hazardous Waste. I *Christian Science Monitor* November 6, 1980. (<http://www.csmonitor.com/1980/1106/110653.html>)
- Sager, Tore, 2001. A planning theory perspective on the EIA. I: *EIA, large development projects and decision-making in the Nordic countries*. Editor: Tuija Hilding-Rydevik. Stockholm 2001. (Nordregio Report 2001:6)
- Schively, Carissa, 2007. Understanding the NIMBY and LULU Phenomena: Reassessing Our Knowledge Base and Informing Future Research. *Journal of Planning Literature* February 2007 21(3):255–266.
- Tölander, Ida, 2007. *Behovsbedömning av MKB för detaljplan - En konsekvensanalys av Europeiska gemenskapens direktiv 2001/42/EG om bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan*. Examensarbete, Institutionen för Teknik och samhälle, Lunds Tekniska Högskola.
- Wolsink, Maarten, 2000. Wind power and the NIMBY-myth: institutional capacity and the limited significance of public support. *Renewable Energy* 21:49–64.
- Wolsink, Maarten, 2007. Wind power implementation: The nature of public attitudes: Equity and fairness instead of 'backyard motives'. *Renewable & Sustainable energy reviews*. 11:1188–1207.
- YIMBY, 2011. *Om oss*. (<http://www.yimby.se/om-oss/>)

### Slutnoter

- 1 Khamaganova, 2007.
- 2 Livezey, 1980.
- 3 Schively, 2007.
- 4 YIMBY, 2011.
- 5 Tölander, 2007.
- 6 Hultman, 2006.
- 7 Hultman, 2006.
- 8 Bjarnadóttir och Hilding-Rydevik, 2001.
- 9 Hultman, 2006.
- 10 Hultman, 2006.
- 11 Sager, 2001.
- 12 Wolsink 2000, 2007.
- 13 Lake, 1993.
- 14 Lake, 1993; Hendry, 2010.
- 15 Tölander 2007.
- 16 Berry, 2000.

# Reflektioner till stöd för en implementering av Akwé: Kon-riktlinjerna i Sverige

ULF G. SANDSTRÖM, MKB-CENTRUM, SVERIGES LANTBRUKSUNIVERSITET, UPPSALA

Människan är helt beroende av naturen för sin överlevnad. Historiskt sett har vi byggt upp kunskaper om hur vi på bästa sätt ska ta tillvara naturens resurser för att säkerställa en dräglig tillvaro för oss själva och kommande generationer. Vi har skapat mer eller mindre goda förutsättningar för att överleva i de mest skilda miljöer, från gynnsamma till de allra kargaste. Denna kunskap, som gör att vi kan överleva i dessa miljöer, kan vi kalla traditionell och den är uppbyggd under generationer och visar i många fall en förunderlig ödmjukhet och förståelse för vad naturen förser oss med. Dessa naturens ekosystemtjänster har varit och är fortfarande ytterst viktiga för vår överlevnad. Följaktligen innebär det att vi måste värna om den biologiska mångfalden eftersom den är förutsättningen för de ekologiska tjänster som naturen tillhandahåller oss. Det moderna samhällets mer eller mindre hejdlösa exploatering av den biologiska mångfalden är inte hållbar och vi ha börjat inse att en förändring av vår livsstil är nödvändig. Som ett led i arbetet för en hållbar utveckling har Sverige bland annat ratificerat FN:s konvention om biologisk mångfald (CBD) samt antagit sexton miljökvalitetsmål (Prop. 1997/98:145; Prop. 2004/05:150). I propositionen 2004/05:150 anger regeringen att det sextonde målet *Ett rikt växt- och djurliv* bland annat bör innebära att ”traditionell och lokal kunskap om biologisk mångfald och dess nyttjande bevaras och används när så är lämpligt”.

Sekretariatet för CBD har i samarbete med ”ursprungliga och lokala samhällen” utarbetat riktlinjer för genomförandet av kulturella, miljömässiga och sociala konsekvensbeskrivningar av exploateringar som berör dessa samhällen. Översättning av det engelska uttrycket Social Impact Assessment (SIA) till svenska är inte alldeles enkelt eftersom den engelska termen ”social” kan ha en bredare betydelse på engelska jämfört med svenskans social.<sup>1</sup> I Sverige används allmänt uttrycket sociala konsekvensbeskrivningar (SKB) för att beskriva eventuella effekter och förändringar på människors vardagsliv av en exploatering eller annan förändring som kan påverka vardagslivet. Se även Kågström för ytterligare utveckling av SKB.

På sjunde partsmötet inom CBD som hölls i Kuala Lumpur, Malaysia 2004, antogs (beslut nummer VII/16 F) Akwé: Kon-riktlinjerna vilka är frivilliga riktlinjer utgående från artikel 8j i CBD (se nedan). De är namngivna efter Mohawk-termen Akwé: Kon (engelskt uttal: agway-goo) vilket betyder ”allt i skapelsen” för att framhäva deras holistiska natur. Visserligen är Akwé: Kon-riktlinjerna frivilliga och utarbetade efter den svenska ratificeringen av CBD, men eftersom konventionen är en process och Sverige har deltagit i partsmötets arbete och beslut finns det inget hinder för att de ska kunna föras in i svensk lagstiftning.

Akwé: Kon-riktlinjerna är vägledande för hur traditionell kunskap, innovationer och tillämpningar ska kunna bli en del i arbetet med konsekvensbedömningar (bilaga 1). Syftet med dessa frivilliga riktlinjer är bland annat att ”relatera till traditionella kunskaper, innovationer och sedvänjor hos urfolks- och lokala samhällen med traditionella livssätt som är relevanta för bevarande och hållbart nyttjande av biologisk mångfald”.<sup>2</sup> Akwé: Kon-riktlinjerna punkt 6 h (svensk översättning av Naptek). Detta kapitel sammanfattar resultatet av ett projekt vars syfte var att belysa hur Akwé: Kon-riktlinjerna kan tolkas visavi svensk lagstiftning och av myndigheter förekommande råd och riktlinjer. I projektet ingick dels intervjuer av särskilda nyckelpersoner och dels genomförandet av två workshops. Bakgrunden till projektet var att Sverige inte uppfyller alla delar av CBD, framför allt artiklarna 8j och 14.<sup>3</sup>

## 1.1. Resultat av en intervjustudie

För att kartlägga hur traditionell och lokal kunskap hanteras i dagens MKB-praxis samt hur detta stämmer överens med Akwé: Kon-riktlinjerna intervjuades olika aktörer. De som intervjuades var forskare och handläggare vid universitet och forskningsenheter, folkvalda och tjänstemän inom LRF, tjänstemän inom privata gruvföretag samt jurister och planerare vid Sametinget. Även representanter från intresseorganisationerna Dalarnas respektive Gävleborgs fäbodföreningar, WWF och Svenska Samernas Riksförbund (SSR) ingick. Naptek bistod med förslag på personer och organisationer.



Man behöver inte vara museal för att kunna besitta traditionell kunskap som kan vara värdefull för ett framtida hållbart nyttjande av biologisk mångfald. (Håkan Tunón/CBM)

Intervjuerna genomfördes som semistrukturerade intervjuer enligt en intervjumatrix (se bilaga 4) med en tjänsteman vid varje intervjutillfälle. De flesta genomfördes i form av telefonintervjuer, förutom i fyra fall där personerna träffades antingen på deras arbetsplats eller under mer informella former. Anledningen till att majoriteten av intervjuerna genomfördes som telefonintervjuer var att det var praktiska svårigheter att inom projektets tidsram besöka respondenternas arbetsplatser.

Här följer en sammanställning av de 22 genomförda intervjuerna enligt huvudrubrikerna i intervjumatrixen (bilaga 4). Några av respondenterna ansåg sig inte vara rätt person att intervjua utan hänvisade vidare till andra personer som ansågs ha bättre inblick i ämnesområdet lokal och traditionell kunskap.

### *Vad är ursprungliga och lokala samhällen respektive traditionell kunskap?*

Intervjun inleddes med frågan ”Vad är ursprungliga och lokala samhällen respektive traditionell kunskap” (se bilaga 4 intervjumatrixen). Det första som majoriteten av respondenterna tänkte på var de renägande samerna och att det i Sverige endast finns ett urfolk, samerna. Värdesystem och värdegrunder i den samiska kulturen ansågs som viktiga. En respondent tar upp samernas ursprungliga synsätt som kontrast till dagens samhälle:

*Samernas synsätt var ursprungligen att lämna jordevärlden utan att lämna några spår efter sig. Detta håller på att förändras bland de unga samerna, att vi tar för oss mer.*

Angående vilka grupper vi talar om på frågan vad som är ursprungliga och lokala samhällen så menar flera respondenter att det är svårdefinierat. De förslag på ursprungliga samhällen som framkommit i intervjuerna är:

- tornedalingar
- människor i fjälldalarna som levt sida vid sida med samerna i många hundra år
- nybyggarkultur
- småskaligt lantbruk och skogsbruk
- de äldre lantbruken som hanterar jord- och skogsbruk
- de privata, fåbodbrukare
- yrkesfiskare
- lokala kustfiskare i till exempel norra Bohuslän
- småskaliga inlandsfiskare
- fjällbönder i Västerbotten och Norrbotten
- lokala skogsägare och jordbrukare.

Även skogsfolk som nyttjar skogens produkter menar vissa respondenter kan räknas in här. Några menar att traditionell kunskap fanns i det gamla bondesamhället och nybyggarnas församlingar. Frågan *Hur långt tillbaka gäller traditionell kunskap?* kom också upp.

Angående Akwé: Kon-riktlinjerna så fanns en generell okunskap om dessa bland respondenterna. Ytterst få kände till Akwé: Kon-riktlinjerna vid intervjutillfället, några visste om deras existens, men ingen kunde redogöra för vad de faktiskt innebär. Här följer ett antal citat från intervjuerna:

- *Nej, jag känner inte till Akwé: Kon.* [Detta citat gäller för 16 respondenter]

- *Akwé: Kon har haft mycket lågt genomslag i Sverige till skillnad från vissa andra länder som Australien och Kanada.*
- *Ja, vi brukar hänvisa till dem [Akwé: Kon-riktlinjerna] i vår SKB.*
- *Traditionell kunskap är inte så tung i Sverige.*
- *Traditionell kunskap saknas i Sverige.*
- *Jag har svårt att uttala mig om detta men vad jag vet så finns inte mycket av det i Sverige men jag tycker att detta om traditionell kunskap mycket väl kan stå i lagstiftningen. Vi tar hänsyn till traditionell kunskap i projekten.*
- *Att lyfta traditionell kunskap i samhället är viktigt, att lyfta det som finns kvar.*
- *Det saknas en forskning i Sverige om traditionell kunskap, I Kosterprocessen behandlades traditionell kunskap, där det var viktigt med lokala fiskares kunskaper.*
- *Viktigt med en delaktighet, det är i de processerna som begreppet lokalsamhällen används.*
- *Många av medlemmarna i LRF Skog står för mycket av traditionell kunskap men vi håller på att tappa mycket av det genom en ökad storskalighet. Den traditionella skötseln av skogen behåller ju den artrikedom som utvecklats under många hundra år. Nyttja utan att utnyttja är tanken.*
- *I processen att ta fram Nationalparken Kosterhavet så användes begreppet lokalsamhällen.*
- *Sverige har aldrig talat om lokala samhällen. Istället betonas lokal förankring, dialog och demokrati i enlighet med Agenda 21. Vi har inte gjort särskilt mycket på området urfolk och traditionell kunskap. Vi har inte ratificerat ILO-konventionen men däremot antog Sverige FN:s urfolksdeklaration 2007. Den senare är ju inte juridiskt bindande utan mer moraliskt. Former för att traditionell kunskap ska komma till tals är om det knyts till nyttjandenäringen, deras kultur och språk.*

Det finns en paradox menar en respondent och det är åberopandet av den gamla kunskapen men i perspektivet den nya världens krav och livsstil. Respondenten menar att det är mycket mer politik idag än traditionell kunskap, de lokala perspektiven är viktiga men dessa kommer inte alltid fram.

### **Vilka processer i samhället berörs av traditionell kunskap/Akwé: Kon-riktlinjerna?**

Det finns ett tydligt behov av att stärka tillvaratagandet av traditionell kunskap vid exempelvis exploateringar menade många respondenter. Vissa exploateringar som gruvbrytning, vägdragningar eller vindkraft kan innebära stora ingrepp i landskapet och därmed påverka sto-

ra grupper av människor och därmed deras vardagsliv dramatiskt. Här bör större hänsyn tas till ursprungliga grupper. Exempelvis vid vindkraftsexploateringar kan traditionell kunskap bidra med värdefullt vetande om vind- och snöförhållanden, djurs vandringar mm. Den traditionella djurhållningen där man tog vara på det mesta av slaktdjuret är ett annat exempel. Kunskapen om hur vi tar reda på resurser håller på att försvinna. Regelverket Djurskyddslagen går inte ihop med traditionell kunskap, till exempel vatten till djuren. De dricker själva ute men bakteriehalten måste brukaren ha kontroll på vilket kan vara svårt. ”Nu gäller storproduktion för att kunna ha en effektivare och billigare hantering av livsmedel” menade en respondent. Det uppstår konkurrenssnackdelar för småskalighet på grund av att lagstiftningen och länsstyrelsen ställer samma krav. Småbrukarna blir otroligt sårbara.

En viktig samhällsfråga i detta sammanhang är rättigheten till land. Enligt en respondent så driver:

*alla urfolk rättigheten till land. Samerna vill bli särbehandlade. Respondenten menar vidare att rättighetsfrågor är extremt känsliga och i framför allt Nordamerika har man traktat mellan staten och urfolk.*

En annan respondent tog upp en fråga som enligt respondenten NGOs (Non Government Organisations) från ursprungsbefolkningar brukar föra fram. Det är prior informed consent, det vill säga i förväg informerat samtycke eller i förväg givit godkännande eller inhämtat samtycke. Respondenten menade att:

*det skulle innebära för svensk del att man måste inhämta godkännande för till exempel vinkraftverk från samerna vilket i praktiken innebär en vetorätt. Respondenten menar att ”det skulle strida mot politik och tradition och förmodligen skapa lokala spänningar framför allt i inre Norrland för då ger man en grupp något som andra grupper inte har. Vi har ju reglerat i lagstiftningen om samråd och en långt gången konsensuskultur i det här landet jämfört med många andra länder. Långt gången konsensuskultur att bygga på, delaktighetsprocesser i det här landet.*

I kapitel 4, § 3 i plan- och bygglagen (PBL) anges att berörda ska beredas möjlighet till samråd i samband med framtagandet av en översiktsplan (SFS 1987:10). Inom den kommunala planeringen i vårt land har vi långt gången tradition om att samråda med de intressenter som är berörda av en plan eller ett program. Skulle därför en viss grupp gynnas på bekostnad av andra grupper i samhället ligger det nog nära till hands att instämma med respondenten att lokala spänningar skulle uppkomma.



I resultaten från intervjuerna framkom det inte så många exempel på avvägningar som görs mellan traditionell kunskap och andra intressen. Här följer dock ett exempel:

*Vi skiljer på traditionell och lokal kunskap. Artdatabanken förlitar sig mycket på lokal kunskap. Den lokala kunskapen är nästan alltid traderad kunskap till skillnad från den vetenskapliga kunskapen som är empiriskt grundad. Vi måste ha rätt att ifrågasätta kunskap och det har vi inte metoderna till riktigt att göra med traditionell kunskap. Man kanske inte kan ha samma värderingsmetoder för lokal respektive vetenskaplig kunskap där den lokala eller traditionella kunskapen har vuxit fram under många år. Vi bör stärka och uppvärdera annan kunskap än evidensbaserad. Hur gör vi då för att värdera lokal kunskap? Jag tror att det är bättre för projekt om vi tar tillvara traditionell och lokal kunskap. Vi bör hitta sätt att göra detta. Det ställer högre krav på transparens. Ett konkret exempel är i en MKB [miljökonsekvensbeskrivning], man tar in lokal och traditionell kunskap. Men vi vet ju, eller jag tror, att den här kunskapen är riktig så är det ändå väldigt sällan den kommer till användning i en MKB.*

Detta exempel visar på vikten av traditionell och lokal kunskap. I många fall är det inte realistiskt att ta fram kunskap genom inventeringar eller andra undersökningar av rent praktiska skäl. Det kan kräva oerhörda resurser och ändå inte ge samma resultat som den under lång tid uppbyggda kunskap som lokalbefolkning eller urfolk uppnått.

### *Vilka former har vi för att traditionell kunskap ska komma till tals?*

På frågan om i vilka former vi har för att traditionell kunskap ska komma till tals gav många respondenter vaga eller inga svar alls. Korta svar som ”knutet till nyttjanderätten, deras kultur och språk” eller ”Det har varit dåligt, först på senare år har det fått något slags värde. Vi har förlitat oss på vetenskapen. Det kulturhistoriska har varit mest gångbart”. En respondent tog upp skogen och hänvisade till skogsvårdslagen:

Markägaren har beslutanderätten över sin skog men samhället kan gå in och förhandla eller ge ersättning för skyddande av marker. I den mindre skalan kan samhället fastställa att markägaren ska skydda mindre områden eller ta extra hänsyn. Det är dåligt med mjuka styrmedel som bättre kommunikation. Inom skogsbruket så är privata markägare mycket intresserade av sin skog och ser på den långsiktigt även om det inte hindrar avverkningar. Ett lönsamt skogsbruk måste vara rationellt men man vill inte skövla sin skog.

Några respondenter tog upp diskrepansen mellan den svenska lagstiftningen och traditionellt fåbodliv vilken sannolikt kan appliceras även i andra sammanhang där traditionell livsföring inte passar med det moderna samhällets regelverk:

*Vi måste få förståelse från myndigheterna angående vikten av att man verkligen har traditionell kunskap. Exempelvis smör- och osttillverkningen på fåbodan, den går inte riktigt ihop med livsmedelslagstiftningen men vissa tjänstemän på Livsmedelsverket har förståelse för vikten av att traditionell kunskap behövs.*

Följande kommentar berör ämnet om traditionell livsföring alltid är i harmoni med naturen och den biologiska mångfalden:

*Om vi tar samerna så har de sina egna NGOs, till exempel Svenska Samernas Riksförbund är ju ett slags NGO, men däremot innebär det inte att alla samerna känner sig företrädda av dem. De har ju flera organisationer och frågan har ju varit levande för dem.*

*Det finns ju inget fördefinierat att traditionell kunskap står för bevarande av biologisk mångfald. Det finns ju många exempel på att naturfolk har kört sina naturresurser i botten. Sedan finns det ju även lyckade exempel men bilden är ju mycket mer mångfasetterad. Samerna har ju under de senaste 100 åren haft renhjordar. Det har ju gott upp och ner men i stora drag har de lyckats hushålla med renbetet och, det är min bild i varje fall, haft en ganska lyckad reglerad förvaltning. Den förvaltningen att inte föröda den grundläggande resursen betet. Du kan ju ta fisket som exempel, där framstår ju rennäringen som flera klasser bättre.*

### *Utarbetas sociala konsekvensbeskrivningar (SKB)?*

Endast några få respondenter kunde ge någorlunda utvecklade svar under denna rubrik på grund av att begreppet sociala konsekvensbeskrivningar (SKB) inte var så känt. Resultaten tyder på att kunskapen om SKB var högre inom gruvindustrin jämfört med andra verksamheter. Inom denna industri menade respondenterna att de ser det som viktigt att även inta detta perspektiv i konsekvensbeskrivningar. De gruvföretag som även verkar utomlands har ofta redan detta som krav på sig, till exempel i Australien. SKB är standard i Australien och där är det framför allt forskare som genomför SKB:erna. Vi i Sverige behöver ett annat ramverk, det vill säga en lagstiftning som håller ihop traditionell kunskap och projekt anpassat till våra förhållanden.

Man menade vidare att det är viktigt att öka kvaliteten på samrådsprocesserna. Någon menar att det bör

vara lag på SKB i Sverige och att lagstiftningen därmed ligger lite efter vad gäller detta jämfört med andra länder som Australien eller Kanada. Flera betonar att det är önskvärt med tidiga samråd i projekt och att det är viktigt att få in detta tänk hos projektörer.

### Övrigt

Vid slutet av alla intervjuer gavs respondenten alltid möjligheten att ta upp eller komplettera med något som respondenten ansåg inte framkommit under intervjun. Anledningen till detta var dels att intervjuaren kanske inte täckt upp allt som är relevant för just den specifika respondenten eller dels att respondenten kanske önskar förtydliga något eller att det finns mer att tillägga som inte tidigare varit möjligt att ta upp och kommentera. Därför är denna slutfråga mycket viktig. Här följer några citat från de respondenter som hade något ytterligare att tillägga till intervjun:

- ”Jag befarar att när vår livsstil kraschar och vi åter blir beroende av jorden på ett mer påtagligt sätt så måste vi värna om och ta fasta på traditionell kunskap. I våra undersökningar är det ekonomiska inte det viktiga utan att skogen ska vara långsiktigt hållbar”.
- ”Den kunskap vi talar om hjälper naturvärden att nå sina strävanden men måste också olja upp delaktighetsprocesserna, de är nyckeln till framgång. Jag är övertygad om att naturvärden har mycket att vinna på att inkludera lokal och traditionell kunskap. Delaktighetsprocesserna och lokal kunskap kan inte separeras, de är två tvillingar helt enkelt. Tar man inte med dessa tillsammans kommer man inte vidare”.
- ”Man måste nog bestämma sig att det här är relevant för svenska förhållanden men kanske till vissa delar i högre grad. Det gäller ju CBD som helhet. Att det finns en relevans för Sverige är jag helt övertygad om”.
- ”Hur vi i Sverige har hanterat samerna så är det inte riktigt rent framför egen dörr. Regeringar har inte velat ta tag i vissa frågor utan hänvisat till domstolar”.
- ”Folk söker sitt ursprung lite. Vi får många frågor om kurser kopplade till fåbodbruket”.

Kommentarerna under rubriken *Övrigt* speglade några viktiga områden. Första kommentaren handlade om hållbarhetsperspektivet som bör genomsyra hela samhället vilket det ännu inte gör. Den kan kopplas till samernas ursprungliga synsätt om att när man lämnar jordelivet ska det inte finnas några spår som visar att man varit här. Den andra kommentaren om delaktighet och lokal kunskap som tvillingar kan ses som en viktig del för många olika processer i samhället, till exempel

den nu pågående utbyggnaden av vindkraft. Frågan om lokal och traditionell kunskap (Akwé: Kon-riktlinjerna) är relevant för Sverige är en fråga som tas upp i denna antologi. Det finns delade meningar i samhället och det speglas ju också i nästa kommentar om att Sverige inte har riktigt rent framför egen dörr. Den sista frågan under rubriken *övrigt* kan vara nog så relevant med tanke på den stora inflyttning till städerna som skett de senaste decennierna och fortfarande pågår. Den föranleder ju artiklar i tidningar som att storstadsbon inte begriper hur man bör uppföra sig i naturen.<sup>4</sup> Nedskräpning och skadegörelse i vår natur har till exempel skapat en diskussion om behov av inskränkningar i den svenska allemansrätten.<sup>5</sup>

### 1.2. Resultat från två workshops

Som komplement till de ovan skildrade intervjuerna genomfördes två workshops, en i mars och en i september 2010.

#### *Workshop I*

Syftet med workshop I var att diskutera dels vad vi menar med lokalsamhälle och traditionell kunskap och dels hur vi i högre grad kan beakta traditionell kunskap i ett nationellt perspektiv. Totalt deltog 24 personer i denna workshop och de representerade olika intresseorganisationer, myndigheter och universitet (se bilaga 2). Cirka en tredjedel av deltagarna var representanter för potentiella urfolks- och lokala samhällen i enlighet med CBD:s artikel 8j. Dagen startade med några introducerande presentationer om traditionell kunskap och Akwé: Kon-riktlinjerna respektive MKB samt inlägg utifrån ett samiskt perspektiv, rörande hänsyn till fåbodbruket och småskaligt fiske i mindre hamnar. Därefter följde en gemensam diskussion, utifrån Akwé: Kon-perspektivet, på temat *Vad är lokalsamhälle i denna kontext?* På eftermiddagen följde gruppdiskussioner på temat *Hur implementerar vi Akwé: Kon-riktlinjerna nationellt?* Här följer en sammanställning av vad som framkom under workshop I. Följande citat är från minnesanteckningarna från gruppdiskussionerna under workshop I (se sidorna 87–92):

*”De gamla bruksmetoderna: Nu lever vi i en annan tid vilket leder till en annan biologisk mångfald. Det är aldrig statistiskt i naturen och man kan aldrig bibehålla någonting bara på ett sätt”.*

*”Det sker alltid olika förändringar och justeringar i samhället. Frågan är var man ska dra gränsen av vad som ska bevaras och balansera det till nytta?”*

*”Conservation är det verkligen ett bra ordval? Jag tror*

det är omöjligt att verkligen bevara något eftersom allt är föränderligt. Miljömålen är förmodligen något som är omöjliga att uppnå!”

”Man måste kunna visa varför man behöver införa Akwé: Kon-riktlinjerna för att få myndigheterna att göra något åt dem. Själva begreppet är svårt att förstå sig på och därför har det varit svårt att implementera Akwé: Kon-riktlinjerna”.

”Den långsiktiga förlusten av den biologiska mångfalden är större än de pengarna vi har lagt ner på den ekonomiska krisen”.

”Vilka bär då ansvar för utrotningen av biologisk mångfald? Är det brukarna eller staten?”

”Olika sätt att bruka leder till olika biologisk mångfald och man kan fråga sig vem det då är som ska bestämma vilken som är rätt eller fel?”.

”Problemet med delaktighet finns på båda håll. Ofta när myndigheter bjuder in till samråd har de svårt att få folk att delta. Det är viktigt att utvärdera delaktigheten, hur den upplevs. Det görs alltför sällan”.

”Jag vill betona att om man ska ha dialog så måste det få ta tid”.

#### Under en avslutande runda framkom följande kommentarer:

- ”Jag tror att det är otroligt viktigt att behålla och utveckla lokal och traditionell kunskap att den inte enbart bevaras utifrån ett musealt perspektiv. Det måste finnas ett ekonomiskt incitament också. Annars kommer inte engagemanget att finnas! Det går inte heller att få det att fungera enbart utifrån ersättningar! Man måste ha andra bevakningsgrupper!”
- ”Vi får inte bli ”museala”. Samtidigt finns det väldigt många med egenintressen. Det finns en klar risk att korruption smyger sig in i landet. Många månalar mer och mer om sin ställning och vad man kan få ut av den”.
- ”Sådana här träffar är lärorika för alla. Jag känner mig mycket stimulerad. Det handlar om att kunna känna sig kreativ samt nära hoppet om att det kommer att leda till något. Hela Sverige ska leva bör vara en viktig aktör i detta sammanhang. Vi måste också bryta den tillbakagående trenden på landsbygden”.
- ”De intressantaste frågorna för mig har varit allas delaktighet och att ansvaret ligger såväl hos det lokala som hos tjänstemännen. Man bör ta tillvara alla tillfällen till möten mellan dessa grupper”.
- ”Några saker som har kommit fram under diskussionen är att det finns otroligt många hinder vad



Uppmärksamma och grubblande workshops-deltagare

gäller biologisk mångfald, bevarande och hållbart nyttjande. Vad gäller Akwé: Kon-riktlinjerna så behövs det mycket diskussioner rörande deras tolkning och ytterligare arbete för att avgöra hur de ska tillämpas i Sverige. Det är uppenbart att det finns ett behov av lokal och traditionell kunskap och dessa måste användas bättre i processerna”.

- ”Jag arbetar utifrån urfolksperspektiv och utifrån detta förefaller det ligga en skillnad i hur man tolkar begreppen i lokalsamhällen”.
- ”Det har varit bra att vi har fått tillfälle att utbyta erfarenheter om detta. Det förefaller som folk här uppfattar att det är viktigt, men att staten inte förefaller uppskatta det fullt ut. Vi behöver forskning som visar vikten av lokalsamhällets kunskap”.
- ”Många intressanta infallsvinklar. Tack till arrangörerna för evenemanget. Det är värdefullt att lyfta upp dessa frågor och diskutera hur man ska kunna gå vidare med detta. Vad behövs det för arenor för att uppfylla behoven?”
- ”Jag är ännu mer övertygad om behovet att skapa fler mötesplatser och tillfällen till dialoger mellan brukare och myndigheter. Dessutom behövs regelverken förenklas”.
- ”Man träffar nya människor och får nya intryck. Man får hem och funderar på hur detta kan komma in i det egna omställningsarbetet. Det långsiktiga målet är vår överlevnad och det känns som en högvinst om vi överhuvudtaget kan komma dit. Det som är viktigt är att kunna informera uppåt om värdet av traditionell kunskap. Hur ska man kunna förankra detta?”
- ”Jag hittade 538 000 träffar på traditionell kunskap på google. Diskussionen om vad det är finns, men vad är det egentligen? Syftet med denna dag var dels att vi skulle få in information för vårt fortsatta ar-

bete, men också för att ni skulle få träffas och kunna stödja varandra i framtiden”.

- ”Intressant. Jag har fått mer att tänka på!”
- ”Vi behöver få fram forskningsmedel för att lyfta fram hur viktigt detta är. Vi behöver också lyfta fram varför vi är viktiga för samhället. Jag har lämnat ut information om ”Mobilt resurscentrum”. Vi skickar ut rapporten från fåbodriksdagen 2007 om fåbodbrukets värden till er. Det är lätt att en tjänsteman har kontakt med en enda representant för brukarna och man därför upplever att man har fått information som gäller för hela detta lokalsamhälle”.
- ”Det är inte svårt i ett lokalsamhälle att arbeta med att ta fram sådana konsekvensbedömningar. Men hur får man då någon att ta hänsyn till det?”
- ”Det som lämnar spår från dagen är frustrationen som finns i kontakten mellan myndigheter och brukare. Man måste rimligen ha ett flexiblare regelverk för att det ska fungera”.
- ”Markägare- och brukarperspektivet. Vi från myndigheter är oftast lite fyrkantiga och det handlar oftast om mätning enligt regelverket. Det är troligen viktigare att hitta vägar till en bättre dialog”.
- ”Intressant möte. Det finns tydligen ett stort intresse att diskutera dessa frågor, men det är uppenbart att det är en lång process kvar. Men det är bra att arbetet inleds”.
- ”Jag saknar representanter för Miljödepartementet. Man skulle nog ha kunnat få bättre överblick av vad som finns i EU-direktiv och liknande. Idag har vi fått höra att CBD är tolkningsbar och förhandlingsbar. Jag och många andra uppfattar den som definitiv och icke förhandlingsbar. Det verkar som Jordbruksdepartementet och Jordbruksverket upplever att det är något som man inte behöver ta hänsyn till”.
- ”Hur kan man arbeta med hållbara landsbygder? Det borde väl inte vara så svårt eftersom vi faktiskt är helt beroende av en hållbar livsmedelsförsörjning och det borde väl de flesta förstå”.
- ”Jag bedömer att det finns en poäng att försöka öka eftertänksamheten i samhällsplanering och -projektering och att en väg skulle vara att ta särskild hänsyn till nyttjandet av de biologiska resurserna i allmänhet och hållbar livsmedelsproduktion i synnerhet. Vi har bara en Jord och vi behöver förändra vårt samhälle om vi ska överleva. Tack för en spännande dag!”

### Workshop II

Syftet för andra tillfället var att diskutera hur Akwé: Kon-riktlinjerna bör tillämpas i Sverige, vilka som ska

implementera dem samt vilka metoder som finns respektive behöver utvecklas för att införa riktlinjerna i det svenska samhället. Totalt deltog 15 personer i workshop II representerande privata företag, ideell förening, olika myndigheter samt universitet (se bilaga 3). Cirka en tredjedel av deltagarna var aktivt verksamma som MKB-konsulter.

Dagen startade med några presentationer om traditionell kunskap, artikel 8j och 10c och Akwé: Kon-riktlinjerna, traditionell kunskap och MKB/SKB, samisk markanvändning och MKB samt möjligheter att implementera Akwé: Kon-riktlinjerna i planering och MKB. Därefter följde gemensamma diskussioner på temat *Hur bör Akwé: Kon-riktlinjerna tillämpas i Sverige och vilka ska tillämpa dem?* På eftermiddagen följde diskussioner på temat *Vilka metoder finns för att införa Akwé: Kon-riktlinjerna i det svenska samhället?* samt *Vilka metoder behöver utvecklas för införandet?* Här presenteras en sammanställning av en del av resultaten från workshop II:

- Vad är traditionell kunskap? Det handlar om handlingsburen kunskap som traderas från generation till generation. I Sverige finns inga renodlade, isolerade lokalsamhällen med traditionella livssätt, men vi har enstaka traditionsbärare i lokalsamhällena som skulle kunna betraktas som egna kunskapssamhällen. Traditionell kunskap är viktig för att bevara kulturell mångfald och lokal kulturell identitet. Den behövs också för att finna lösningar för ett framtida hållbart samhälle med mindre fossilbränsleanvändning. Lokala produkter kan vara viktig för levande landsbygd och landsbygdsutveckling. Traditionell kunskap har också stor betydelse för bevarande av hävdgynnad biologisk mångfald.
- Vad är svensk praxis eller rättsläge för social konsekvensbeskrivning (SKB)? Vi har inga specifika krav idag. I PBL står att man ska ”främja en god samhällsutveckling med jämlika och goda sociala levnadsförhållanden ...”. Men ingen etablerad process eller modell finns för SKB i Sverige. Idag har USA, Kanada och Australien lagkrav inom området. Världsbanken har utvecklat detaljerade riktlinjer som används. Vi har jobbat i Sverige med SKB, ett av de första projekten var 2007. Ett vindkraftprojekt, där den berörda samebyn var upprörd för att man inte hade fått komma till tals. Det hade skett en låsning i processen. Processen med SKB:n var bra för de olika parterna. Under 2008–10 har kunskapsnivån om SKB ökat hos närboende, samebyar och företag. En modell och process för hur man genomför en SKB i Sverige har börjat växa fram. Man behöver



- integrera SKB och MKB. Tekniker, naturvetare och samhällsvetare har olika kompetenser, man behöver arbeta tillsammans och lära sig förstå varandra.
- Lärdomar från Sverige och Uganda är bland annat:
    - + Rätten att delta är viktig
    - + Möjlighet att delta är viktig
      - Ersättning
      - Information
    - + Sekretess kan vara viktigt
    - + Värde att integrera MKB och SKB
    - + Vem besitter traditionell kunskap i Sverige respektive i Uganda? Lokalbefolkningen anser ofta inte att man har lokal och traditionell kunskap, man ser inte den egna kunskapen.
  - Exempelvis den traditionella samiska livssynen utgår från en helhetssyn, där allt är del av en helhet. Naturen är ett levande väsen som man måste ta hänsyn till. Man tackar för den fisk man får och för den fisk man inte fick. Naturvårdsverkets syn på landskapet som orörd vildmark skiljer sig från den samiska synen där människan är en del av naturen. Detta innebär en krock mellan två världsbilder. Årbediehtu – traditionell kunskap är en central del av det samiska livssättet. Den överförs genom levande kunskapsöverföring och med hjälp av språkkunskap. Den skapar också genom utövandet förutsättningar för biologisk mångfald. Helheten i årbediehtu är nödvändig för den samiska kulturens överlevnad.
  - Utifrån våra erfarenheter utelämnas många värden i den svenska plan- och tillståndprocessen. Den utgår inte från helheten. Samerna känner inte igen sig, känner sig inte bekväma med hanteringen. Samerna försöker tänka på de generationer som varit före och de generationer som kommer framgent. Frågan är hur man kan få fram det i en på förhand bestämd, tekniskt inriktad process. MKB-processen är det enda tillfället där samebyarna ingående får berätta om sin verksamhet. Därför har vi tagit fram förslag på en MKB-process som baseras på en samisk grundsyn. Vi har gjort det utifrån en folkrättslig utgångspunkt:
    - + FN:s deklaration om urfolkens rättigheter
    - + Konventionen om biologisk mångfald
    - + Akwé: Kon-riktlinjerna
    - + Flera internationella konventioner
    - + Fritt, i förväg avgivet informerat medgivande (*Prior and Informed Consent*).
  - I SSR:s förslag till vägledning en utvecklad MKB tar vi med bland annat renens ekologi och cykler, annan samisk markanvändning, landskapsperspektivet, det samiska kulturarvet, sociala aspekter, årbediehtu/traditionell kunskap.
  - Man kan tänka sig att Akwé: Kon-riktlinjerna implementeras i en rad planeringsprocesser. Ska det genomföras och i så fall på vilket sätt? Vilket behov finns? Vad menar vi med lokalsamhällen? Hur ska implementeringen ske? Man behöver göra en behovsanalys, eller snarare en bristanalys. Genomförande kan ske genom lagreglering eller frivilliga överenskommelser eller via information och andra ”mjuka” styrmedel. Man kan använda en analysmatris för att gå igenom frågan [se nedan under sammanfattning och slutsatser]. Man behöver sedan bestämma sig för hur och i vilka proportioner olika metoder ska samverka.
  - Vi måste ta hand om den biologiska mångfalden, men även andra aspekter måste också tas om hand. Alla aspekterna är väldigt viktiga.
  - Centrum för biologisk mångfald (CBM) och CBD fokuserar mest på biodiversitetsbevarande. Akwé: Kon-riktlinjerna beskriver egentligen inte det som står i dess förord, utan dess fokus är mycket bredare. Man måste välja vad man ska ta hänsyn till.
  - Man förutsätter att lokal och traditionell kunskap och traditionellt nyttjande är bra för den biologiska mångfalden. Är det alltid så?
  - Om jag samlar in information som lokal och traditionell kunskap – hur bedömer jag den?
  - Jag ser många kopplingar mellan lokal och traditionell kunskap och biologisk mångfald.
  - Lokalsamhällen har viktiga kunskaper om den biologiska mångfalden. Kulturarvsfrågorna är också en del av MKB oberoende av biologisk mångfald. Det bör också täckas av MKB. Där finns samma behov av att identifiera lokalsamhällen.
  - Om vi ska implementera Akwé: Kon så behöver man uttala det officiellt. Man behöver tydligt precisera vad som ska in i MKB, vilka andra aspekter som finns och hur processerna för att ta omhand dem ska se ut. Vi riskerar att fastna i definitionsfrågor och inte komma till genomförande. Vi kanske kan leva med en icke fullödlig definition och komma till implementering genom att utveckla en praxis baserat på verkliga fall.
  - Jag invänder inte mot Akwé: Kon som sådan, men jag tycker den är för girig. Man vill väldigt mycket.
  - Länsstyrelsen är en nyckelaktör i MKB-processen. Jag tror att länsstyrelsernas vägledningsroll är viktig för att påverka praktiken. En studie visar att handläggningen varierar, infrastruktur, industri osv. får olika behandling. Kulturarvsfrågor är helt osedda i vissa sammanhang. Det finns skillnader både inom och mellan länsstyrelser.

- Jag har deltagit i en församling med juridisk expertis, konsulter som jobbar med MKB i Sverige. Vi listade vad som behövde göras. Hela tiden togs saker bort med hänvisningen att ”det behövs inte i Sverige”. Det är ganska illa. Vi ligger långt efter internationell praxis.
- Jag tror den här frågan är svårare i Sverige än den skulle vara i många andra länder. Vi har fått en väldigt strömlinjeformad konsultbas som konkurrerar om uppdragen. Innan vi har en lagstiftning kommer exploatören att söka upp en konsult som inte tycker att man behöver respektera Akwé: Kon-riktlinjerna. Tid är pengar. Kan man kapa lagkrav genom frivilliga processer så gör man det. Jag tror att man kan genomföra Akwé: Kon-riktlinjerna genom ny lagstiftning, men inte ordagrant – man får skriva om och anpassa.
- Jag vill komma tillbaka till lokal och traditionell kunskap som har relevans för biologisk mångfald. Den bör komma in i MKB-processen. Annan lokal och traditionell kunskap bör beaktas, men kanske i en annan del av planeringsprocessen.
- Det finns viss praxis bland planerare att använda lokal kunskap. Ömsesidigt förtroende är viktigt för att lokala aktörer ska lämna ut lokal och traditionell kunskap
- Vem äger kunskapen? Jag vet om den, men det gör andra också. Vems är den? Om jag vet om en helig plats, ska jag berätta om den? Möjligheten till sekretess är viktigt.

### 1.3. Traditionell kunskap i svensk lagstiftning

Artikel 8j inom Konventionen om biologisk mångfald beskrivs traditionell kunskap (se sidorna 6–9).<sup>6</sup> I den svenska kontexten har CBM på uppdrag av Regeringen genomfört en granskning av olika aspekter på artikel 8j.<sup>7</sup> Några av slutsatserna var bland annat att:

- a) Det finns många olika tolkningar och vilken typ av traditionell kunskap, innovationer och sedvänjor som berörs av konventionen, men generellt menas att man ska ha en så vid syn som möjligt och att relevant kunskap inte utvecklas *ex situ* varför hela systemet bör beaktas i bevarandet.
- b) Det finns ännu ingen definition av vad som i konventionen menas med ”ursprungliga och lokala samhällen med traditionella livssätt ...”, men en svensk tolkning bör i nuläget ta hänsyn till t.ex. samer, fåbodbönder, skogsbönder, fjällbönder, skärgårdsbönder samt kust- och skärgårdsfiskare.

I en rapport från Naptek<sup>8</sup> är traditionell och lokal kunskap kunskap som överförts från generation till genera-

tion av hur exempelvis olika ängssystem ska skötas för att ge avkastning eller samernas kunskap om renskötsel eller jakt och fiske. Enligt rapporten är grupper som kan ha traditionell och lokal kunskap i Sverige exempelvis jord- och skogsbrukare, samer, fåbodbrukare, skärgårds-, fjäll- och skogsbönder, skärgårds- och insjöfiskare, jägare och hemslöjdare.

I propositionerna ”Svenska miljömål – ett gemensamt uppdrag” (2004/05:150) och i ”Svenska miljömål – för ett effektivare miljöarbete” (2009/10:155) har regeringen uttalat att bevarande och användning av lokal och traditionell kunskap relaterat till bevarande och hållbart nyttjande av biologisk mångfald har betydelse för möjligheten att uppnå miljö kvalitetsmålet *Ett rikt växt- och djurliv* men även övriga miljö kvalitetsmål som behandlar biologiska resurser. Lokal delaktighet och förvaltning där hänsyn tas till lokal och traditionell kunskap kan enligt propositionen gynna både biologisk mångfald och ge möjlighet till en långsiktig ekonomisk utveckling.

Som framgått ovan finns det ingen officiell definition av begreppet traditionell och lokal kunskap eller någon svensk tolkning utifrån artikel 8j utan beskrivningen handlar mest om att ge exempel på olika typer av kunskap och vilka grupper som kan ha den. Begreppet definieras inte heller närmare i de nämnda miljömålspropositionerna (2004/05:150 och 2009/10:155) och det läggs inte heller några förslag till lagstiftning inom området.

Det finns inte några särskilda regler i svensk lagstiftning för de grupper eller den traditionella kunskap eller de näringar som det ges exempel på med undantag av samisk renskötsel.

#### Lokalsamhällen

Som nämnts är samerna den enda befolkningsgrupp som i svensk lagstiftning har ett särskilt skydd för sin markanvändning. Med detta kanske man skulle kunna påstå att det därmed indirekt följer ett visst skydd för samernas traditionella kunskap även om det endast riktar in sig på rennäringen. Sveriges riksdag och regering uttalade i propositionen ”Om insatser för samerna” (1976/77:80): ”Samerna utgör en ursprunglig befolkning i Sverige, som är lika gammal eller äldre än landets majoritetsbefolkning”. Rätten tillkommer befolkning av samisk härkomst att använda mark och vatten till underhåll för sig och sina renar och gäller som en hävdvunnen rätt jämsides med äganderätten.

Enligt rennäringslagen (1971:437) har den som är av samisk härkomst rätt att använda mark och vatten till underhåll för sig och sina renar. För att få utöva denna

så kallade renskötselrätt måste men dock vara medlem i en sameby. Rennäringslagen stadgar att renskötselrätten bygger på urminnes hävd, och att rätten är oberoende av avtal och inte kan sägas upp. I förhållande till andra nyttjanderätter är det en stark rätt. Rennäringslagen ger också stöd för att renskötarna genom samebyn är att betrakta som sakägare i planerings- och tillståndsproucesser. Även FN:s urfolksdeklaration ställer vissa krav på urbefolkningens deltagande i samrådsproucesser, bland annat att det ska finnas möjligheter till ett effektivt deltagande, att den traditionella näringen inte hotas samt att samrådsförfarandet varit omfattande.

### *Särskilda skydds- och hänsynsregler i miljöbalken*

Enligt grundläggande bestämmelser för mark och vattenområden i 3 kapitel 5 § i miljöbalken ”ska mark- och vattenområden som har betydelse för rennäringen eller yrkesfisket eller för vattenbruk så långt möjligt skyddas mot åtgärder som kan påtagligt försvåra näringarnas bedrivande”. Enligt 4 kapitel 5 § är rennäringen ett riksintresse. Inom fjällområdena får ”bebyggelse och anläggningar komma till stånd endast om det behövs för rennäringen, den bofasta befolkningen, den vetenskapliga forskningen eller det rörliga friluftslivet. Andra åtgärder inom områdena får vidtas endast om det kan ske utan att områdenas karaktär påverkas”. Skyddet för hushållningen av mark och vatten ovan fokuserar på rennäringen och den markanvändning det innebär och ger indirekt ett skydd för traditionell och lokal kunskap. Enligt 7 kapitel i miljöbalken kan mark- eller vattenområden skyddas som kulturresevat för att bevara värdefulla kulturpräglade landskap (SFS 1998:808). Även om skyddet tar sikte på landskapet är det ofta en förutsättning att området sköts och brukas med traditionella brukningsmetoder för att bevara och driva den miljö som skyddas.

#### **1.4. Sammanfattning och slutsatser**

Här följer sammanfattande slutsatser av intervjuer och de två workshops som genomfördes i en studie om Akwé: Kon-riktlinjerna. Angående vilka grupper av människor som åsyftas när vi talar om ursprungliga samhällen så framkom ett drygt dussin olika samhällen. Dessa samhällen var mer eller mindre funderingar eller förslag från respondenternas sida vilka som kan tänkas ingå i kategorin ursprungliga samhällen, inte direkta fastställande att det är dessa samhällen och inga andra som ingår i denna kategori. I workshop I, som diskuterade vad som menas med ursprungliga och lokalsamhällen, framkom inte heller några tydliga slutsatser om vilka de är. Detta visar på problemet att kunna ringa

in vad vi dels menar med ursprungliga samhällen och dels vad traditionell kunskap är. Sannolikt uppstår därmed problem i kommunikationen och tillämpningar av Akwé: Kon-riktlinjerna.

Resultaten från studien visade också att innebörden av Akwé: Kon-riktlinjerna inte var kända av en överväldigande majoritet hos respondenterna. Över 70 % av dem kände inte alls till riktlinjerna vilket kan tyckas anmärkningsvärt eftersom valet av respondenter gjordes av Naptek och kan därmed betraktas som ett strategiskt urval. Flera respondenter menade att traditionell kunskap har haft lågt genomslag i landet, som en respondent uttryckte det ”inte så tung i Sverige”. Att dessa riktlinjer inte är så kända eller tillämpas faller sannolikt tillbaka på att den svenska regeringen inte prioriterat dessa frågor om traditionell kunskap. I den svenska lagstiftningen om miljökonsekvensbeskrivningar så förekommer inte begreppen ursprungsbefolkning och traditionell kunskap. Inte heller sociala konsekvensbeskrivningar (SKB) behandlas i lagstiftningen trots att dessa har lika lång historia som MKB:s.<sup>9</sup>

Nu behöver det kanske inte vara så viktigt att känna till begreppet Akwé: Kon-riktlinjerna utan det viktiga är att riktlinjernas intentioner beaktas. Här framkom en skillnad. Bland respondenterna med anknytning till gruvindustrin var kunskapen märkbart bättre om Akwé: Kon-riktlinjerna vilket förklarades med att de i högre grad har delar av sin verksamhet förlagd utomlands. I många länder betonas vikten av att en social konsekvensbedömning genomförs vid exploateringar, exempelvis i Australien, och därmed blir det en naturlig koppling till att ta hänsyn till urfolk och lokalbefolkning. Bland respondenterna som representerade samerna eller hade anknytning till dem kände inte heller till Akwé: Kon-riktlinjerna i någon högre grad. Detta resultat var inte förväntat eftersom samerna är Sveriges enda urfolk.

Angående SKBs så är intrycket att detta diskuteras alltmer i Sverige idag. Allt fler kommuner, och även konsulter, tar upp begreppet. Lycksele kommun är ett exempel på att låtit ta fram en SKB som ska belysa vad en utbyggnad av vindkraft i kommunen skulle kunna innebära för kommunens invånare (Södra Lapplands Forskningsenhet, 2009; se även Svenska Samernas Riksförbund: Att utvärdera socioekonomiska och kulturella effekter av exploateringsprojekt inom samiska marker).

Exploateringar, djurhållning och rätten till land var de tre huvudfrågorna som nämnades på frågan om vilka proucesser i samhället som berörs av traditionell kunskap. I ett exempel om djurhållning nämnades att en viss tjänsteman på Livsmedelsverket hade stor förståelse



Vilken typ av fiske är att betrakta som traditionellt? Och vilket fiske är hållbart? Hur många generationer har vi haft möjlighet att tråla upp fisken i stor skala. Fiske må vara en traditionell näring, men sannolikt inte just detta fiskesätt. (Håkan Tunón/CBM)

för hur djurhållning bedrivs i fåbodar. Denna förståelse från en myndighet uppskattades mycket. Exemplet visar att det kan vara en personfråga, det vill säga att en viss person på en myndighet i högre grad än andra tjänstemän vid myndigheten har förståelse för exempelvis att traditionella bruksmetoder kan få fortgå.

Under workshop I diskuterades bland annat de gamla bruksmetoderna. I denna workshop sades till exempel ”Nu lever vi i en annan tid vilket leder till en annan biologisk mångfald. Det är aldrig statistiskt i naturen och man kan aldrig bibehålla någonting bara på ett sätt” och om ”Conservation”, att ”det är omöjligt att verkligen bevara något”. Här kommer man osökt in på om urfolks livsstilar och traditionell kunskap alltid är till fördel för den biologiska mångfalden. Som också nämndes vid flera tillfällen både i intervjuer och på workshops så ifrågasätts om det finns ett sådant tydligt positivt samband mellan traditionell kunskap och biologisk mångfald. Rapporten från UNEP-WCMC (2003) som behandlar urfolk i Europa och Ryssland anger att betydelsen av traditionell kunskap i relation till biologisk mångfald är av relativt liten betydelse i den regionen. Berkes<sup>10</sup> däremot visar i sin bok *Sacred Ecology* på urfolks respekt och kunskap om sitt land grundat på kunskap uppbyggd under århundraden. Akwé: Konriktlinjernas intentioner har bland annat den kopplingen men med den livsstil med ökad konsumtion som präglar dagens värld sker även en förändring i urfolks beteenden. Jag tänker då på samernas ursprungliga synsätt att en individs jordeliv inte skulle lämna några spår men, enligt en respondent, ”detta håller på att förändras bland de unga samerna, att vi tar för oss mer”.

Det finns flera exempel i världen på att folk har undergrävt sin fortlevnad genom ett destruktivt levnadssätt avseende biologisk mångfald, till exempel utrotningen av moafåglarna på Nya Zeeland eller indirekt genom införande av främmande arter, exempelvis polynesisk råtta till Påskön. En respondent nämner ju också dagens fiskeindustri som ett exempel på att undergräva sin framtida existens genom att ta större fångster av fisk än ekosystemets bärkraft klarar av. Följaktligen bör synen att traditionell kunskap alltid är gynnsam för biologisk mångfald ses med en viss försiktighet, särskilt i detta sammanhang eftersom de frivilliga Akwé: Konriktlinjerna är kopplade till konventionen om biologisk mångfald. Viktigt här är dock att Akwé: Konriktlinjerna understryker vikten av kunskap för att kunna inse de långsiktiga följderna av ett beslut och inte vilka egenskaper som medför ett hållbart nyttjande av den biologiska mångfalden. Berkes<sup>11</sup> har ett exempel på detta från Cree-folket i Kanada:

*The season 1982–83 was an excellent year for caribou. So good in fact that people overdosed on caribou. The hunting was prolific but the hunters forgot their mutual obligation to the animals. They ignored the need for respect and humility. As a result, by 1984-85, there was almost no caribou. A community meeting was called where the elders reminded the younger people of the old stories of Cree-Caribou connection. The following year the hunt was done with the obligations restored. And the caribou returned.*

I Jokkmokksdeklarationen (2005), från den första sameparlamentarikerkonferensen i Norden, anges att



Principmodell Omfattning	Lagreglering	Frivilliga överenskommelser	Information, målstyrning mm
<b>Minimalistisk implementering</b>	Ingen		Vägledning kring hantering av t.ex. samisk markanvändning i MKB-tillämpning
<b>Implementering i system för miljö- och konsekvensbedömning</b>	Revidering av nuvarande lagregler	Akwé: Kon-riktlinjerna blir åtagande för statliga verksamheter, t ex Trafikverkets	Mer omfattande implementering i form av riktad information, kampanjer etc.
<b>Reformerade planerings- och prövnings-system</b>	Ändrade procedurregler i plan- och bygglagen m.fl. lagar, t.ex. nya eller ändrade samrådsformer		Goda exempel på nya planeringsrutiner etc. t ex annorlunda remissförfaranden
<b>Helt nya planeringsformer</b>	Lokalsamhällen införs i Miljöbalken 3 kap	Förändringar i planeringsorganisationer, länsstyrelsens roll mm	Förändrade planeringsstrukturer, ändring av rutiner etc.

Figur 1. Matris som visar exempel på tänkbara möjligheter att implementera Akwé: Kon-riktlinjerna i det svenska samhället. Här är utgångspunkten tre olika principmodeller som kombineras med fyra olika omfattningar av dessa.

samerna ska ”förvalta utvecklingen av våra samhällen och områden på ett bärkraftigt sätt”. Det är ett tydligt ställningstagande att samerna som urfolk ska verka för en hållbar utveckling, vilket även är intentionen i Samernas livsmiljöprogram Eallinbiras.<sup>12</sup> Här passar perspektivet ”the seventh generations decision” från en indianstam i Nordamerika bra när beslut fattas. Med uttrycket menas att beslutsfattare bör ställa sig frågorna: Vilka effekter har beslutet på framtida sju generationer? eller vad innebär eller hur berör beslutet framtida generationer?

Syftet för den andra workshopen var att diskutera hur Akwé: Kon-riktlinjerna bör tillämpas i Sverige, vilka som ska implementera dem samt vilka metoder som finns respektive behöver utvecklas för att införa riktlinjerna i det svenska samhället. Här kan sägas att Sverige har en lagstiftning och en tradition som innebär delaktighet i form av ett omfattande samrådsförfarande för planeringsprocesser. Det ska finnas möjligheter till ett effektivt deltagande vilket bland annat innebär att traditionella näringar inte ska hotas. Några respondenter menade att i Sverige har det uppstått en väldigt strömlinjeformad bas av konsulter som konkurrerar om uppdragen. Flera respondenter menade att är inte Akwé: Kon-riktlinjernas intentioner tvingande så beaktar inte konsulter dem och uppdragsgivaren blir glad eftersom tid är pengar. Lagkrav innebär att exploatörer blir tvungna att beakta dessa frågor. I detta sammanhang ska också nämnas att i intervjustudien framkom

skillnader mellan länsstyrelser hur man tolkar lagstiftningen. Några respondenter menade en verksamhet kunde vara godkänd i ett län men inte i grannlandet.

En matris som diskuterades under en av de två workshops var hur Akwé: Kon-riktlinjerna skulle kunna implementeras i Sverige. I matrisen presenterades tre principmodeller: lagreglering, frivilliga överenskommelser samt information och målstyrning (Figur 1). Implementeringen skulle kunna ske med olika ambitioner, nämligen minimalistisk i system för processen konsekvensbedömning, att reformera nuvarande planeringssystem eller att skapa helt nya planeringsformer

Matrisen kan ses som ett första diskussionsunderlag hur Akwé: Kon-riktlinjerna skulle kunna implementeras i det svenska samhället. Med tanke på att det finns tankar på att försöka minska antalet miljöbedömningar i Sverige samt att flera respondenter menade att en lagstiftning krävs för att Akwé: Kon-riktlinjerna ska beaktas så kanske ett reformerat planerings- och prövnings-system i lagstiftningen kan vara en väg. Men först måste vi enas i ett svar på frågan, som kom upp på en de två workshops i vår studie: ”Behövs Akwé: Kon-riktlinjerna i Sverige?”.

#### Litteratur

Berkes, F., 1999. *Sacred Ecology: Traditional Ecological Knowledge and Resource Managements*. PA: Taylor & Francis, Philadelphia

Jokkmokksdeklarationen, 2005. Förklaring från den för-

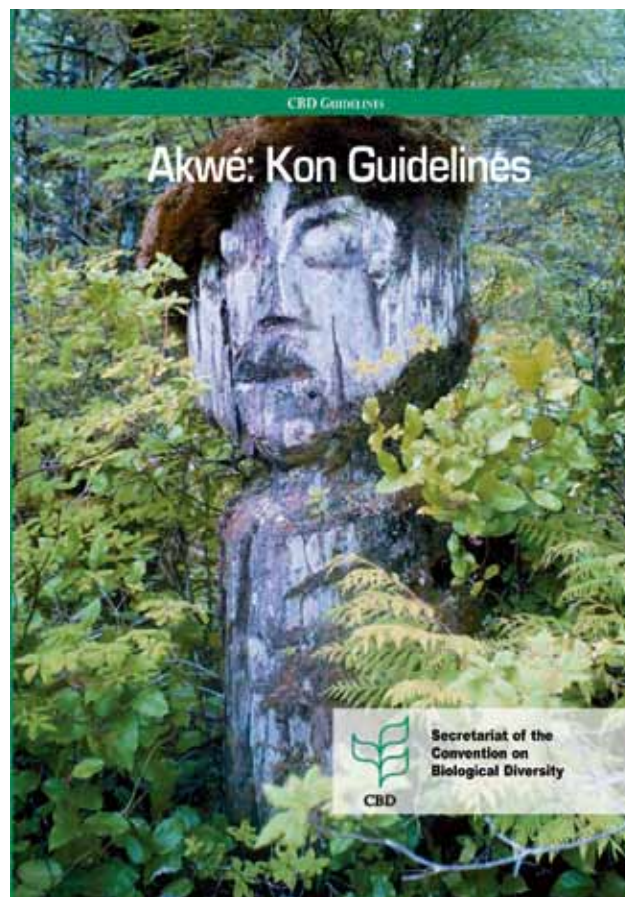
- sta sameparlamentarikerkonferensen *Jokkmokk 24 februari, 2005*. <http://www.sametinget.se/1496>. Senast besökt 2011-03-03.
- Kågström, M., 2009. *Hur ska man hantera det där med hälsa? – en kunskapsöversikt om hälsans roll i konsekvensbeskrivning och transportplanering*. Rapport nr 7, Institutionen för stad och land, SLU, Uppsala.
- Lagervall, K., 2011. Dags för Allemansvett, sidorna 65–66 i *Kupé* september 2011. <http://www.e-magin.se/paper/54t7tmsd/paper/1>. Senast besökt 2011-09-12.
- Naturvårdsverket, 2006. *Hur genomförs konventionen om biologisk mångfald i Sverige? Sammanfattning av Sveriges tredje nationella rapport till sekretariatet för konventionen om biologisk mångfald*. Rapport 5578. Naturvårdsverket, Stockholm.
- Prop. 1976/77: 80 *Om insatser för samerna*.
- Prop. 1997/98:145 *Svenska miljömål – Miljöpolitik för ett hållbart Sverige*.
- Prop. 2004/05:150 *Svenska miljömål – ett gemensamt uppdrag*. <http://regeringen.se/sb/d/4431/a/44128>. Senast besökt 2011-03-03.
- Prop. 2009/10:155 *Svenska miljömål – för ett effektivare miljöarbete*.
- Sametinget, 2009. *Sametingets Livsmiljöprogram Eallin-biras*. Sametinget, Kiruna.
- Secretariat of the Convention on Biological Diversity (2004) *Akwé: Kon Guidelines*. Secretariat of the Convention on Biological Diversity, Montreal.
- SFS 1971:437 *Rennäringslagen*. Regeringskansliet, Stockholm.
- SFS 1987:10 *Plan- och bygglagen*. Regeringskansliet, Stockholm.
- SFS 1998:808 *Miljöbalken*. Regeringskansliet, Stockholm.
- Svenska Samernas Riksförbund (publiceringsår saknas) *Att utvärdera socioekonomiska och kulturella effekter av exploateringsprojekt inom samiska marker*. Svenska Samernas Riksförbund, Umeå.
- Södra Lapplands Forskningsenhet, 2009. *Vägledning för sociala konsekvensbeskrivningar Förslag på innehåll och process inriktad mot exploateringskonsekvenser för samebyar*. Södra Lapplands Forskningsenhet, Vilhelmina.
- Tunón, H., 2004. *Traditionell kunskap och lokalsamhäl- len: artikel 8j i Sverige*. CBM:s skriftserie 10. Centrum för biologisk mångfald, Uppsala. (<http://www.cbm.slu.se/publ/skrift/skrift10.pdf>)
- Tunón, H., Byström, M., Dahlström, A., Iwarsson, M. & C. Warmark, 2010. *Utredning av status och trender rörande lokal och traditionell kunskap i Sverige*. CBM:s skriftserie 39. Naptek, Centrum för biologisk mångfald, Uppsala. (<http://www.cbm.slu.se/publ/skrift/skrift39.pdf>)
- Tunón, H., 2011. ”Reflektioner kring Akwé: Kon-riktlinjerna, traditionell kunskap och lokalsamhällen i svensk kontext”, s. 5–20 i *Reflektioner om en svensk tillämpning av Akwé: Kon-riktlinjerna*. Tunón, H. (red.). CBM:s skriftserie 54. Naptek, Centrum för biologisk mångfald, Uppsala. (<http://www.cbm.slu.se/publ/skrift/skrift54.pdf>)
- UNEP-WCMC, 2003. *Traditional Lifestyles and Biodiversity Use. Regional report: Europe and Russia. Composite Report on the Status and Trends regarding the Knowledge, Innovations and Practices of Indigenous and Local Communities Relevant to the Conservation and Sustainable Use of Biodiversity*. UNEP-WCMC.
- Utsi, P. M., 2007. *Traditionell kunskap och sedvänjor inom den samiska kulturen – relaterat till bevarande och hållbart nyttjande av biologisk mångfald*. CBM:s skriftserie 18. Sametinget, Kiruna & Centrum för biologisk mångfald Uppsala.

## Slutnoter

- 1 Kågström, 2009.
- 2 Secretariat of the Convention on Biological Diversity, 2004. <http://www.cbd.int/doc/publications/akwe-brochure-en.pdf>
- 3 Naturvårdsverket, 2006.
- 4 se till exempel Lagervall, 2011.
- 5 Ibid.
- 6 Tunón, 2011.
- 7 Tunón, 2004.
- 8 Tunón et al., 2010.
- 9 Kågström, 2009.
- 10 Berkes, 1999.
- 11 Berkes, 1999.
- 12 Sametinget, 2009.

## **Akwé: Kon**

Frivilliga riktlinjer för genomförande av kultur-, miljö- och socialkonsekvensbeskrivningar av projekt som är tänkta att ske på, eller sannolikt kommer att påverka, heliga platser och mark- och vattenområden som traditionellt bebos eller nyttjas av urfolks- eller lokala samhällen



Sekretariatet för  
konventionen om  
biologisk mångfald  
CBD

Publicerad av sekretariatet för konventionen om biologisk mångfald  
Copyright © 2004, Secretariat of the Convention on Biological Diversity

## Förord

Världssamfundet har erkänt att många urfolks- och lokala samhällen av tradition har ett starkt beroende av biologiska resurser, vilket exempelvis tydligt framgår i inledningen till Konventionen om biologisk mångfald. Det finns också ett brett erkännande av att traditionell kunskap kan bidra till både bevarande och hållbart nyttjande av biologisk mångfald – två av konventionens huvudmål – och behovet av att försäkra oss om att fördelarna som uppkommer vid användandet av traditionell kunskap fördelas rättvist. Av det skälet åtog sig konventionens parter, i artikel 8j, att respektera, bevara och bibehålla traditionell kunskap relevant för bevarandet och hållbart nyttjande av biologisk mångfald, samt att främja dess bredare tillämpning\*.

Merparten av våra urfolks- och lokala samhällen finns också i de områden där huvuddelen av världens genetiska resurser förekommer. De har nyttjat biologisk mångfald på ett hållbart sätt i tusentals år och deras kulturer och kunskap är djupt rotad i den miljö de lever i. Projekt som avses äga rum på mark och i vatten som ursprungligen bebos av urfolks- och lokala samhällen är därför en källa till oro hos dessa samhällen. På grund av den potentiellt långvariga negativa påverkan på deras levebröd och traditionella kunskap som sådana projekt kan ha.

För att möta denna oro beslutade konventionens parter att, som en del av arbetsprogrammet för artikel 8j, i samarbete med urfolks- och lokala samhällen utveckla, riktlinjer för genomförandet av kulturell-, miljö- och socialkonsekvensbeskrivningar som rör den typen av exploatering och projekt. Baserat på rekommendationer gjorda av den öppna arbetsgruppen för artikel 8j och relaterade åtaganden, antog parterna på den sjunde partskonferensen Akwé: Kon – frivilliga riktlinjer för genomförande av kultur-, miljö- och socialkonsekvensbeskrivningar av projekt som är tänkta att ske på, eller sannolikt kommer att påverka, heliga platser och mark- och vattenområden som traditionellt bebos eller nyttjas av urfolks- eller lokala samhällen. Man förutsätter att de procedurer och metoder för konsekvensbeskrivningar som finns beskrivna i de frivilliga riktlinjerna kan komma att spela en nyckelroll i att ge information om kulturella, miljömässiga och sociala konsekvenser av föreslagna projekt och på så vis hjälpa till att förhindra skadlig påverkan på de berörda urfolks- och lokala samhällenas levebröd.

De frivilliga riktlinjerna namngavs efter en Mohawk-term som betyder ”allt i skapelsen” för att framhäva den holistiska naturen hos detta redskap. Riktlinjerna är verkligen avsedda att ge ett gemensamt ramverk för att säkerställa ett fullt deltagande av urfolks- och lokala samhällen i bedömningen av kulturella, miljömässiga och sociala konsekvenser av föreslagna projekt. Vidare ska riktlinjerna ge vägledning i hur traditionell kunskap, innovationer och tillämpningar bör inkluderas i processerna för konsekvensbeskrivningarna och främja användandet av lämpligt anpassad teknologi.

Akwé: Kon-frivilliga riktlinjer är ett konkret redskap i linje med det fokus som konventionsparterna nu satt upp, att nå praktiska resultat genom att identifiera och uppnå mätbara mål med visionen om att, till år 2010, uppnå en betydande minskning av de nuvarande förlusterna av biologisk mångfald. Den fastställdes i Konventionens strategiska plan och antogs på världstoppmötet om hållbar utveckling i Johannesburg år 2002. Eftersom urfolks- och lokala samhällen är väktare av en betydelsefull del av vår planets landlevande biodiversitet kan införandet av de frivilliga riktlinjerna bidra till att uppnå 2010-målet om en betydande minskning av den pågående artutrotningen.

Jag anmodar alla berörda att använda sig av dessa frivilliga riktlinjer, tillsammans med riktlinjerna för att införliva biodiversitetsrelaterade frågor i lagstiftningen för miljökonsekvensbeskrivningar och/eller i strategiska miljöbedömningar, vilka antogs av partsmötet på dess sjätte möte. Jag ber er också att dela med er till oss andra av era erfarenheter av användandet av de frivilliga riktlinjerna samt ge förslag på hur de kan förbättras.

Hamdallah Zedan  
Exekutiv sekreterare  
Konventionen om biologisk mångfald

---

\* Svensk officiell översättning av CBD:s artikel 8j: *respektera, bevara och bibehålla kunskaper, innovationer och sedvänjor hos ursprungliga och lokala samhällen med traditionella livssätt som är relevanta för bevarandet och det hållbara nyttjandet av biologisk mångfald, och främja en bredare tillämpning av dessa, med godkännande och deltagande av innehavarna av sådana kunskaper, innovationer och sedvänjor, samt främja rättvis fördelning av nyttan som uppkommer vid utnyttjandet av sådana kunskaper, innovationer och sedvänjor.*



## Inledning

**Akwé:** Kon – frivilliga riktlinjer för genomförande av kultur-, miljö- och socialkonsekvensbeskrivningar av projekt som är tänkta att ske på, eller sannolikt kommer att påverka, heliga platser och mark- och vattenområden som traditionellt bebos eller nyttjas av urfolks- eller lokala samhällen, utvecklades för att bidra till att genomföra arbetsuppgift 9 i arbetsprogrammet för artikel 8j och relaterade frågor, som antogs av partsmötet inom konventionen om biologisk mångfald på det femte mötet maj år 2000. Arbetsprogrammet antogs efter rekommendationer från arbetsgruppen för artikel 8j och relaterade frågor, som etablerades vid det fjärde partsmötet år 1998.

Arbetsprogrammet för genomförande av artikel 8j och relaterade frågor är huvudredskapet som parterna till konventionen om biologisk mångfald har antagit för att uppnå sina åtaganden i artikel 8j att respektera, bevara och bibehålla kunskaper, innovationer och sedvänjor hos urfolks- och lokala samhällen med traditionella livssätt som är relevanta för bevarandet och det hållbara nyttjandet av biologisk mångfald och främja en bredare tillämpning av dessa, med godkännande och deltagande av innehavarna av sådana kunskaper, innovationer och sedvänjor, samt främja rättvis fördelning av nyttan som uppkommer vid utnyttjandet av traditionell kunskap. Andra betydande beståndsdelar i arbetsprogrammet inkluderar: mekanismer för deltagande av representanter för urfolks- och lokala samhällen, status och trender för lokal och traditionell kunskap, en rättvis fördelning av vinster, juridiska aspekter samt element för uppföljning som riktlinjerna är en del av.

**Akwé:** Kon frivilliga riktlinjer är avsedda att ge vägledning för konventionens parter och regeringar i införlivandet av kulturella, miljömässiga och sociala hänsynstaganden av urfolks- och lokala samhällen i nya eller befintliga processer för konsekvensbeskrivningar. De bör tillämpas i samverkan med riktlinjerna för införlivandet i lagstiftningen av och/eller i behandlandet av biodiversitetsrelaterade frågor i miljökonsekvensbeskrivningar och i strategiska miljöbedömningar, antagna av partsmötet i beslutet VI/7 A och som ingår i bilagan till det beslutet.

Konventionens parter och regeringar uppmanas att nyttja de frivilliga riktlinjerna när projekt planeras på, eller sannolikt kommer att påverka, heliga platser och mark- och vattenområden som traditionellt bebos eller nyttjas av ursprungliga eller lokala samhällen. Likaså uppmanas internationella finans- och utvecklingsaktörer att ha i åtanke behovet av att införliva och implementera riktlinjerna inom ramverket av bilaterala och multilaterala samarbeten och att tillhandahålla lämpliga medel för att förebygga och mildra negativ påverkan och riskfaktorer av föreslagna projekts och policys. De frivilliga riktlinjerna bör anpassas till varje projekts specifika omständigheter.

Tillämpningen av Akwé: Kons frivilliga riktlinjer har potentialen att väsentligt bidra till att uppnå målsättningarna för Konventionen om biologisk mångfalds vad gäller respekt för traditionell kunskap som de är fastställda i artikel 8j och relaterade frågor.

# Akwé: Kon\*

## Frivilliga riktlinjer för genomförande av kultur-, miljö- och socialkonsekvensbeskrivningar av projekt som är tänkta att ske på, eller sannolikt kommer att påverka, heliga platser och mark- och vattenområden som traditionellt bebos eller nyttjas av urfolks- eller lokala samhällen

### I. SYFTE OCH ANGREPPSSÄTT

1. Dessa riktlinjer är frivilliga och avsedda att fungera som vägledning för konventionens parter och regeringar att i enlighet med deras nationella lagstiftning utveckla och genomföra konsekvensbeskrivningar. Riktlinjerna bör tillämpas när projekt planeras äga rum på, eller sannolikt kommer att påverka, heliga platser och mark- och vattenområden som traditionellt bebos eller nyttjas av urfolks- och lokala samhällen.
2. Syftet med dessa riktlinjer är att tillhandahålla generella råd angående införlivandet av kulturell, miljömässig, inklusive biodiversitetsrelaterade, och social hänsyn till urfolks- och lokala samhällen i nya eller befintliga procedurer för att genomföra konsekvensbeskrivningar. Det noteras också att det kan finnas befintliga procedurer som på olika sätt redan innefattar sådana överväganden. Riktlinjerna bör tillämpas i samband med att biodiversitetsrelaterade frågor införlivas i lagstiftningen för miljökonsekvensbeskrivning och/eller i strategiskt miljöbedömning, i enlighet med partsmötet i beslut VI/7 A, paragraf 1 och i bilagan till det beslutet.
3. Mer specifikt är målet med dessa riktlinjer att skapa ett gemensamt ramverk där regeringar, urfolks- och lokala samhällen, beslutsfattare och projektägare kan:
  - (a) Stödja ett fullt och effektivt deltagande av urfolks- och lokala samhällen i genomförandet av behovsbedömning, avgränsnings- och projektplanering;
  - (b) Lämpligen ta i beräkning urfolks- och lokala samhällens kulturella, miljömässiga och sociala behov, med särskilt fokus på kvinnor, vilka ofta berörs av en oproportionerligt stor andel av negativa konsekvenser av projekt;
  - (c) Ta hänsyn till traditionell kunskap, innovationer och sedvänjor hos urfolks- och lokala samhällen i processer för genomförandet av miljö-, social- och kulturkonsekvensbeskrivning, med lämplig hänsyn tagen till ägandet av och behovet av skydd av traditionell kunskap, innovationer och sedvänjor;
  - (d) Främja användandet av lämplig teknologi;
  - (e) Identifiera och vidta lämpliga åtgärder för att förebygga eller minimera all negativ påverkan av föreslagna projekt;
  - (f) Ta hänsyn till de kulturella, miljömässiga och sociala aspekternas inbördes förhållanden.
4. Riktlinjerna utgår från att projekt varierar oerhört i karaktär, skala och komplexitet med avseende sådana aspekter som deras omfattning, storlek och varaktighet, strategisk och ekonomisk betydelse och karaktären av påverkan. Riktlinjerna bör därför anpassas för att passa de rådande omständigheterna för varje projekt.

---

\* Uttalas ”agway-goo”, en holistisk Mohawk-term med betydelsen ”allt i skapelsen” från samhället Kahnawake som ligger nära Montreal där dessa riktlinjer utarbetades.

Enskilda länder kan omdefiniera stegen i den beskrivna processen för kultur-, miljö- och socialkonsekvensbeskrivningar för att anpassa den till egna krav, med hänsyn till urfolks- och lokala samhällens behov och angelägenheter, och till nationell lagstiftning samt det befintliga administrativa och policymässiga ramverket. Därvid bör man ha i åtanke att ingenting i dessa riktlinjer ska leda till negativ påverkan på biodiversiteten eller levebrödet för andra samhällen samt att de genomförs i enlighet med internationell lagstiftning samt andra internationella åtaganden.

5. Rutiner för kultur-, miljö- och socialkonsekvensbeskrivningar ska hänvisa till annan relevant nationell lagstiftning, bestämmelser, riktlinjer samt internationella multilaterala miljömässiga överenskommelser och protokoll vilka har blivit ratificerade av nationen och som har börjat gälla. Detta ska ske för att ingenting i dessa riktlinjer på något sätt negativt ska påverka biodiversitet eller levebröd för andra lokala samhällen och att de ska genomföras på ett sådant sätt att de är i samklang med internationell lagstiftning samt med andra internationella åtaganden.

## II. ANVÄNDNING AV TERMER

6. För riktlinjernas syfte:

- (g) *Kulturkonsekvensbeskrivning* – är en process för att utvärdera den sannolika påverkan av ett föreslaget projekt på livsättet hos en särskild grupp av människor eller ett samhälle, som ska genomföras med fullt deltagande av denna grupp eller det lokala samhället och om möjligt även av gruppen eller det lokala samhället. En kulturkonsekvensbeskrivning fokuserar normalt på den påverkan, både positiv och negativ, av ett föreslaget projekt som exempelvis kan påverka värden, trossystem, sedvänjor och sedvanerätt, språk, ekonomi, relationen till den omgivande miljön och enskilda arter, social organisation samt traditioner hos det berörda samhället;
- (h) *konsekvensbeskrivning av kulturarv* – är en process för att utvärdera den sannolika påverkan, både positiv och negativ, av ett föreslaget projekt på de fysiska lämningarna av ett samhälles kulturarv, inklusive platser, strukturer och lämningar av arkeologiskt, arkitektoniskt, historiskt, religiöst, andligt, kulturellt, ekologiskt eller estetiskt värde eller betydelse;
- (i) *Sedvanerätt* – lagar bestående av sedvänjor accepterade som lagliga krav eller obligatoriska förvaltningsregler; sedvänjor och föreställningar vilka utgör en så vital och ursprunglig del av ett socialt och ekonomiskt system att de kan betraktas som lagar\*;
- (j) *Miljökonsekvensbeskrivning* – är en process som utvärderar den sannolika miljöpåverkan av ett föreslaget projekt och som föreslår lämpliga förebyggande åtgärder, samt beaktar socioekonomisk och kulturell påverkan och påverkan på folkhälsan samt deras inbördes förhållanden, både positiva och negativa;
- (k) *Helig plats* – kan relatera till en plats, ett objekt, en struktur, ett område eller ett naturligt kännetecken eller område som av den nationella regeringen eller ett urfolkssamhälle bedöms vara av särskild vikt i enlighet med ett urfolks- eller lokalt samhälles sedvänjor rörande dess religiösa och/eller andliga betydelse;
- (l) *Social konsekvensbeskrivning* – är en process för att utvärdera den sannolika påverkan, både positiv och negativ, av ett föreslaget projekt som kan inverka på rättigheterna – med dess ekonomiska, sociala, kulturella, samhällsliga och politiska dimensioner – såväl som välmående, vitalitet och livskraft hos ett påverkat lokalt samhälle. Det vill säga, ett samhälles livskvalitet mätt i termer av olika socioekonomiska indikatorer, såsom fördelningen av inkomst, fysisk och social integritet och skydd av individer och samhällen, anställningsnivå och -möjligheter, hälsa och välfärd, utbildning samt tillgång till bostäder, och standarden av, boendeförhållanden, infrastruktur och service.
- (m) *Strategisk miljöbedömning* – är en process som utvärderar den sannolika miljöpåverkan av tänkta policys, planer eller program för att säkerställa att dessa är till fullo inkluderade och i ett tidigt

---

\* Se definition i *Black Law Dictionary* (7:e upplagan), 2000.

skede är beaktade i beslutsprocessen, tillsammans med ekonomiska, sociala och kulturella överväganden\*;

- (n) Traditionell kunskap – relaterar till traditionella kunskaper, innovationer och sedvänjor hos urfolks- och lokala samhällen med traditionella livssätt som är relevanta för bevarande och hållbart nyttjande av biologisk mångfald.

### III. RUTINER ATT BEAKTA

- 7. Med beaktande av att de aktörer som är involverade i bedömningsprocessen kan inkludera förslagsställaren för projektet, en eller flera myndigheter, urfolks- och lokala samhällen, intressenter samt tekniska experter som leder bedömningen; vidare konstaterande att det är önskvärt att man tar hänsyn till kulturella, miljömässiga och sociala aspekter inom en bedömningsprocess, och med hänsyn till de grundläggande komponenterna i en miljökonsekvensanalys som beskrivs i riktlinjerna kring införlivandet av biodiversitetsrelaterade frågor i lagstiftningen och/eller processen rörande miljökonsekvensbeskrivning och i den strategiska miljöbedömningen; därför bör en integrerad bedömning involvera följande steg:

- (o) *Förberedelsefas:*

- i. Behovsbedömning;
- ii. Avgränsning;

- (p) *Huvudfas:*

- i. Utvärdering och analys av påverkan;
- ii. Beaktande av förebyggande åtgärder (inklusive att inte fortsätta med projektet, sökande av alternativ som undviker påverkan, inkluderandet av säkerhets-åtgärder vid utformningen av projektet, eller erbjudande av kompensation – monetär och/eller icke-monetär – för negativ påverkan)

- (q) *Rapporterings- och beslutsfattandefas:*

- i. Rapportering av konsekvensbeskrivningen
- ii. Översiktlig granskning av konsekvensbeskrivningen
- iii. Beslutsfattande, samt
- iv. Utveckling av skötsel- och övervakningsplaner, inklusive roller och ansvarsfördelning, alternativa förslag och krav på förebyggande åtgärder och villkor

- (r) *Utvärdering och revision:* Övervakning och miljömässig revision.

- 8. Som en del i de ovan beskrivna faserna, kan följande steg också beaktas när en konsekvensbeskrivning genomförs för ett projekt som är tänkt att ske på, eller sannolikt kommer att påverka, heliga platser och mark- och vattenområden som traditionellt bebos eller nyttjas av urfolks- och lokala samhällen:

- (s) Tillkännagivande och konsultation med allmänheten av förslagsställaren för det föreslagna projektet;
- (t) Identifiering av urfolks- och lokala samhällen samt relevanta intressenter som sannolikt kan komma att beröras av det föreslagna projektet;
- (u) Etablerandet av effektiva mekanismer för urfolks- och lokala samhällens deltagande i konsekvensbeskrivningsprocessen, inkluderande kvinnor, ungdomar, äldre och andra sårbara grupper;
- (v) Etablering av en överenskommen process för att registrera perspektiv och synpunkter från medlemmar av urfolks- och lokala samhällen vilkas intressen sannolikt kommer att påverkas av det planerade projektet;

.....  
\* Term härledd från definitionen i paragraf 1(b) i riktlinjerna för införlivande av frågor relaterade till biodiversitet i lagstiftningen för miljökonsekvensbeskrivningar och/eller processer och i strategiska miljöbedömningar innefattad i bilagan till beslut VI/7 A.



- (w) Etablering av en process varmed urfolks- och lokala samhällen kan ha möjligheten att acceptera eller förkasta ett föreslaget projekt som kan ha inverkan på deras samhälle;
  - (x) Identifiering och tillhandahållande av tillräckliga mänskliga, finansiella, tekniska och rättsliga resurser för att urfolks- och det lokala samhället ska kunna delta effektivt i alla faser av konsekvensbeskrivningsprocessen;
  - (y) Etablering av en miljöskötsel- eller övervakningsplan (*environmental management or monitoring plan*, EMP), inkluderande beredskapsplaner rörande eventuell negativ kulturell, miljömässig och social påverkan av det planerade projektet;
  - (z) Identifiering av aktörernas ålagda ansvar, gottgörelse, försäkring och kompensation;
  - (aa) När så är lämpligt även en sammanfattning av de avtal eller handlingsplaner som rör ömsesidigt överenskomna villkor mellan projektägaren och det drabbade urfolks- och lokala samhället, för att genomföra åtgärder i syfte att förhindra eller mildra all form av negativ påverkan från den föreslagna verksamheten;
  - (ab) Etablering av en gransknings- och överklagandeprocess.
9. Medan fokus på miljö-, kultur- och socialkonsekvensbeskrivningar av nödvändighet är olika, kan det emellertid antas att stegen för att genomföra dessa tre typer av bedömningar huvudsakligen kommer att bli samma. I de fall där projektet är småskaligt och lokalt initierat kan det emellertid vara möjligt att utelämnat vissa av dessa steg.

#### *A. Tillkännagivande och konsultering med allmänheten av förslagsställaren om det föreslagna projektet*

10. Förespråkarna för ett projektförslag eller den ansvariga myndigheten bör inleda en process för tillkännagivande och offentligt samråd kring syftet med projektet. Ett sådant tillkännagivande bör använda sig av alla allmänna informationskanaler (skriftliga, elektroniska och personliga media, inräknat dagstidningar, radio, television, e-post, möten för allmänheten, etc.), ta i beaktande omständigheterna för avlägsna eller isolerade och i stor utsträckning icke läs- och skrivkunniga samhällen, och försäkra sig om att ett sådant tillkännagivande och konsultation äger rum på det/de språk som talas i det berörda samhället och regionen. Sådant tillkännagivande bör klart identifiera projektägaren, innehålla en kortfattad summering av förslaget, och vilka platser och samhällen som troligen kommer att påverkas, förväntad påverkan (om någon) på bevarande och hållbart nyttjande av biologisk mångfald, liksom möjlig kulturell och social påverkan, arrangemang för samråd med allmänheten, kontaktuppgifter, viktiga datum i projektets planering, inklusive de angående konsekvensbeskrivningsprocedurer, och identifiera förpliktelser inom nationella och subnationella lagar, likasom lokala, regionala och internationella överenskommelser.
11. Projektförslaget och konsekvensbeskrivningen bör göras tillgänglig för organisationer som representerar påverkade urfolks- och lokala samhällen och relevanta intressenter i syfte att möjliggöra offentlig granskning och konsultation. Det bör inkludera alla relevanta detaljer om det föreslagna projektet. Tillkännagivande och konsultation med allmänheten om den föreslagna projektet bör lämna tillräckligt med tid för urfolks- och lokala samhällen så att de kan bereda sitt svar. Möjlighet att presentera sitt svar bör också medges för ett fullständigt och rättvist övervägande av projektägaren.

#### *B. Identifiering av urfolks- och lokala samhällen och intressenter som sannolikt kan komma att beröras av det föreslagna projektet*

12. I samband med alla projekt som avses ske på, eller sannolikt kommer att påverka heliga platser och mark- och vattenområden som traditionellt bebos eller nyttjas av dem, bör urfolks- och lokala samhälle inbjudas

att delta i och ges full respekt i alla delar av bedömnings- och utvecklingsprocessen, inklusive planering och genomförande.

13. Det bör finnas en formell process för att identifiera och engagera representanter för urfolks- och lokala samhällen, experter och organisationer, och relevanta intressenter, inklusive lokala och öppna samråd. När väl alla parterna har blivit identifierade är det lämpligt att en kommitté med ombud för parterna formellt instiftas och att dess mandat definieras att vara rådgivande i konsekvensbeskrivningsprocesserna, särskilt i samband med behovsbedömnings- och avgränsningsfaser och för inrättandet olika miljöskötsel- och övervakningsplaner, liksom kulturella och sociala beredskapsplaner. Vid inrättandet av denna kommitté bör särskild hänsyn tas för att försäkra sig om en tillräcklig representation av urfolks- och lokala samhällen.

#### *C. Inrättandet av mekanismer för deltagandet av urfolks- och lokala samhällen*

14. Berörda urfolks- och lokala samhällen bör inbjudas delta hos alla organ som är utsedda att ge råd i behovsbedömnings- och avgränsningsfasen eller de bör bli konsulterade i konsekvensbeskrivningsprocessen för ett givet projekt och bör involveras vid utarbetandet av direktiven, med hänsyn till nationell lagstiftning, inför genomförandet av konsekvensbeskrivningen. Behovsbedömnings- och avgränsningsfaserna bör också ta i beaktande eventuella samhällsutvecklingsplaner och verktyg för strategiska miljöbedömningar formulerade av det samhälle som påverkas.
15. Vid sidan av representation i de organ som anlitas för att ge råd i övriga faser av konsekvensbeskrivningsprocessen bör fullständigt och effektivt deltagande och engagemang av de berörda urfolks- och lokala samhällena beaktas genom tillämpning av modeller för samhällsdeltagande under genomförandet, såväl som beslutsfattandet, av konsekvensbeskrivningen. Projektägaren bör även erbjuda regelbunden återkoppling till den berörda allmänheten under samtliga faser av konsekvensbeskrivnings- och utvecklingsprocessen.
16. I syfte att underlätta engagemanget och deltagandet för berörda urfolks- och lokal samhällen bör lokala experter utses och deras kunskaper erkännas och tas tillvara så tidigt som möjligt.

#### *D. Inrättande av en överenskommen process för att dokumentera åsikter och farhågor från medlemmarna av urfolks- eller lokala samhällen vars intressen sannolikt kommer att påverkas av det föreslagna projektet*

17. Projektägaren och medlemmar av det berörda urfolks- eller lokala samhället bör inrätta en process där lokalsamhällets åsikter och farhågor registreras på ett korrekt sätt i de fall då samhällsmedlemmar kanske inte har möjlighet att delta i möten ordnade för allmänheten t.ex. på grund av lokalsamhällets avlägsenhet eller nedsatt hälsa. Även om skrivna utlåtanden är att föredra kan även samhällsmedlemmarnas åsikter, med det berörda samhällets samtycke, spelas in på video eller ljudband eller på något annat lämpligt sätt.

#### *E. Identifiering och tillhandahållande av tillräckliga mänskliga, finansiella, tekniska och rättsliga resurser för ett effektivt deltagande av urfolks- och lokala samhällen i alla faser av konsekvensbeskrivningsprocessen*

18. Staten bör tidigt identifiera berörda urfolks- och lokala samhällen och om så medges tillhandahålla nödvändiga mänskliga, finansiella, tekniska och rättsliga resurser, särskilt till urfolks- och lokala samhällen i syfte att

stötta lokal expertis från dessa samhällen. Detta kommer att underlätta ett effektivt deltagande från urfolks- och lokala samhällen under konsekvensbeskrivningsprocessen. I allmänhet gäller att ju större projekt som föreslås desto mer vittspridda blir den potentiella påverkan och således blir också behoven för support och kapacitets-uppbyggande större.

#### *F. Etablering av en miljöskötsel- eller övervakningsplan inkluderande beredskapsplaner avseende möjliga ogynnsamma kulturell, miljömässig och social påverkan av det tänkta projektet*

19. För att kunna maximera nyttan och minimera negativ påverkan är det nödvändigt i de flesta fall att etablera en miljöskötsel- eller miljöövervakningsplan som ett ramverk inom vilket projektet kan äga rum. Utformning av en miljöskötsel- eller övervakningsplan bör styras av det berörda lokalsamhällets utvecklingsplan och/eller åtgärder för strategisk miljöbedömning, i de fall en sådan plan existerar, och bör även inkludera beredskapsplaner för eventuell negativ kulturell och social påverkan.

#### *G. Identifiering av aktörer ansvariga för skadeståndsskyldighet, återställande, försäkring och kompensation*

20. För att kunna bibehålla hälsa, välmående och säkerhet hos urfolks- och lokala samhällen och de ekosystemen som försörjer dem, och, så långt det är möjligt, för att förebygga negativ kulturell, miljömässig och social påverkan till följd av föreslagna projekt, bör de aktörer som bär ansvaret för skadeståndsskyldighet, återställande, försäkring och kompensation pekas ut tydligt.

#### *H. Slutsats av överenskommelser eller aktionsplaner mellan projektägaren och de berörda urfolks- eller lokala samhällena på gemensamt överenskomna villkor*

21. För att skydda intressena hos berörda urfolks- och lokala samhällen kan en överenskommelse förhandlas fram mellan det berörda samhället och förslagsställaren till projektet. Villkoren för en sådan överenskommelse, med hänsyn till nationell lagstiftning och bestämmelser, kan komma att omfatta de procedurmässiga aspekterna av konsekvensbeskrivningen, inklusive valet av ett noll-alternativ, och lägga fram rättigheter, skyldigheter och ansvarstagande för samtliga parter och även fokusera på åtgärder för att förebygga eller mildra den ämnade projektets negativa inverkan.

#### *I. Etablering av en prövo- och appelleringsprocess*

22. Parterna skall, om så inte redan gjorts, sträva efter att säkerställa de berörda urfolks- och lokala samhällenas fulla deltagande, i enlighet med nationell lagstiftning, i den beslutsfattande processen för alla projektförslag, inklusive prövo- och appelleringsprocessen. Därvid bör man beakta metoder för medling och konfliktlösning som kan inkludera traditionella metoder.

#### *IV. Integration av kulturell, miljömässig och social konsekvensbeskrivning som en gemensam process*

23. Med tanke på den unika relationen som urfolks- och lokala samhällen har till den omgivande miljön ger dessa riktlinjer möjlighet till integrering av kultur-, miljö- och socialkonsekvensbeskrivning som en ge-

mensam process. Genomförandet av konsekvensbeskrivningar bör uppfylla kraven i konventionen om biologisk mångfalds som de framställs i artiklarna 14 och 8j och ta i beaktande de generella principer som inleder arbetsprogrammet i artikel 8j och därtill hörande bestämmelser. Riktlinjerna bör beakta arbetet för att integrera biodiversitetsfrågor i miljökonsekvensbeskrivningar och strategisk miljökonsekvensbedömning i enlighet med artikel 14 i konventionen och särskilt uppmärksamma införlivandet av kulturella och sociala överväganden inom all tänkbar lagstiftning eller policy rörande miljökonsekvensbeskrivningar.

## A. Kulturkonsekvensbeskrivning

24. Genom processen att upprätta kulturkonsekvensbeskrivningar, och särskilt under behovsbedömnings- och avgränsningsfaserna, bör man identifiera frågor som är av särskild kulturell betydelse, såsom kulturarv, religion, tro och heliga läror, sedvänjor, former av social organisation, system för naturresursanvändning, inräknat mönster för markanvändning, platser av kulturell betydelse, ekonomisk värdering av kulturresurser, heliga platser, ceremonier, språk, sedvanerättsliga system och politiska strukturer, roller och seder. Möjlig påverkan på alla aspekter av kultur, inräknat heliga platser, bör därför tas i beräkning när man tar fram en kulturkonsekvensbeskrivning.
25. Konsekvensbeskrivning av kulturarv handlar om ett föreslaget projekts troliga påverkan på fysiska lämningar av ett samhälles kulturarv och är ofta berörd av kulturminneslagar. En konsekvensbeskrivning av kulturellt arv kommer beroende på omständigheterna att behöva ta internationella, nationella och lokala kulturarvsvärden i beaktning.
26. I händelse av att platser eller objekt av potentiell betydelse för kulturarvet uppdagas i markarbeten i anslutning till ett projekt, bör alla aktiviteter i och omkring området för upp-täckten upphöra fram till dess att en ordentlig arkeologisk eller kulturarvsmässig bedömning har genomförts.
27. Vid bestämning av kulturkonsekvensbeskrivningens inriktning bör man ha följande i åtanke:
  - (ac) Möjlig påverkan på fortsatt sedvanebruk av biologiska resurser;
  - (ad) Möjlig påverkan för respekt, bevarande, skydd och bibehållande av traditionell kunskap, innovationer och sedvänjor;
  - (ae) Etiketterregler;
  - (af) Möjlig påverkan på heliga platser och associerade ritualer eller ceremoniella aktiviteter;
  - (ag) Respekt för behovet av kulturell integritet; och
  - (ah) Möjlig påverkan på praktiserandet av sedvanerätt.

### *1. Möjlig påverkan på fortsatt sedvanebruk av biologiska resurser*

28. Bedömningen bör helt och fullt ta sedvanebruk av biologiska resurser i enlighet med konventionens krav i beaktande, särskilt i relation till artikel 10c, eftersom minskningen av genetisk mångfald bibehållen och främjad av sådant sedvanebruk kan leda till en förlust av associerad traditionell kunskap, innovationer och sedvänjor.

### *2. Möjlig påverkan på respekt, bevarande, skydd och bibehållande av traditionell kunskap, innovationer och sedvänjor*

29. Som en del av genomförandet av kulturkonsekvensbeskrivningar ska man ta tillräcklig hänsyn till innehavarna av traditionella kunskaper, innovationer och sedvänjor och kunskaperna i sig själva. Sedvanerätt



som styr ägande, tillgång, kontroll, användande och spridning av traditionell kunskap, innovationer och sedvänjor bör respekteras. Föreskrifter rörande urfolks- och lokala samhällen bör följas med hänsyn till offentliggörande av hemlig och/eller helig kunskap, inklusive de som kan involvera offentliga förhör och rättsliga processer i domstolar. I händelse av avslöjandet av hemlig och/eller helig kunskap, bör i förväg avgivet informerat medgivande och lämpliga skyddsåtgärder garanteras.

### *3. Föreskrifter*

30. Som en del i möjliga överenskommelser eller handlingsplaner som ska ingå av projektets förslagsställare och berörda samhällen kan föreskrifter utarbetas i syfte att underlätta ett korrekt uppförande i samband med verksamheten och av personal knuten till den, på heliga platser och på vatten- och markområden ursprungligt bebodda eller nyttjade av urfolks- och lokala samhällen. Specifika föreskrifter kan behöva utvecklas för särskilda typer av projekt (t.ex. äventyrsturism, gruvverksamhet) och kan behöva ta i beaktande behovet av verksamheten övervakas vid besök hos lokala samhällen, specifika platser eller när den inkluderar medlemmar ur urfolks- och lokala samhällen. Föreskrifter bör respektera bestämmelser som redan existerar i enlighet med nationella, subnationella eller lokala självstyrebestämmelser.

### *4. Möjlig påverkan på heliga platser och associerade ritualer eller ceremoniella aktiviteter*

31. När projekt är avsedda att genomföras på eller sannolikt kommer att påverka heliga platser och mark- och vattenområden som traditionellt bebos eller nyttjas av urfolks- och lokala samhällen, bör personal som är kopplad till sådan verksamhet förstå att heliga platser och områden eller platser av annan kulturell betydelse kan ha viktig koppling till bevarandet och det hållbara nyttjandet av biologisk mångfald, och, i vidare mening, vidmakthållandet av de naturresurser som dessa samhällen är beroende av för sitt välbefinnande.
32. Om det är nödvändigt för att kunna bedöma en föreslagen verksamhets potentiella påverkan på en helig plats, bör bedömningsprocessen även inkludera valet av en alternativ plats för verksamheten i konsultation med platsens tillsyningsmän och det berörda samhället som helhet. Om en helig plats kan komma att påverkas av en föreslagen verksamhet och om platsen saknar rättsligt skydd kan berörda urfolks- och lokala samhällen vilja upprätta föreskrifter för den berörda platsen utifrån den föreslagna verksamheten.

### *5. Respekt för behovet av kulturell integritet*

33. Projektägarna och personal knuten till projektet ska respektera urfolks- och lokala samhällens kulturella känslighet och behov av avskildhet, speciellt med hänsyn till viktiga ritualer och ceremonier, som är associerade med övergångar mellan olika livsstadier och döden. De bör vidare försäkra sig om att deras aktiviteter inte inkräktar på sådana samhällens dagliga rutiner och annan verksamhet.

### *6. Möjlig inverkan på praktiserandet av sedvanerätt*

34. Förslag till projekt bör granskas utifrån deras potentiella påverkan på det berörda samhällets sedvanerätt. Om ett projekt kräver en introduktion av utomstående arbetskraft eller förändringar i ett lokalt hävdvunnet system (t.ex. angående nyttjanderätt till mark, resursfördelning och förmåner) kan det resultera i konflikter. Det kan därför bli nödvändigt att kodifiera vissa delar av sedvanerätten, klargöra rättskipningsärenden och förhandla fram sätt att minimera överträdelse av lokala lagar.

## B. Miljökonsekvensbeskrivningar

35. Vid hanteringen av de miljömässiga delarna av en konsekvensbeskrivning avseende ett projekt som är tänkt att ske på, eller sannolikt kommer att påverka, heliga platser och mark- och vattenområden som traditionellt bebos eller nyttjas urfolks- och lokala samhällen bör man även beakta de riktlinjer som inkluderar biodiversitetsrelaterade frågor i lagstiftningen för miljökonsekvensbeskrivning och/eller processen och i strategisk miljöbedömning. Den nationella lagstiftningen rörande miljökonsekvensbeskrivning och sådana processer bör respektera existerande nedärvda mark- och fördragsrättigheter såväl som juridiskt fastslagna rättigheter för urfolks- och lokala samhällen. Som processer kring informationsinsamling kan miljökonsekvensbeskrivningar bidra till att skydda urfolks- och lokala samhällens rättigheter genom att identifiera de särskilda aktiviteter, sedvänjor och föreställningar hos de påverkade urfolks- och lokala samhällena.
36. Den direkta påverkan av det föreslagna projektet på lokal biodiversitet på ekosystem-, art- och genetisk nivå bör bedömas, särskilt vad gäller påverkan på de komponenter av den biologiska mångfalden som berörda urfolks- eller lokala samhällen och deras medlemmar är beroende av för sitt levebröd, välbefinnande eller andra behov. Indirekt påverkan ska noggrant granskas och långsiktigt övervakas. Det tänkta projektet bör bli rigoröst bedömd med avseende på invasiva arter.

### 1. Baslinjestudier

37. För att effektivt kunna genomföra en miljökonsekvensbeskrivning för ett föreslaget projekt är det önskvärt att genomföra en baslinjestudie i nära samarbete med berörda urfolks- och lokala samhällen med syfte att förvissa sig om att de komponenter av biologisk mångfald som är av särskild betydelse för det berörda urfolks- eller lokala samhället inte påverkas. Detaljerad kunskap om biologiska resurser (ekosystem, arter och genetisk diversitet), inklusive skattning av dessa resurser, är essentiell för skyddet av såväl biodiversitet som kulturella värden. Sådana baslinjestudier bör exempelvis inkludera bedömning om huruvida de olika typer av habitat som kommer att påverkas av det planerade projektet finns representerade i redan befintliga naturreservat (under de nationella bevarandeprogrammen), och huruvida speciella odlade arter (och sorter) för föda och jordbruk, är representerade i *ex situ*-samlingar. Baslinjestudier ska inhämta information med avseende på:
  - a. Artinventering (inklusive identifiering av särskilda arter viktiga för det berörda urfolks- eller lokala samhället som livsmedel, medicin, bränsle, foder, byggnation, produktion av artefakter, beklädnad eller för religiösa och ceremoniella syften etc.);
  - b. Identifiering av hotade arter, sårbara arter etc. (om möjligt hänvisa till Internationella naturvårdsunionens (IUCN) rödlista, konventionen om internationell handel med utrotningshotade arter av vilda djur och växter (CITES) samt nationella inventeringar);
  - c. Identifiering av särskilt betydelsefulla habitat (som häcknings-/lekområden, områden med inhemsk vegetation, tillflyktsorter för djur inklusive buffertzoner och korridorer, habitat och färdleder för flyttande arter) och kritiska häckningstider för hotade och viktiga arter;
  - d. Identifiering av områden av särskild ekonomisk betydelse (såsom jakt- och fångstområden, fiskevatten, insamlingsområden, betesmarker, timmeravverkningsområden och andra skördeområden);
  - e. Identifiering av särskilt betydelsefulla fysiska karaktärsdrag och andra naturliga faktorer i landskapet, vilka bidrar till biodiversiteten och ekosystemen (t.ex. vattendrag, källor, sjöar, gruvor/stenbrott vilka tillgodoser lokala behov); och
  - f. Identifiering av platser av religiös, andlig, ceremoniell och helig betydelse (som t.ex. heliga lundar och symboliska platser relaterade till förfäderna).

38. Enligt princip 11 i ekosystemansatsen som godkändes av partsmötet i paragraf 1 av beslut V/6, bör traditionell kunskap, innovationer och sedvänjor betraktas som en viktig och nödvändig komponent av baslinjestudien, särskilt traditionell kunskap, innovationer och sedvänjor hos dem som har ett långt samexisterande med den mark där projektet är tänkt att ske. Traditionell kunskap, innovationer och sedvänjor kan härledas genom gamla fotografier, tidningsartiklar, kända historiska händelser, arkeologiska rapporter, antropologiska rapporter eller annan dokumentation i arkivsamlingar.

### C. Socialkonsekvensbeskrivning

39. För att effektivt kunna genomföra en social konsekvensbeskrivning med hänsyn till ett urfolks- eller lokala samhällen som är, eller sannolikt kommer att bli, påverkat av ett föreslaget projekt bör man i behovsbedömnings- och avgränsningsfaserna beakta kön samt demografiska faktorer, boende och inkvartering, anställning, infrastruktur och tjänster, fördelning av inkomst och tillgångar, traditionella produktionssystem och produktionsmedel såväl som utbildningsbehov, tekniskt kunnande och olika finansiella faktorer.
40. Föreslagna projekt bör utvärderas i relation till påtagliga fördelar för sådana samhällen, såsom till skapande av icke-riskfyllda arbetstillfällen, livskraftiga intäkter från rimliga avgifter påförda verksamhetens förmåntagare, tillgång till marknader och diversifiering av inkomstmöjligheter. Utvärderingen av påverkan på traditionella ekonomier kan omfatta ekonomisk värdering av negativ social påverkan, t.ex. kriminalitet och sexuellt överförbara sjukdomar.
41. Projekt som involverar förändringar av traditionella metoder för livsmedelsproduktion eller involverar införandet av kommersiell odling och skörd av en viss vild art bör göra en bedömning av dessa förändringar eller introduceringar.
42. I sociala konsekvensbeskrivningar bör sociala utvecklingsindikatorer förenliga med urfolks- och lokala samhällets egna synsätt utvecklas och de bör inkludera genus- och generationsperspektiv, hälsa, säkerhet, säkerhetsaspekter avseende livsmedeltillgång och levebröd samt möjlig påverkan på social sammanhållning och mobilisering.
43. Vid fastställande av avgränsningen av en socialkonsekvensbeskrivning bör följande beaktas:
- (ai) Baslinjestudier;
  - (aj) Ekonomiska hänsynstaganden
  - (ak) Möjlig påverkan på traditionella system för besittningsrätt av mark och annat nyttjande av naturresurser;
  - (al) Hänsyn till genusaspekter;
  - (am) Hänsyn till generationsaspekter;
  - (an) Aspekter på hälsa och säkerhet;
  - (ao) Effekter på social sammanhållning;
  - (ap) Traditionell livsstil; samt
  - (aq) Möjlig påverkan på tillgång till biologiska resurser för uppehälle.

#### 1. Baslinjestudier

44. Vid genomförandet av baslinjestudier bör följande områden, bland andra beaktas:

- (ar) Demografiska faktorer (befolkningens antal och åldersstruktur, etnisk gruppering, befolkningsfördelning och befolkningsrörelser – inklusive årstidsbundna flyttningar);

- (as) Boende och mänskliga bosättningar inklusive ofrivilliga återflyttar, tvångsförflyttning av urfolk från mark och ofrivilligt kvarhållande av nomadfolk;
- (at) Samhällets hälsostatus (i synnerhet hälsoproblem/-frågor – tillgång till rent vatten – infektionssjukdomar och endemiska sjukdomar, näringsbrist, förväntad livslängd, användning av traditionell medicin, etc.);
- (au) Sysselsättningsnivåer, arbetsområden, kunnande (särskilt traditionellt kunnande), utbildningsnivå (inklusive nivåer uppnådda genom informella och formella utbildningsprocesser), utbildningar, behov av kompetensutveckling;
- (av) Nivå på infrastruktur och tjänster (medicinska tjänster, transporter, avfallshantering, vattentillgång, sociala faciliteter (eller frånvaro av) för rekreation, etc.);
- (aw) Nivå och fördelning av inkomster (inklusive traditionella system för fördelning av varor och tjänster baserade på ömsesidighet och byteshandel);
- (ax) Fördelning av tillgångar (t.ex. nyttjanderätt till mark, rätten till naturresurser, ägande av andra tillgångar utifrån vem som har rätten till inkomst samt andra förmåner);
- (ay) Traditionella produktionssystem (livsmedel, medicin, artefakter), inklusive genusroller i sådana system; samt
- (az) Uppfattningar som urfolks- och lokala samhällen har avseende sin framtid och möjligheter att förverkliga framtida strävanden.

45. I synnerhet i relation till husbehovsbaserade urfolks- och lokala samhällen bör dessutom följande sociala faktorer tas i beaktande, inklusive påverkan på dessa:

- (ba) Traditionella icke-monetära bytessystem som jakt, byteshandel och andra former av handel, inklusive arbetsbyte;
- (bb) Relaterade ekonomiska och sociala relationer;
- (bc) Vikten av genusroller och relationer;
- (bd) Traditionella ansvarstaganden och begrepp om jämställdhet och jämlikhet i samhället; och
- (be) Traditionella system för fördelning av naturresurser, inklusive resurser som jagats, insamlats eller skördats.

## *2. Ekonomiska överväganden*

46. Föreslagna projekt på heliga platser samt på mark- och vattenområden som traditionellt nyttjas av urfolks- och lokala samhällen bör säkerställa att konkreta fördelar tillfaller just dessa samhällen, i form av exempelvis ersättning för miljötjänster, skapande av arbetstillfällen i säker och riskfri arbetsmiljö, livskraftiga intäkter från rimliga avgifter påförda verksamhetens förmånstagare, tillgång till marknader samt diversifiering av inkomstbringande (ekonomiska) möjligheter för små och medelstora affärsföretag. I överensstämmelse med nationell lagstiftning eller andra relevanta nationella regler ska urfolks- och lokala samhällen vara involverade i den finansiella granskningsprocessen av projektet i vilken de deltar för att säkerställa att de resurser som investeras används effektivt.

## *3. Möjlig påverkning på traditionella system för nyttjande av mark och andra naturresurser*

47. Projekt som innebär särskilda förändringar av traditionella metoder som nyttjas inom livsmedelsproduktion eller medför introduktion av kommersiell odling och skörd av en viss vild art (t.ex. för att tillgodose marknadens behov av en viss ört, krydda, medicinalväxt, fisk, päls eller läder) kan leda till ett tryck på att omstrukturera traditionella system för nyttjanderätt till mark eller tvångsinlösning av mark, men det kan också skapa ett tryck på det hållbara nyttjandet av biologisk mångfald som ett led i en anpassning till nya produktionsvolymerna. Följderna av sådana förändringar kan bli långtgående och behöver därför bli noggrant



granskade utifrån de berörda urfolks- och lokala samhällenas egna värderingssystem. Trolig påverkan på odlande och/eller kommersiellt skördande av vilda arter bör också granskas och uppmärksammas.

#### *4. Hänsyn till genusaspekter*

48. I socialkonsekvensbeskrivningar finns ett särskilt behov av att granska den potentiella påverkan av ett föreslaget projekt på kvinnor i det berörda samhället med speciell hänsyn till deras roll som försörjare vad gäller livsmedel, uppfostrare av familjen, beslutsfattare i samhället och ansvariga för hushållet, såväl som deras insatser som vårdare av biodiversitet och bärare av vissa delar av (genusspecifika) traditionella kunskaper, innovationer och sedvänjor.

#### *5. Hänsyn till generationsaspekter*

49. I alla socialkonsekvensbeskrivningar bör den potentiella påverkan av ett föreslaget projekt granskas utifrån hur den påverkar samtliga generationer i samhället. Det är särskilt angeläget att beskriva den påverkan som eventuellt kan störa äldres möjligheter att överföra sina kunskaper till ungdomar, eller vilket kan göra särskilda färdigheter och traditionella kunskaper, innovationer och sedvänjor överflödiga.

#### *6. Aspekter på hälsa och säkerhet*

50. I processen för konsekvensbeskrivningen bör hälso- och säkerhetsaspekter av det tänkta projektet bli granskade. Säkerhetsaspekter bör inkludera risker, såsom fysisk skada under konstruktionen och hälsorisker som kan resultera från olika former av föroreningar, sexuellt utnyttjande, sociala oroligheter, störningar av habitat för medicinalväxter samt användningen av kemikalier såsom pesticider. Utländska arbetare bör undersökas med avseende infektionssjukdomar mot vilka lokalbefolkningen inte nödvändigtvis är immuna, eller som inte är kända inom deras samhälle.

#### *7. Effekter på social sammanhållning*

51. Konsekvensbeskrivningsprocessen bör överväga de möjliga effekter som ett föreslaget projekt kan ha på det berörda samhället och dess invånare som helhet genom att säkerställa att vissa individer eller grupper inte är orättvist gynnade eller missgynnade av den belastning samhället får som ett resultat av projektet.

### **V. GENERELL HÄNSYN**

52. Följande generella hänsynstaganden bör också beaktas vid genomförandet av en konsekvensbeskrivning av ett projekt som är föreslaget att ske på, eller sannolikt kommer att påverka, heliga platser och mark- och vattenområden som traditionellt bebos eller nyttjas av urfolks- och lokala samhällen, enligt följande:

(bf) I förväg avgivet informerat medgivande från berörda urfolks- och lokala samhällen;

(bg) Hänsyn till genusaspekter;

(bh) Konsekvensbeskrivning och utvecklingsplaner för samhället;

(bi) Hänsyn till lagstiftning;

(bj) Äganderätt, skydd och kontroll av traditionell kunskap, innovationer och sedvänjor samt teknologier använda i processer för kultur-, miljö- och socialkonsekvensbeskrivning;

(bk) Förebyggande åtgärder och åtgärder för minskning av hot;

- (bl) Behov av transparens i processen; och
- (bm) Etablering av prövnings- och tvistlösningsprocedurer.

#### *A. I förväg avgivet informerat medgivande från berörda urfolks- och lokala samhällen*

- 53. Om den nationella lagstiftningen kräver i förväg avgivet informerat medgivande av urfolks- och lokala samhällen bör utvärderingsprocessen överväga huruvida ett sådant i förväg avgivet informerat medgivande har erhållits eller ej. I förväg avgivet medgivande som svarar mot olika stadier av konsekvensbeskrivningsprocessen bör överväga rättigheter, kunskaper, innovationer och sedvänjor hos urfolks- och lokala samhällen; användandet av ett lämpligt språk och tillvägagångssätt, tilldelning av tillräckligt med tid och tillhandahållandet av exakt, saklig och korrekt juridisk information. Ändringar av det ursprungliga utvecklingsförslaget kommer att kräva ännu ett i förväg avgivet informerat medgivande från urfolks- och lokala samhällen.

#### *B. Hänsyn till genusaspekter*

- 54. Den viktiga roll som kvinnor och ungdomar har, särskilt kvinnor och ungdomar inom urfolks- och lokala samhällen, för bevarande och hållbart nyttjande av biologisk mångfald och behovet av fullt och effektivt deltagande av kvinnor i policyutveckling och -genomförande i syfte att bevara biologisk mångfald bör tillfullo beaktas.

#### *C. Konsekvensbeskrivning och utvecklingsplaner för samhället*

- 55. Urfolks- och lokala samhällen bör uppmuntras och bistås med nödvändiga resurser och kapacitet för att kunna formulera sin egen samhällsutvecklingsplan. Sådana planer bör inkludera och utveckla mekanismer för strategisk miljöbedömning vilken sammanfaller med mål och syften i utvecklingsplanerna och relevanta program för fattigdomsbekämpning som definieras av urfolks- och lokala samhällen.
- 56. Alla utvecklingsprojekt som är tänkta att ske på, eller sannolikt kommer att påverka, heliga platser och mark- och vattenområden som traditionellt bebos eller nyttjas av urfolks- och lokala samhällen, bör å ena sidan hålla en balans mellan ekonomiska, sociala, kulturella och miljömässiga hänsynstaganden, samt å andra sidan maximera möjligheterna för bevarande och hållbart nyttjande av biologisk mångfald, tillträde till, samt rättvis fördelning av vinster, samt erkänna traditionella kunskaper, innovationer och sedvänjor i linje med artikel 8j i konventionen om biologisk mångfald. Kultur-, miljö- och socialkonsekvensbeskrivningen ska belysa detta.

#### *D. Legala hänsynstaganden*

- 57. I alla konsekvensbeskrivningsprocedurer bör regeringar, deras myndigheter och projektägare, i enlighet med nationell lagstiftning och internationella åtaganden, beakta urfolks- och lokala samhällens rätt till mark- och vattenområden som traditionellt bebos eller nyttjas av dem och den därmed kopplade biologiska mångfald.
- 58. Det finns ett behov av klargörande av det juridiska ansvaret, särskilt med avseende på frågor som kan uppstå under genomförande av kultur-, miljö- och socialkonsekvensbeskrivningar inklusive tillämpning, förpliktelser, återställande och gottgörandeåtgärder.

### *E. Äganderätt, skydd och kontroll av traditionell kunskap, innovationer och sedvänjor samt teknologier använda i processer för att göra kultur-, miljö- och socialkonsekvensbeskrivning*

59. I enlighet med ekosystemansatsen, ska projektägarna erkänna vikten av att, där det är relevant, förstå och tillämpa de värden och kunskaper kring nyttjandet av biologisk mångfald som urfolks- och lokala samhällen har och deras tillämpning för hållbar utveckling.
60. I alla sammanhang relaterade till det ämnade projektet bör urfolks- och lokala samhällens sedvanerätt och immaterialrätt med avseende på deras traditionella kunskaper, innovationer och sedvänjor respekteras. Sådan kunskap ska endast användas efter ett i förväg avgivet informerat medgivande från ägarna till den traditionella kunskapen. För att säkerställa deras rättigheter bör urfolks- och lokala samhällen utforma, eller få hjälp att utforma, föreskrifter i kombination med relevant nationell lagstiftning gällande tillgång till och nyttjande av traditionella kunskaper, innovationer och sedvänjor i den kulturella, miljömässiga och sociala processen för att sammanställa konsekvensbeskrivningen. Assistans att utforma sådana protokoll ska erbjudas om så krävs.

### *F. Förebyggande åtgärder och åtgärder för minskning av hot*

61. I samband med konsekvensbeskrivningar, särskilt med avseende på förebyggande åtgärder kopplade till projektet, där det finns en risk för en signifikant minskning av eller förlust av biodiversitet, ska inte brist på vetenskaplig säkerhet användas som motiv att uppskjuta åtgärder för att undvika eller minimera sådana hot.

### *G. Behov av transparens*

62. Transparens och ansvarsskyldighet bör upprätthållas i samband med genomförandet av alla faser av kultur-, miljö- och socialkonsekvensbeskrivningar, samt i alla beslutsprocesser, med undantag av fall rörande nationell säkerhet och där hanteringen av hemlig/helig traditionell kunskap, innovationer och sedvänjor kräver konfidentialitet. En klausul om icke-avslöjande av information insamlad under konsekvensbeskrivningsprocessen av baslinjestudierna relaterade till traditionell kunskap, innovationer och sedvänjor bör garanteras.

### *H. Etablering av procedurer för prövning och tvistlösning*

63. I syfte att hantera tvister som kan uppstå i samband med förslagna projekt och den efterföljande konsekvensbeskrivningsprocessen ska medel och verktyg för att lösa meningsskiljaktigheter finnas tillgängliga eller utarbetas.

## **VI. TILLVÄGAGÅNGSSÄTT OCH MEDEL**

### *A. Kapacitetsuppbyggnad och förstärkning*

64. Alla aktiviteter i nationella miljökonsekvensbeskrivningar som syftar till att införliva kulturellt och socialt hänsynstagande samt biodiversitetsrelaterad hänsyn till urfolks- och lokala samhällen bör åtföljas av adekvat förstärkning och kapacitetsuppbyggnad. Det finns ett behov av att expertis rörande traditionella kunskaper, innovationer och sedvänjor ska finnas inom de organisationer som är ansvariga för konsekvensbeskrivningarna. Samtidigt behövs expertis från urfolks- och lokala samhällen vid utarbetande av metoder, tekniker och

procedurer för sammanställandet av konsekvensbeskrivningar. Utredningsgrupperna för miljökonsekvensbeskrivningar bör innehålla experter, inklusive experter från urfolken, på traditionella kunskaper, innovationer och sedvänjor som är relaterade till det relevanta ekosystemet.

65. Utbildningsseminarier om kulturella, sociala och biodiversitetsrelaterade aspekter på miljökonsekvensbeskrivningar/strategiska miljöbedömningar samt om ekonomiska värderingar för kulturella, sociala och biologiska resurser, för både handläggare av konsekvensbeskrivningar och representanter för urfolks- och lokala samhällen, kan underlätta utvecklingen av en tvärkulturell förståelse av frågorna.
66. Regeringar borde uppmuntra och stödja urfolks- och lokala samhällen, där de inte redan gjort, så att de kan utforma sina egna lokala utvecklingsplaner vilka kan möjliggöra för sådana samhällen att anta en mer kulturellt anpassad strategisk, integrerad och koordinerad förhållningssätt för sina utvecklingsbehov i samklang med lokalsamhällets mål och syften. Dessa planer borde innefatta en policy för strategisk miljöbedömning eller syfta till att tillhandahålla ett systematiskt tillvägagångssätt för att integrera hänsyn till sociala, miljömässiga och kulturella aspekter vid planering och beslutsfattande inom processen för konsekvensbeskrivningar för föreslagna projekt.

### *B. Lagstiftande myndigheter*

67. För att förmå utvecklarna att i ett väldigt tidigt skede nyttja metoder från de kulturella, miljömässiga och sociala konsekvensbeskrivningarna i syfte att förbättra planeringsprocessen innan projektansökan eller samtyckesstadiet, eller i vissa fall redan innan behovsbedömningsfasen, krävs:
  - att kultur-, miljö- och socialkonsekvensbeskrivningar som är relevanta för urfolks- och lokala samhällen görs till en integrerad del av miljökonsekvensbeskrivningar och strategiska miljöbedömningar och även införlivas i lagstiftningen, samt
  - att kraven tydliggörs för projekt- och policyutvecklare att finna de kulturellt, miljömässigt och socialt mest förnuftiga alternativen som undviker, reducerar och mildrar påverkan.

### *C. Utbyte av information*

68. Web-baserade resurser (såsom den nationella *clearing-house*-mekanismen inom konventionen om biologisk mångfald) och andra medel för utbyte av erfarenheter och information, inklusive traditionella kommunikationssätt, kan bidra till att öka medvetenheten om de bästa tillgängliga metoderna och användbara källor för information och erfarenhet för integrering av urfolks- och lokala samhällens kulturella, sociala och biodiversitetsrelaterade angelägenheter i processerna för miljökonsekvensbeskrivningar och strategiska miljöbedömningar. Sådana resurser bör utvecklas och användas vid utveckling och utbyte av information rörande miljökonsekvensbeskrivning.
69. Kommunikationen mellan utredningshandläggare och representanter för urfolks- och lokala samhällen med erfarenheter av processer kring kultur-, miljö- och socialkonsekvensbeskrivningar är i akut behov av att förbättras. Den bör stärkas genom seminarier och fallstudier samt erfarenhetsutbyte exempelvis via den tematiska fokuspunkten för artikel 8j relaterade åtaganden eller via *clearing-house*-mekanismen inom konventionen om biologisk mångfald.

### *D. Resurser*

70. Resurser, inklusive finansiellt, tekniskt och juridiskt stöd, bör göras tillgängliga för urfolks- och lokala samhällen och relevant nationella organisationer för att möjliggöra för dem att fullt ut kunna delta i alla as-



pekter av nationella konsekvensbeskrivningar. Detta stöd kan ges av nationella regeringar där det är möjligt, eller, i utvecklingsländer och länder med övergångsekonomier, av lämpliga biståndsorganisationer.

## Baksidestext på CBD-sekretariatets broschyr om riktlinjerna

De flesta urfolks- och lokala samhällen lever i områden där den allra största delen av världens genetiska resurser återfinns och deras kultur och kunskap är djupt rotad i den omgivning som de är beroende av. Som ett resultat därav har projekt tänkta att ske på, eller som sannolikt kommer att påverka, heliga platser och mark- och vattenområden som traditionellt bebos eller nyttjas av urfolks- eller lokala samhällen varit en källa till svårigheter för dessa samhällen på grund av den långsiktiga negativa påverkan dessa ofta kan ha på deras uppehälle och traditionell kunskap.

För att uppmärksamma detta problem har konventionens parter beslutat att, i samarbete med urfolks- och lokala samhällen, utveckla Akwé: Kon – Frivilliga riktlinjer för genomförande av kultur-, miljö- och socialkonsekvensbeskrivningar av projekt som är tänkta att ske på, eller sannolikt kommer att påverka, heliga platser och mark- och vattenområden som traditionellt bebos eller nyttjas av urfolks- eller lokala samhällen. Dessa frivilliga riktlinjer är namngivna efter en mohawk-term: "Akwé: Kon" vilket betyder "allt i skapelsen" för att betona den holistiska karaktären av detta hjälpmedel.

Riktlinjernas publicering under konventionen om biologisk mångfald gör dem tillgängliga till en vid krets aktörer, inklusive internationella och regionala organisationer, urfolks- och lokala samhällen, enskilda organisationer och övriga samhället.

Ytterligare information om riktlinjerna kan erhållas från den nationella fokuspunkten för konventionen eller konventionens sekretariat.

Secretariat Convention on Biological Diversity  
393 Saint-Jacques, Suite 300  
Montreal, QC, H2Y 1N9  
Kanada  
Tel.: +1 (514) 288-2220  
Fax: +1 (514) 288-6588  
Email: [secretariat@biodiv.org](mailto:secretariat@biodiv.org)  
[www.biodiv.org](http://www.biodiv.org)

Den ursprungliga publikationen trycktes med finansiellt stöd av  
the Department of Indian and Northern Affairs of the Government of Canada

## Workshop - 1

## Workshop om traditionell kunskap

Tisdagen den 16 mars 2010 klockan 09.00 – 16.00 på Naturicum, Bäcklösavägen 10, SLU Uppsala, lokal Wahlberg-salen

## Program

<i>Tid</i>	<i>Moment</i>	<i>Presentatör</i>
09.00 – 09.15	Välkomsthälsning och kort presentation av dagen samt deltagarna	Marie Kvarnström, Håkan Tunón och Ulf Sandström
09.15 – 09.30	Traditionell kunskap, artikel 8j och 10c samt Akwé: Kon-riktlinjerna	Håkan Tunón, programchef för Naptek
09.30 – 09.45	Traditionell och lokal kunskap i miljöbedömningar och MKB	Anders Hedlund, föreståndare för MKB-centrum SLU
09.45 – 10.00	Traditionell kunskap utifrån ett samiskt perspektiv	Åsa Nordin Jonsson, Sametinget
10.00 – 10.15	<del>Miljökonsekvensbeskrivningar ur ett samiskt perspektiv</del>	<del>Ragnhild Svommi, projektledare, Svenska Samernas Riksförbund (SSR) *</del>
10.15 – 10.45	Kaffe/te	
10.45 – 11.00	Hur tar vi hänsyn till fåbodbruket?	Calle Höglund, ordförande Gävleborgs Fåbodförening
11.00 – 11.15	Småskaligt fiske i små hamnar	Christer Carlsson, Svenska Kust- och Insjöfiskarnas organisation
11.15 – 12.30	Gemensam diskussion på temat <i>Vad är lokalsamhälle i denna kontext?</i>	
12.30 – 13.30	Lunch	
13.30 – 15.00	Diskussion i grupper på temat <i>Hur implementerar vi Akwé: Kon-riktlinjerna nationellt?</i> Kaffe/te	
15.00 – 15.45	Återsamling, diskussion vad som framkommit i gruppdiskussionerna	Håkan Tunón
15.45 – 16.00	Summering av dagen Vad händer framöver?	Håkan Tunón och Anders Hedlund

\* Uteblev på grund av inställt flyg.

## Deltagare

### *Namn*

Carlsson, Christer  
Caselunghe, Elvira  
Ekner, Maria  
Green, Carina  
  
Gren, Leif  
Gröndal, Tabita  
Gustavsson, Irene  
Hedlund, Anders  
Höglund, Calle  
Johansson, Goth Bertil  
Johnsson, Jörgen  
Kvarnström, Marie  
Källman, Stefan  
Lindblom, Ulf  
Nordin Jonsson, Åsa  
Nyström, Per  
Olofsson, Kristian  
Sandström, Ulf  
Tunón, Håkan  
Wall, Inga  
Wellin, Carl-Bertil  
Westman, Anna

### *Organisation*

Svenska Kust- och Insjöfiskare, SKIFO  
Forskningsassistent, SOL, SLU, Uppsala  
CEFOS, Göteborgs universitet  
Inst. för kulturanthropologi & etnologi,  
Uppsala universitet  
Riksantikvarieämbetet  
MKB-centrum SLU Uppsala  
Värmlands Säterbrukarförening  
MKB-centrum SLU Uppsala  
Gävleborgs Fäbodförening  
Värmlands Säterbrukarförening  
Ordf., Svenska Samernas Riskförbund (SSR)  
Napterk, Centrum för biologisk mångfald  
Jordbruksdepartementet  
MKB-centrum SLU Uppsala  
CESAM, Umeå Universitet  
LRF  
Riksföreningen Sveriges Fäbodbrukare  
MKB-centrum SLU Uppsala  
Napterk, Centrum för biologisk mångfald  
Riksföreningen Sveriges Fäbodbrukare  
Hela Sverige ska leva  
Riksantikvarieämbetet



## Gruppdiskussion:

### Hur kan vi skapa mer utrymme för dialog?

Deltagare: Marie Kvarnström, Carina Green, Christer Carlsson, Tabita Gröndal, Elvira Caselunghe

Marie: En undersökning inom Naptek visade att det är ofta skillnad på hur man ser på brukarnas respektive myndigheternas kunskap. Brukarnas kunskap är minst lika värdefull men ges inte utrymme t.ex. i skötselplaner för miljö- och gårdsstöd.

Christer: Exempelvis var en fråga i Göteborgs stadsdelsnämnd redan på förhand beslutad informellt, och blev således en pseudofråga. När det ska gå fort bryr sig myndigheterna inte om den demokratiska processen.

Elvira: Problemet med delaktighet finns på båda håll. Ofta när myndigheter bjuder in till samråd har de svårt att få folk att delta. Det är viktigt att utvärdera delaktigheten, hur den upplevts. Det görs alltför sällan.

Carina: Jag är kulturanthropolog och har studerat processen med världsarvet Lapponia. Samebyarna fick igenom beslutet om en samisk majoritet i styrelsen för förvaltningsorganisationen. Världsarvet blev i sig en plattform för kommunikation. Viljan och intentionen finns, men om delaktighet verkligen ska komma till stånd krävs en strukturförändring i samhället. Hur ska exempelvis länsstyrelsen lämna ifrån sig makt och ansvar? Viljan finns kanske, men strukturen förhindrar det. Det finns ett behov av bättre arenor och plattformar. Och vem har tolkningsföreträde?

Christer: Korruption är inget som nämns i Sverige, men ett vanligt exempel är att de egna intressena ger större engagemang i en fråga. Det är farligt, och det blir allt mer av detta, till nackdel för lokalsamhällena. Ex. jakträtter på öarna. Men vi talar inte om detta och hur det går till för det finns ju inte korruption i Sverige...

Tabita: Detta är viktigt och hänger ihop med när man i praktiken fattar ett beslut. Togs beslutet redan tidigare ute på golfbanan? Vilket beslutsunderlag hade man?

Christer: I just det här fallet frångick man helt beslutsordningen.

Carina: Administrativ rationalisering har lett till centralisering, men samtidigt görs arbete med demokrati.

Marie: Exempelvis landsbygdsprogrammet är inte utformat på brukarnas villkor. Det finns inte utrymme för dialog, samtidigt som det krävs väldigt mycket tid av de som söker bidrag (brukare eller föreningar) och av den kontrollapparat som krävs med dagens utformning av stödstruktur. På 1980-talet fanns enklare, mer schablonmässiga stödformer som var mer flexibla och betydligt mindre tidskrävande. Vi har fått ett kontrollsamhälle som är oerhört kostsamt för alla.

Naptek har börjat skissa på en utbildning i delaktighet och lokal kunskap för myndighetspersoner.

Tabita: Aktuell förenkling av PBL riskerar att ske på delaktighetens och demokratins bekostnad. Idag ställs stora krav på samråd. Förenklingsförslaget som är aktuellt innebär även en förenkling vad gäller kraven på samråd.

Carina: Under dagen har det framkommit synpunkter på att många processer förväntas gå fort. Under mitt arbete på Nya Zeeland hade man konsultation inför varje beslut. Där var det särskilt tydligt att beslut faktiskt måste få ta tid! I slutändan tjänar man därmed ändå tid. Jag vill betona att om man verkligen ska ha dialog så måste den få ta tid.

Marie: Och Lapponia är ju ett exempel just på detta!

Carina: Ja, men det var inte heller lätt där. Det kändes ofta stressat.

Christer: Ibland förekommer överklaganden bara för att skjuta upp ett beslut något år, trots att man vet att det ändå kommer att bli av förr eller senare.

Carina: Men, det är ju just den form av protest som systemet faktiskt medger.

Christer: De rika som bor på ön, i mitt fall, kommer inte på mötena och tar diskussionen som uppkommer. Det finns också exempel på processer när myndigheter sköter sig perfekt och då går det även snabbt. Då blir det inga överklaganden där.

Marie: Man kan nog höja nivån på lyssnandet genom utbildning.

Christer: Åsa Wilkse, f.d. miljöchef på Göteborgs hamn, är ett föredöme i detta sammanhang.

Carina: Många har ett stort engagemang och försöker verkligen ge allt, men ändå är det svårt.

Tabita: Det är en väsentlig skillnad mellan medborgarens privata sfär jämfört med rollen för en tjänsteman, som ju faktiskt kan släppa ett ärende efter jobbet.

Carina: Anknnytning och koppling till en plats är central för människan. Emotionellt engagemang likaså. Men hur skapar vi plattformar för fungerande kommunikation?

Tabita: Formen är viktig, men det handlar också om att hitta rätt målgrupp, formulera rätt frågor, bjuda in på rätt sätt, välja rätt tidpunkt osv.

Elvira: Har ni utvärderat deltagandeprocesserna i Lapponia? Finns det någon utomstående som gjort det?

Carina: Nej!

Elvira: Jag tycker att det är viktigt med utvärdering för att tillvarata erfarenheterna till liknande projekt.

Carina: Rättsligt är samerna det enda *lokalsamhället*. De har en annan status än t.ex. lokala fiskarbefolkningar och fåbodbrukare.



Marie: I Kustringen, som är en lokal organisation för tre kustbyar vid Kalix, arbetar man med att ta fram en lokal förvaltningsplan för fisket som de hoppas få godkänd av myndigheterna så småningom. De har för närvarande bra stöd från kommunfullmäktiges ordförande m.fl. Det är ett viktigt stöd, och ger större chans att få igenom önskemålen i förvaltningen.

Christer: Under 1993–94 innan Internet var helt introducerat ringde jag runt och hörde med alla som befann sig i olika delar av landet. Alla hade olika dialekter. Det gav en viktig form av kontakt, men nu använder vi aldrig telefon längre. Vi använder bara e-post och Internet.

Carina: Men Internet är trots det en väldigt viktig plattform.

Christer: Men även möten är viktigt, dock dyrt. Numera ser jag det som ett komplement.

Carina: I arbetet med Lapponia hade vi en stor del fysiska möten. Samerna deltog i detta främst som ide-

ellt arbete, till skillnad från myndighetsrepresentanter och andra.

Marie: Jag tror på utbildning för dialog och lokal kunskap. Dessutom skulle man kunna främja det policy-mässiga arbetet med en informell arbetsgrupp som har mandat att ta fram rekommendationer. Där alla kan jobba utifrån egen kapacitet (och inte som representant för sin myndighet/organisation).

Christer: Lokala referensgrupper med utomstående att kalla in när myndigheterna står frågande.

Elvira: En sådan referensgrupp skulle även kunna ha en utvärderande funktion.

Marie: Vi har även ett internationellt program, där jag sett nackdelen med att ägna för mycket tid åt utvärdering och sådant. Ibland tar rapportering tid, visst. Men på senare tid har kraven på uppföljning och utvärdering blivit omänskliga, i vissa verksamheter tar de mer än halva arbetstiden. Man behöver se till att lägga pengarna på att utvärdera rätt saker och på rätt sätt!



## Policyfrågor: Regelverk EU-direktiv som berör CBD och 8j!

Deltagare: Maria Ekner, Anders Hedlund, Stefan Källman, Per Nyström, Kristian Olofsson, Håkan Tunón

### Allmän diskussion inledningsvis:

De gamla brukningsmetoderna: Nu lever vi i en annan tid vilket leder till en annan biologisk mångfald. Det är aldrig statiskt i naturen och man kan aldrig bibehålla någonting bara på ett sätt...

Det sker alltid olika förändringar och justeringar i samhället. Frågan är var man ska dra gränsen av vad som ska bevaras och balansera det till nytta? Hur ska vi då tolka Mångfaldskonventionen?

Stefan Källman: *Conservation* eller *bevarande* är det verkligen ett bra ordval? Jag tror det är omöjligt att verkligen bevara något eftersom allt är föränderligt. Miljömålen är förmodligen något som är omöjliga att uppnå!

Landsbygdsförordning är det som gäller direkt. Sverige är förmodligen det land som lägger ner mest pengar på miljö inom landsbygdsprogrammet. (många tycker dock inte att detta är särskilt konstigt eftersom vi ha rätt mycket *miljö* jämfört med andra länder).

Det finns också delar av miljömålen som direkt motverkar produktionen.

Enligt landsbygdsprogrammets system får kontrollanten inte vara rådgivande och han måste bestämma ett beslut på hur en viss situation är just då. (Systemet bör var något mer flexibel) för situationer kan se olika ut på grund av många olika faktorer... Kontrollanterna måste vara mer flexibla när dem ska ta ett beslut...

(Rörande EU-regler och Bryssel) Det görs ett omfattande regelverk och i många länder så skiter de oftast i regelverket... I Sverige så kanske vi övertolkar regelverket... (anledning till att det är så komplicerat?) Som nation så följer vi dock för det mesta i regelverket till punkt och pricka.

Anders Hedlund: Vi skiter visst i reglerna! Men det skiljer sig åt från kommun till kommun...

Stefan Källman: Rörande stöd till fåbodbrukare: de som har förhandlat rörande detta har haft ett helvete med Bryssel eftersom fåbodbruket inte är något man känner till. Man har från svensk sida fått slita hårt för att få stöd för dessa ersättningar.

Man måste kunna visa varför man behöver införa Akwé: Kon riktlinjerna för att få myndigheterna att vilja göra något av dem. Själva begreppet är svårt att förstå sig på och således har det varit svårt att implementera Akwé: kon riktlinjerna.

Eftersom all hänsyn kostar pengar har Sverige velat ha frivilliga riktlinjer.

Maria Ekner: Den långsiktiga förlusten av den biologiska mångfalden är större än de pengarna vi ha lagt ner på den ekonomiska krisen... (Frågan är varför staten fortfarande inte har insett hur viktig det är att prioritera denna fråga?)

Frågan är hur olika myndigheter ser på saken och hur skall Akwé: Kon-riktlinjerna kunna genomföras nationellt?

Stefan Källman menar att vi i Sverige samtycker till CBD, men att staten därmed ändå inte har förbundit sig att bevara alla arter.

Vilka bär då ansvar för utrotningen av biologisk mångfald? Är det brukarna? Eller staten?

Olika sätt att bruka leder till olika biologisk mångfald och man kan fråga sig vem det då är som ska bestämma vilken som är rätt eller fel?

Det finns inget specifikt direktiv inom EU rörande implementeringen av Konventionen om biologisk mångfald. Ofta talar man också om att vi i Sverige tillämpar en streamline politik där den svenska implementeringen sker inom miljömålsstrukturen!

Inom landsbygdsförordningen står det att utveckling av landsbygden ska ske i dialog med de som är berörda... (Fåbodbrukarna betraktar dock detta som underkänt)

Kristian Olofsson frågade varför man i samma EU kan ha 9000 fåbodar i Österrike, men maximalt ungefär 250 stycken i Sverige.

Stefan Källman menade att det handlar om en prioritering av pengar och att Sverige inte har prioriterat fåbodbruket. Det är mycket politik involverat i landsbygdsprogrammet samt att en stor del av Sveriges jordbrukspolitik ska vara hämtad från mångfaldskonventionen. Förvaltning skulle visserligen kunna tillåta att ett par miljoner lades på just denna fråga, men det skärs ändå ner på ersättningar vad gäller detta område...

## Resurser i form av pengar till uppfyllande av konventioner, miljömål, Habitatdirektiv, etc.

Det behövs en samverkan mellan finnmarksbönder, familjefisket, fåbodbruk, samer, fjälljordbruk, jakt/fångstutövare oavsett läns-/landsgränser, regioner via projektmedel Leader, t.ex. med Norge "Interreg".

Organisationer som är starka nog att bidra med resurser, arbetskraft och pengar

- Stöd "näringslivskontor/personal" och turism
- Myndighetsstöd = personellt, tekniskt och ekonomiskt
- Direkt EU-finansiering? Försöksverksamheter?
- Sametinget/Samefonden?
- Medel för utbildningar, skolor, universitet, etc.
- Kommunala medel
- CBM – uppfyllande av deras uppdrag.

Bertil Johansson & Irene Gustavsson,  
Värmlands säterbrukarförening

## Varför ska man göra SKB?

Varför?:

- Att ta tillvara lokalbefolkningens synpunkter på projekt. I det fall det gjorts SKB är det för det mesta berörd grupp som framfört krav på att det ska göras.
- MKB tar inte hänsyn till människan
- Att SKB-frågor tas upp i samrådsprocessen är kanske det viktiga?

Hur?:

- Det saknas idag lagkrav på SKB men ska det göras som en egen process/dokument eller ska det integreras med MKB?
- En standard för SKB bör tas fram men den bör vara flexibel för att kunna anpassas till olika perspektiv
- Det är viktigt att den som gör SKB har kompetens för uppgiften
- Det vore intressant att veta om man egentligen tar hänsyn till det man kommit fram till i en SKB eller om den görs som ett alibi.
- Frågan om sekretess och anonymitet diskuterades

Ulf Lindblom, MKB-centrum

## "Omställning vs. tillväxt. Hur hantera klyftan? Hur bevaka/driva/ utveckla CBD och Akwé: Kon?"

Gruppen bestod av: Calle Höglund & Anna Westman

Vad vi förstår betyder Akwé: Kon\* "vi alla" eller "tillsammans" på Mohawk. Det känns ju inkluderande.

Den svenska översättningen av inledningen kan kanske bli lite begripligare så här:

*Frivilliga riktlinjer för genomförande av konsekvensbeskrivningar som beaktar kulturella, miljömässiga och sociala värden i samband med exploateringar som direkt eller indirekt kommer att påverka heliga platser [samt, och/eller?] mark och vattenområden som traditionellt bebos eller brukas av ursprungliga eller lokala samhällen.*

Kan man skriva resten på lätt svenska vore det ju att föredra. Har ni någon språkgranskare?

En annan konvention som man kan koppla till detta är Århuskonventionen:

<http://www.sweden.gov.se/sb/d/3830/a/22622>

Århuskonventionen utgår från att vi har skyldigheter inför kommande generationer och kopplar samman frågor om miljö och mänskliga rättigheter på ett sätt som tidigare miljökonventioner inte gjort. Utgångspunkten för konventionen är princip 10 i deklarationen från världskonferensen i Rio de Janeiro år 1992 som slår fast att miljöfrågor hanteras bäst med deltagande av alla berörda medborgare och som nämner betydelsen av tillgång till *information, deltagande och tillgång till rättslig prövning* – de områden som har kommit att bli Århuskonventionens tre pelare. Konventionen bygger på insikten att miljöarbetet måste vara förankrat hos allmänheten och att det kan förbättras genom allmänhetens påverkan på myndigheter och beslutsfattare. Det förutsätter i sin tur att allmänheten har kunskap om tillståndet i miljön och har kanaler för att medverka i beslut som har betydelse för miljön. Rättigheterna i konventionen är i grunden inga nya rättigheter utan kan hittas i en mängd redan existerande dokument angående mänskliga rättigheter, rätten till information från offentliga myndigheter, rätten att delta i beslutsprocesser och rätten till rättslig prövning. Det som gör konventionen unik är att den tydligt slår fast att tillgången till och utövandet av dessa rättigheter har betydelse för de möjligheter allmänheten har att kunna påverka sin miljö och att garanterandet av dessa rättigheter är en viktig faktor för skyddet av miljön.

\* A holistic Mohawk term meaning "everything in creation" [*allt i skapelsen*] provided by the Kahnawake community located near Montreal, where the guidelines were negotiated./Red.



Calle och Anna diskuterade vad tillväxt är och relaterade till det Calle hade talat om tidigare i sin föredragning om bl.a. energi och att det i det moderna jordbruket kostar ungefär tre enheter för att få ut en enhet. Om att tillväxtekonomier är byggda av mycket luft, en slags förväntningsekonomier. Vår välfärd bekostas av någon annan, råvaror och arbete tas och utförs någon annanstans, företrädesvis i utvecklingsländer.

Vi vet inte hur framtiden kommer att se ut, men frågan är: Hur vill vi att den ska se ut? Var är visionerna?

Vi pratade om närproducerat och lokalförsörjning. Stad kontra land, direktkontakt mellan konsumenter och producenter. Transporter är inte i sig ett problem, det avgörande är på vilket sätt man transporterar och vad det kostar i framförallt energi.

Stadens känslighet och landsbygdens relativa stabilitet med mark, vatten, mat och energi och ofta social trygghet/nätverk.

Vi pratade om långsamhetens effektivitet och om delaktighet. Kvalitet, extensivitet, noggrannhet och omsorg i långsamhet. Om delaktighet talade vi om att barn sällan tar del av de vuxnas sysslor eller lär sig genom att vara med utan avskärmats till sina egna lekar på gott och ont.

Vi pratade om att skapa en förberedelse för alla eventualiteter (försörjningsberedskap) – att åtminstone se över möjligheterna till att stärka de lokala "banker" (personer, kunskapsområden) av traditionell kunskap som existerar även om man inte kan övertyga alla att det är viktigt.

## Avslutande runda

Per Nyström: Jag tror att det är otroligt viktigt för att behålla och utveckla lokal och traditionell kunskap att den inte enbart bevaras utifrån ett musealt perspektiv. Det måste finnas ett ekonomiskt incitament också. Annars kommer inte engagemanget att finnas! Det går inte heller att få det att fungera enbart utifrån ersättningar! Man måste ha andra bevekelsegrupper!

Christer Carlsson: Vi får inte bli "museala". Samtidigt finns det väldigt många med egenintressen. Det finns en klar risk att korruption smyger sig in i landet. Många mår mer och mer om sin ställning och vad man kan få ut av den.

Carl-Bertil Wellin: Sådana här träffar är lärorika för alla. Jag känner mig mycket stimulerad. Det handlar om att kunna känna sig kreativ samt nära hoppet om att det kommer att leda till något. Hela Sverige ska leva bör vara en viktig aktör i detta sammanhang. Vi måste också bryta den tillbakagående trenden på landsbygden.

Tabita Gröndal: De intressantaste frågorna för mig har varit allas delaktighet och att ansvaret ligger såväl hos det lokala som hos tjänstemännen. Man bör ta tillvara alla tillfällen till möten mellan dessa grupper.

Anders Hedlund: Några saker som har kommit fram under diskussionen är att det finns otroligt många hinder vad gäller biologisk mångfald, bevarande och hållbart nyttjande. Vad gäller Akwé: Kon-riktlinjerna så behövs det mycket diskussioner rörande deras tolkning och ytterligare arbete för att avgöra hur de ska tillämpas i Sverige. Det är uppenbart att det finns ett behov av lokal och traditionell kunskap och dessa måste användas bättre i processerna.

Åsa Nordin Jonsson: Jag arbetar utifrån urfolksperspektiv och utifrån detta förefaller det ligga en skillnad i hur man tolkar begreppen i lokalsamhällen.

Maria Ekner: Det har varit bra att vi har fått tillfälle att utbyta erfarenheter om detta. Det förefaller som folk här uppfattar att det är viktigt, men att staten inte förefaller uppskatta det fullt ut. Vi behöver forskning som visar vikten av lokalsamhällets kunskap.

Carina Green: Många intressanta infallsvinklar. Tack till arrangörerna för evenemanget. Det är värdefullt att lyfta upp dessa frågor och diskutera hur man ska kunna gå vidare med detta. Vad behövs det för arenor för att uppfylla behoven?

Marie Kvarnström: Jag är ännu mer övertygad om behovet att skapa fler mötesplatser och tillfällen till dialoger mellan brukare och myndigheter. Dessutom behöver regelverken förenklas.



Calle Höglund: Man träffar nya människor och får nya intryck. Man får hem och funderar på hur detta kan komma in i det egna omställningsarbetet. Det långsiktiga målet är vår överlevnad och det känns som en högvinst om vi överhuvudtaget kan komma dit. Det som är viktigt är att kunna informera uppåt om värdet av traditionell kunskap. Hur ska man kunna förankra detta?

Ulf Sandström: Jag hittade 538 000 träffar på *traditionell kunskap* på google... Diskussionen om vad det är finns, men vad är det egentligen? Syftet med denna dag var dels att vi skulle få in information för vårt arbete, men också för att ni skulle få träffas och eventuellt kunna stödja varandra i framtiden.

Irene Gustavsson: Intressant. Jag har fått mer att tänka på!

Bertil Johansson: Vi behöver få fram forskningsmedel för att lyfta fram hur viktigt detta är. Vi behöver också lyfta fram varför vi är viktiga för samhället. Jag har lämnat ut information om "Mobilt resurscentrum". Håkan har lovat att skicka ut en PDF (rapport från fäbodriksdagen 2007; <http://www.cbm.slu.se/publ/annat/Fabodriksdag2007-webb.pdf>) om fäbodbrukets värden! Det är lätt att en tjänsteman har kontakt med en enda representant för brukarna och man därmed upplever att man har fått information som gäller för hela detta lokalsamhälle.

Inga Wall: Det är inte svårt i ett lokalsamhälle att arbeta med att ta fram sådana konsekvensbedömningar. Men hur får man sedan någon att ta hänsyn till det?

Anna Westman: Det som lämnar spår från dagen är frustrationen som finns i kontakten mellan myndighe-

ter och brukare. Man måste rimligen ha ett flexiblare regelverk för att det ska kunna fungera.

Leif Gren: Markägare- och brukarperspektivet. Vi från myndigheter är oftast lite fyrkantiga och det handlar oftast om mätning enligt regelverket. Det är troligen viktigare att hitta vägar till en bättre dialog.

Jörgen Johnsson: Intressant möte. Det finns tydligen ett stort intresse att diskutera dessa frågor, men det är uppenbart att det är en lång process kvar. Men det är bra att arbetet inleds.

Kristian Olofsson: Jag saknar representanter för Miljödepartementet. Man skulle nog ha kunnat få bättre överblick av vad som verkligen finns i EU-direktiv och liknande. Idag har vi fått höra att CBD är tolkningsbar och förhandlingsbar. Jag och många andra uppfattar den som definitiv och icke-förhandlingsbar. Det verkar som Jordbruksdepartementet och Jordbruksverket upplever att det är något som man inte behöver ta hänsyn till.

Elvira Caselunghe: Hur kan man arbeta med hållbara landsbygder? Det borde väl inte vara så svårt eftersom vi faktiskt är helt beroende av en hållbar livsmedelsförsörjning vilket de flesta borde förstå.

Håkan Tunón: Jag bedömer att det finns en poäng att försöka öka eftertänksamheten i samhällsplanering och -projektering och att en väg skulle vara att ta särskild hänsyn till nyttjandet av de biologiska resurserna i allmänhet och hållbar livsmedelsproduktion i synnerhet. Vi har bara en Jord och vi behöver förändra vårt samhälle om vi ska överleva.

Tack för en spännande dag!

## Workshop - 2

# Hur bör lokal och traditionell kunskap inkluderas i MKB-processer i Sverige?

Torsdagen den 2 september 2010 klockan 09.00–16.00 på Naturicum, Bäcklösavägen 10, SLU Uppsala, lokal Wahlbergsalen

## Program

<i>Tid</i>	<i>Moment</i>	<i>Presentatör</i>
09.00 – 11.00	Hälsa välkommen, kort presentation av dagen samt presentationsrunda Traditionell kunskap, artikel 8j och 10c samt Akwé: Kon-riktlinjerna Något om internationellt perspektiv på traditionell och lokal kunskap i projekt	Ulf Sandström, MKB-centrum Håkan Tunón, Programchef för Naptek Rebecca Lawrence, Statskontoret & Håkan Tarras-Wahlberg, Swedish Geological AB
11.25 – 12.30	Samisk markanvändning och MKB Vilka möjligheter finns att implementera Akwé: Kon i planering och MKB? Diskussion i grupper på tema 1. <i>Hur bör Akwé: Kon-riktlinjerna tillämpas i Sverige?</i> 2. <i>Vilka ska tillämpa dem?</i>	Ragnhild Svonni, projektledare, SSR Anders Hedlund, föreståndare för MKB-centrum SLU Ulf Sandström och Håkan Tunón
12.30 – 13.30	Lunch	
13.30 – 14.00	Uppföljning av diskussionen	Ulf Sandström
14.00 – 15.15	Diskussion i grupper på tema 3. <i>Vilka metoder finns för att införa Akwé: Kon i det svenska samhället?</i> 4. <i>Vilka metoder behöver utvecklas för införandet?</i>	Marie Kvarnström, Naptek
15.15 – 15.45	Återsamling, diskussion vad som framkommit i gruppdiskussionerna	Marie Kvarnström
15.45 – 16.00	Summering av dagen Vad händer framöver?	Håkan Tunón och Ulf Sandström



## Deltagare

### *Namn*

Brandin, Hannah  
Enocksson, Egon  
Gröndal, Tabita  
Gustavsson, Lennart  
Hedlund, Anders  
Kvarnström, Marie  
Lawrence, Rebecca  
Marissink, Mark  
Poveda Björklund, Inger  
Rehnfeldt, Laila  
Rydgren, Bernt  
Sandström, Ulf  
Svonni, Ragnhild  
Tarras-Wahlberg, Håkan  
Tunón, Håkan

### *Organisation*

Länsstyrelsen i Dalarna  
Naturvårdsverket  
MKB-centrum SLU Uppsala  
Georange  
MKB-centrum SLU Uppsala  
Naptek, Centrum för biologisk mångfald  
Statskontoret  
Naturvårdsverket  
ÅF, Hydropower and management  
Sametinget  
Vattenfall Power  
MKB-centrum SLU Uppsala  
Svenska Samernas Riksförbund (SSR)  
Swedish Geological AB  
Naptek, Centrum för biologisk mångfald





*Minnesanteckningar från workshopen*

## Hur bör lokal och traditionell kunskap inkluderas i MKB-processer i Sverige?

Torsdagen den 2 september 2010 klockan 09.00 – 16.00 på Naturicum, Bäcklösavägen 10, SLU Uppsala, lokal Wahlbergsalen

### Workshopen inleddes med en presentation av deltagarna:

Hannah Brandin, Länsstyrelsen i Dalarna: Arbetar med granskning av MKB och tillståndsärenden.

Marie Kvarnström, Naptek, CBM: Arbetar också på Nationellt program för lokal och traditionell kunskap relaterad till bevarande och hållbart nyttjande av biologisk mångfald (Naptek). Har tidigare bl.a. arbetat på Sida med miljöfrågor och lokal och traditionell kunskap och medverkat till utveckling av riktlinjer för MKB på Sida.

Egon Enocksson, Naturvårdsverket: Övergripande ansvar för MKB-frågor på Naturvårdsverket, Espoo-konventionen och MKB i gränsöverskridande sammanhang.

Tabita Gröndal, MKB-centrum: handläggare och utredare vid MKB-centrum, arbetar bl.a. med sociala konsekvensbeskrivningar

Lennart Gustavsson, Georange: Ordförande i Georange, som är ideell förening som jobbar med gruv- och mineralfrågor. Vi arbetar bl.a. med forskning kring hur

vi tar hand om våra försyndelser och hur vi undviker nya. Hur hanterar vi exploatör kontra miljöintressen?

Anders Hedlund, MKB-centrum: Jag är föreståndare för MKB-centrum här vid SLU.

Rebecca Lawrence, Statskontoret, Stockholms kommun: Har disputerat på urfolks rättigheter och naturresurser, har arbetat på SSR, och är här i dessa kapaciteter.

Mark Marissink, Naturvårdsverket: har ansvar för arbete relaterat till konventionen om biologisk mångfald (CBD) på Naturvårdsverket.

Inger Poveda Björklund, ÅF: Arbetar som konsult med MKB, bl.a. för vattenkraftindustrin

Laila Rehnfeldt, Sametinget: arbetar med samhällsplaneringsfrågor och bevakar hur rennäringensintressena tas in planeringsprocesser.

Bernt Rydgren, Vattenfall Power: Arbetar med MKB i energisektorn, vattenkraft, strategisk planering, till största delen utanför Europa.

Ulf Sandström, MKB-centrum, SLU: Utredare och forskare på MKB-centrum. Har tidigare arbetat med planerings- och hållbarhetsfrågor i kommuner, biologisk mångfald i MKB. Arbetar för närvarande med utredningar för olika svenska myndigheter, t.ex. om vindkraft.

Ragnhild Svonni, Svenska Samernas Riksförbund (SSR): arbetar med en vägledning för att föra in samiska intressen i MKB-processer.

Håkan Tarras-Wahlberg, Swedish Geological: SGU hade en konsultarm som nu är privatiserad. Vi har fortsatt arbeta med råd till myndigheter och regeringar för att hantera gruvsektorns miljökonsekvenser och sociala påverkan.

Håkan Tunón, Naptek, CBM: Programansvarig på Centrum för biologisk mångfald (CBM) för Naptek, som är ett regeringsuppdrag på till att börja med 6 år

fram t.o.m. 2011. Vårt arbete handlar om hur man kan ta vara på folklig kunskap i lokalsamhället för en hållbar utveckling.

### **Håkan Tunón**

presenterade konventionen om biologisk mångfald (CBD) och dess artiklar 8j och 10c. Vad är traditionell kunskap? Det handlar om handlingsburen kunskap som traderas från generation till generation. I Sverige finns inga renodlade lokalsamhällen med traditionella livssätt, men vi har traditionsbärare i lokalsamhällena som utgör kunskapssamhällen. Traditionell kunskap är viktig för att bevara kulturell mångfald och lokal kulturell identitet. Den behövs också för ett framtida hållbart samhälle med mindre fossilbränsleanvändning. Lokala produkter kan vara viktiga för levande landsbygd och landsbygdsutveckling. Traditionell kunskap kan ha stor betydelse för bevarande av biologisk mångfald.

Genomförandet av artikel 10c, som ålägger CBD:s parter att skydda och uppmuntra sedvanligt nyttjande av biologiska resurser i enlighet med traditionella kulturella sedvänjor, kommer att ges stor vikt internationellt under de kommande åren.

Akwé: Kon-riktlinjerna är frivilliga riktlinjer för konsekvensbeskrivningar av projekt som föreslås äga rum på, eller sannolikt kommer att ha inverkan på, heliga platser och annan mark, sjöar och vattendrag som traditionellt bebos eller används av urfolk och lokala samhällen.

Hur ska vi arbeta för att bevara vår lokala och traditionella kunskap? Hur går vi vidare med genomförande av Akwé: Kon-riktlinjerna i Sverige?

### **Rebecca Lawrence:**

Fjället Akka inom Sirges samebys marker är känt för många fjällvandrare. Det är däremot inte självklart för dessa hur området används traditionellt, man behöver tolkar som kan förklara.

År 1993 skulle bygget av en bro i Australien starta. Några lokala aboriginer protesterade med hänvisning till att platsen för brobygget var en viktig plats för fertilitetsriter. Det handlade om "Secret women's business" som man inte kunde tala om öppet. Staten stoppade bygget, men projektören stämde staten och fick rätt. Fallet kom samtidigt som aboriginerna vunnit en markstrid gällande rätten till stora markområden. Bron byggdes. De hemliga dokumenten spreds trots löften om att sträng sekretess gällde. I juli i år (2010) bad den australiensiska staten om ursäkt.

### **Håkan Tarras-Wahlberg:**

MKB kommer från USA, som fick MKB-lagstiftning

1969. Man tog tidigt in sociala, kulturella, socioekonomiska, historiska konsekvenser. Urfolksfrågor kom också tidigt in i MKB-processerna.

I Sverige har vi haft en snävare begränsning av vad MKB ska omfatta.

I Kina har man genomfört projekt som haft mycket stora miljökonsekvenser och sociala konsekvenser. Världsbanken (WB) lånar ut pengar för gruvindustriutveckling. För 10–20 år sedan började WB fokusera på miljökontroll och de senare åren också på social utveckling i samband med gruvproduktion. Man har utvecklat en stor mängd riktlinjer.

Svensk praxis/rättsläge för social konsekvensbeskrivning (SKB)? Vi har inga specifika krav idag. I PBL står att man ska "främja en god samhällsutveckling med jämlika och goda sociala levnadsförhållanden...". Men ingen etablerad process eller modell finns för SKB i Sverige.

Idag har USA, Kanada och Australien lagkrav inom området. Världsbanken har utvecklat detaljerade riktlinjer som används.

Bernt: Jobbat i Tanzania där WB och IFC (International Finance Corporation) båda var inblandade. Det är besvärligt att ha med båda att göra. WB vägrar acceptera att IFC standards används i stället för WB standards. Kräver att båda används – båda vill vara normerande. IFC är enligt min uppfattning mer praktiskt inriktade och har modernare riktlinjer.

Håkan T-W: Vi har jobbat i Sverige med SKB, ett av de första projekten var 2007. Ett vindkraftprojekt, där den berörda samebyn var upprörd för att man inte fick komma till tals. Det hade skett en läsning i processen. Processen med SKBn var bra för de olika parterna. Under 2008–2010 har kunskapsnivån om SKB ökat hos närboende, samebyar och företag. En modell och process för hur man genomför SKB i Sverige har börjat växa fram.

Lärdomar (Sverige och Uganda bl a):

- Rätt att delta viktigt
- Möjlighet att delta viktigt
- Ersättning
- Information
- Sekretess viktigt
- Integrera MKB och SKB

Vem besitter traditionell kunskap i Sverige respektive i Uganda? Lokalbefolkningen anser ofta inte att man har lokal och traditionell kunskap, man "ser" inte den egna kunskapen.

Vad är ett samråd? Vilken grad av deltagande/medbestämmande har man?

Man behöver integrera SKB och MKB. Tekniker, naturvetare och samhällsvetare har olika kompetenser,



man behöver arbeta tillsammans och lära sig förstå varandra.

### **Ragnhild Svonni:**

Den samiska livssynen utgår från en helhetssyn, där allt är del av en helhet. Naturen är ett levande väsen som man måste ta hänsyn till. Man tackar för den fisk man får och för den fisk man inte fick. Naturvårdsverkets syn på landskapet som orörd vildmark skiljer sig från den samiska synen där människan är en del av naturen. Árbodiehtu – traditionell kunskap – finns centralt i det samiska livssättet. Den överförs med levande kunskapsöverföring och med hjälp av språkkunskap. Den skapar också biologisk mångfald. Helheten i árbodiehtu är nödvändig för den samiska kulturens överlevnad.

Med våra erfarenheter utelämnas många värden i den svenska plan- och tillståndprocessen. Den utgår inte från helheten. Vi känner inte igen oss, känner oss inte bekväma. Vi tänker på de generationer som varit före oss och de generationer som kommer. Hur ska man få fram det i en på förhand bestämd, tekniskt inriktad process?

MKB-processen är det enda tillfället där samebyarna ingående får berätta om sin verksamhet. Därför har vi tagit fram förslag på en MKB-process enligt en samisk grundsyn. Vi har gjort det från en folkrättslig utgångspunkt, genom att titta på:

- Urfolksdeklarationen
- CBD
- Akwé: Kon-riktlinjerna

- Flera internationella konventioner
- Free, Prior and Informed Consent.

I vårt förslag till vägledning – en utvecklad MKB – tar vi med bl.a. renens ekologi och cykler, annan samisk markanvändning, landskapsperspektivet, det samiska kulturarvet, sociala aspekter, árbodiehtu/traditionell kunskap.

Hur arbetar vi för att genomföra vägledningen? Vi presenterar hela processen i stället för att försöka skilja ut vad som skiljer sig från den nuvarande MKB-processen. Vi utbildar samebyar och myndigheter. Försöker få med kommunerna, ska fortsätta med det. Vi gör lathundar och checklistor och ger konsultstöd till samebyarna. Vi arbetar med avtal mellan sameby och projektör.

Idag kommer vi oftast inte in tidigt nog i processen. Vi behöver komma in redan från första början. Man tar inga sociala hänsyn, rennäringsspekter beaktas inte, man bibehåller gamla maktstrukturer. Man saknar incitament för samverkan, och resultaten av dagens processer blir begränsade.

Avtalsprocessen bygger på tidig delaktighet från samebyarna. Ibland tas initiativ till projekt från samebyn. Utgår från partnerskap, ömsesidigt erkännande av rättigheter. Genom avtal kan man komma ifrån överklaganden från samebyn, man kan förkorta planeringsfasen. Samtidigt bör MKB/SKB-processen fortsätta under hela projektets livslängd. Avtalets innehåll omfattar:

- *Samarbetsformer*
- *Processfrågor*



- *Ekonomi*
- *Åtgärder*
- *Arbetsstillfällen/affärsmöjligheter*
- *Delägarskap*
- *Sekretess*
- *Avtalsformalia*

Arbetet går långsamt framåt. I vindprojektsammanhang har vi kommit längst. Arbetet berikar hela diskussionen om MKB, traditionell kunskap och biologisk mångfald. De bolag som är inblandade i projekt måste ta ett ökat socialt ansvar.

Fråga: vad är er erfarenhet av renbruksplaner? De bidrar till bättre processer, men det behöver utvecklas, och de andra aspekterna behöver tas in i processen.

### **Anders Hedlund:**

Varför fäster man så mycket vikt vid processerna? Tror man att MKB-processerna "fungerar"? Vi har haft MKB-processer i 40 år, de finns i minst 120 länder runt om i världen. MKB används omfattande i Sverige. Det är ifrågasatt och det finns förslag på Miljödepartementet om ett kraftigt minskat antal MKB-processer.

I Luleå säger man att samråd är ett alltför belastat ord, man har bestämt sig för att inte använda det. Man vill i stället tala om *dialog*.

Vad är "miljö" i miljökonsekvensbeskrivningar? Miljö betyder omgivning, en sådan användning av ordet underlättar, ger möjlighet till en bredare tolkning som inte är begränsad till naturen.

Idag finns "projekt-MKB", "plan-MKB" och "strategisk miljöbedömning". Explicita och implicita krav

på konsekvensbedömning finns också i:

- Kommunernas planering med stöd av plan- och bygglagen (PBL)
- Prövning av verksamheter m s a Miljöbalken
- Statlig vattenplanering
- Regional utvecklingsplanering
- Infrastrukturplanering

Akwé: Kon-riktlinjerna kan tänkas implementeras i en rad planeringsprocesser. Ska det genomföras och i så fall på vilket sätt? Vilket behov finns? Vad menar vi med lokalsamhällen? Hur ska implementeringen ske? Man behöver göra en behovsanalys, eller snarare en bristanalys.

Genomförande kan ske med lagreglering, eller med frivilliga överenskommelser, eller med information och andra "mjuka" styrmedel. Man kan utveckla en analysmatris för att gå igenom frågan – se figur (överst nästa sida). Man behöver sedan bestämma sig för vilken mix av metoder man behöver.

Det finns alternativa tolkningar av lokal och traditionell kunskap respektive lokalsamhällen, det ger ytterligare en dimension.

Ragnhild: Vilka andra processer än MKB kan Akwé: Kon komma in i? Statliga vattenplaneringen t.ex. Det finns också andra planeringsprocesser där sociala aspekter kommer in. Strukturfondsprojekt exempelvis omfattas av konsekvensbeskrivningar.

Tror man på planering eller på avtal? Eller kan man kombinera planering och avtal?

Marie: Jag tycker den samiska modellen ser oerhört intressant ut – jag tror vi skulle behöva lära oss från den i det svenska samhället.





Principmodell	Lagreglering	Frivilliga överenskommelser	Information, målstyrning m m
<b>Omfattning</b>			
<b>Minimalistisk implementering</b>	Ingen	?	Vägledning kring hantering av samisk markanv i viss MKB-tillämpning
<b>Implementering i system för miljö- och konsekvensbedömn</b>		Akwe:Kon blir åtagande för statliga verksamheter, ex Trafikverket	
<b>Reformerade planerings- och prövningssystem</b>	Ändrade procedurregler i PBL m fl lagar		
<b>Nya planeringsformer</b>	Lokalsamhällen införs i MB 3 kap		

Ska vi implementera Akwé: Kon-riktlinjerna och i så fall varför? CBDs sekreterare lyfter fram 2010-målet – att hejda artutrotningen och bibehålla den biologiska mångfalden.

Egon: Jag har betänkligheter vad gäller den andra delen av den samiska modellen, dvs. ersättningsdelen. Hur går det ihop med bevarande av den biologiska mångfalden?

Bernt: Jag ser det hela lite annorlunda. Jag har svårt att koppla ihop innehållet i Akwé: Kon-riktlinjerna med bevarandet av biologiska mångfalden. Det ser ut som om man stoppar in nya aspekter i en fyrkantig process. Det ser ut som att man följer First Nation-processen i Kanada. I stora delar av världen när urfolk inte någonstans, har mycket svaga instrument.

Är det jobbigt och farligt att koppla ihop ekonomiska och sociala aspekter? Det är ju just så man når någonstans. Man behöver visa att ”vi tar ett långsiktigt ansvar”. Ömsesidigt förtroende bygger också på ekonomiska överenskommelser.

Rebecca: MKB är en del av en större process, den ekonomiska ersättningsfrågan också. Man måste se till helheten.

Ragnhild: Vi har sett att vi inte kommer någonstans lagvägen och avtalen har blivit ett sätt att vara med och sätta upp spelplanen. Det är viktigt att se att våra avtal handlar om två delar, processen och överenskommelse inklusive ersättning. Vad gäller ersättning säger vi att samerna ska få ersättning för det arbete man gör. Det är rimligt att man får ersättning för den tid man lägger ner. Den ersättningen regleras i samarbetsavtalet.

Lennart: Samerna ska samråda med alla överallt. Jag tycker detta är en klok väg. Var är de andra? Var

är skogsindustrin? Vi har inga företrädare för industrin här. En målsättning måste vara att skapa mötesplatser där alla känner att hit kan jag komma. Ska man komma framåt är det viktigt. Vi måste också hitta system för resten av Sverige. Finns en helhetssyn även i lokalsamhällen i övriga Sverige.

Håkan T.: Myndighetspersoner, akademiska personer kan komma till samrådsmöten etc. i planeringsprocessen på betald arbetstid. Lokalsamhället måste komma på sin egen fritid, förbereda sig på fritiden. Ersättning behövs för ett likvärdigt deltagande.

Marie: Jag ser inte den samiska modellen som ett hot mot MKB-processen, de värden som ska skyddas genom den måste väl ändå tas omhand i de regelverk vi har. Det är bra att samerna utvecklar en process som inkluderar aspekter som inte har tagits om hand tidigare.

Anders: Jag delar inte Maries optimism att MKB-processen fungerar. Jag har ingen övertro på att planeringen idag fungerar.

Marie: Det har verkligen inte jag heller!

Mark: Vi måste ta hand om den biologiska mångfalden. Andra aspekter ska också tas om hand, båda frågorna är väldigt viktiga.

Håkan T-W: Jag tänkte på detta men på ett annat sätt. Jag tänkte att CBD fokuserar på biodiversitetsbevarande. Akwé: Kon föreslår egentligen inte vad som står i dess förord, utan dess fokus är mycket bredare. Man måste förmodligen välja vad man ska prata om.

Tabita: Man förutsätter att lokal och traditionell kunskap och traditionellt nyttjande är bra för den biologiska mångfalden. Är det alltid så?

Inger: Om jag samlar in information som lokal och traditionell kunskap – hur bedömer jag den sedan?

Marie: CBD är omfattande. Man måste tolka 8j och 10c i en bred bemärkelse och konsekvenser för biologisk mångfald kan vara både direkt och indirekt. Jag tyckte om Håkan T-W:s bild av naturvetares respektive samhällsvetares sätt att arbeta i planeringsprocesser och hur olika språk vi har. Det handlar ju dessutom om lokalsamhällets syn, och människor som inte har ett akademiskt raster. Det är ett stort och viktigt arbete att föra samman olika sätt att förstå och beskriva världen.

Ragnhild: Jag ser också många kopplingar mellan lokal och traditionell kunskap och biologisk mångfald.

Anders: Lokalsamhällen har viktiga kunskaper om den biologiska mångfalden, det framhålls på utbildning om biologisk mångfald. Kulturarvsfrågorna är också en del av MKB oavsett biologisk mångfald. Det bör också täckas av MKB. Där finns samma behov av att identifiera lokalsamhällen. Detta komplicerar frågorna.

Mark: Jag håller helt med Ragnhild, samtidigt måste vi också jobba med de frågor som inte är uppenbara miljöfrågor.

Egon: Jag uppfattar också frågorna som tas upp som att de lämpligen passar in i andra processer. Det är svårt att klämma in dem i MKB-processen.

Ulf: Ja, MKB:n täcker inte allt.

Marie: Håller med Anders. Därför tror jag vi kan lära av den samiska modellen för övriga Sverige.

Lennart: Falu koppargruva – det har gått så lång tid att det gått från en miljöskuld till ett kulturarv. Jag har en fundering kopplad till bevarande av biologisk mångfald – den utvecklas väl? Det är väl mänsklig påverkan vi ska diskutera. Vi måste bygga hängrännor och inte stuprör. Vi behöver en helhet, man behöver fler rumpnissar som frågar: Varför gör dom på detta viset?

Mark: Det handlar om att bevara förutsättningar så att arterna ska kunna fortleva. Stuprör – vi behöver ha andra myndigheter också med i den här processen, exempelvis Boverket.

Ragnhild: Om vi ska implementera Akwé: Kon så tror jag man behöver uttala det officiellt. Jag tror också man behöver tydligt precisera vad som ska in i MKB, vilka andra aspekter som finns och hur processerna för att ta dem omhand ska se ut. Vi riskerar att fastna i definitionsfrågor och inte komma till genomförande. Vi kanske kan leva med en icke fullödlig definition och komma till implementering genom att utveckla en praxis baserat på verkliga fall.

Håkan T-W: Jag invänder inte mot Akwé: Kon-riktlinjerna som sådana, men jag tycker de är för giriga. Man vill väldigt mycket.

Håkan T: 8j är ett av få forum där urfolk faktiskt

får komma till tals. Den framhålls som väldigt viktig internationellt.

Inger: Har mött lokalsamhällen som vill bevara lokala sedvänjor. Tycker det är värdefullt. De behöver tas om hand.

Håkan T-W: Jag håller med om och stödjer vikten av 8j:s frågor.

Lennart: Vi behöver prata *med* varandra på lokal nivå och inte *om* varandra.

Mark: Viktigt att det inte bara är miljödepartementet som står bakom Akwé: Kon-riktlinjerna. Vi skulle behöva få ut dessa frågor till den sociala sektorn.

Bernt: Är det någon som gjort en avstämning av vad som står i de här riktlinjerna med vad som finns i IFCs performance standards? Är detta nytt eller är det ett omtag i en annan miljö och i en miljö som inte är den rätta? Jag är praktiskt orienterad i mitt arbete. Jag vill ha bra verktyg att jobba med, verktyg som fungerar. IFCs riktlinjer är hyfsade i det sammanhanget.

**Diskussionen** började med frågan om frivillighet kontra lagstiftning. Frivillighet möjliggör anpassning till det enskilda fallet, lagstiftning ger myndigheter (länsstyrelser) möjlighet att ställa krav. Man kan förmodligen höja standard över tid genom att en praxis utvecklas via frivillighet, genom enskilda företags/näringsambitioner.

Ulf: Vi måste ha gemensamma regler över hela landet, en helhetssyn, så att det inte blir olika i olika län. Det krävs för rättssäkerheten.

Egon: Tolkning av lagen varierar även inom en enskild länsstyrelse.

Hannah: Man talar om att länsstyrelsernas funktioner ska slås ihop i större regioner. Hur kan man då på ett bra sätt ta hänsyn till lokala förhållanden?

Anders: Länsstyrelsen är en nyckelaktör i MKB-processen. Jag tror att lsts vägledningsroll är viktig för att påverka praktiken. Vi har gjort en studie som visar att handläggning varierar, infrastruktur, industri osv får olika behandling. Kulturarvsfrågor är helt osedda i vissa sammanhang. Det finns skillnader både inom och mellan länsstyrelser.

Ragnhild: Mycket av den vägledning vi tagit fram bygger på lagstiftningen. Vi ser stor skillnad i ambitionsnivån i olika län. Nyckelpersoner kan skapa en samordnande kraft och betyda väldigt mycket. Rennäringsfrågor blir lätt politik, andra känslor triggas igång jämfört med om man talar om biologisk mångfald.

Hannah: Länsstyrelsen jobbar på så många olika sätt. Jag jobbar som en myndighetsperson, mina kollegor jobbar med bildande av naturreservat. När jag träf-

far en privatperson har jag en lagstiftning att förhålla mig till och föra fram, min roll blir väldigt olik mina kollegors roller.

Bernt: Språket är en barriär. Ofta är det i andra länder så att språket är obegripligt även för de som är satta att se över att lagstiftningen efterlevs. Det slutar ofta med checklistor för att man ska kunna visa vad som är gjort.

Anders: Det är ofta synd om exploatören, man får inte veta förrän väldigt sent i processen om man gjort rätt eller fel; man kan ha jobbat flera år med en MKB-process när man får veta att man inte gjort på rätt sätt. Frivillighet kan vara både en risk och en möjlighet.

Rebecca: I Kanada, USA och Australien har man dels lagstiftningen, dels den sociala acceptansen att förhålla sig till. Riktlinjer och lagstiftning måste inkludera den sociala acceptansen för att vara tillräcklig.

Ragnhild: Om rennäringen och gruvnäringen kommer fram till en gemensam standard, måste ändå i slutändan allmänna värden vägas inför en tillståndsgivning. Då blir lagstiftningen och dess tillämpning avgörande.

Inger: I praktiken är det så att skadeförebyggande åtgärder inskränker sig till det som exploatören är villig att bekosta. Kulturella frågor brukar sällan vara med i MKB-processen/samråden. Som konsult har jag mycket lättare att få med de aspekter som länsstyrelsen frågar efter.

Mark: Vi måste komma tillbaka till språket. Exempelvis ekosystemansatsen som utvecklats inom CBD är relativt obegriplig i originalet. Naturvårdsverket har översatt och anpassat ekosystemansatsen till svenska. Vi skulle kunna be Miljödepartementet att gå igenom översättningen av Akwé: Kon-riktlinjerna och anpassa dem till svenska förhållanden.

Ragnhild: Jag är emot att uppifrån definiera lokalsamhället, man behöver utveckla praxis på lokal nivå.

Håkan T: Vi kommer att gå vidare och ta fram en svensk version som går att använda. Det är ett dokument som är framförhandlat och som därmed är intressant även ur ett svenskt perspektiv. Det är viktigt både att göra en översättning rakt av och att göra en med ett anpassat språk för att tydliggöra intentionerna.

Bernt: Man måste i princip vara två för att få till en bra översättning. Man behöver kunna bolla mellan sig. Vi har på Vattenfall använt externa språkbyråer, men det fungerar inte bra.

Ragnhild: Jag har funderat på matris (se sid. 99) från förmiddagen. Vi behöver något sådant och gå igenom den för att kunna gå vidare.

Egon: Vi behöver göra en analys av vad som ryms i befintlig lagstiftning, vad som är nytt och var det bör tas omhand. Vilka metoder behöver utvecklas för tillämpningen av Akwé: Kon-riktlinjerna?

Ragnhild: Vi har renbruksplaner, men de behöver byggas på för att få med kulturarvsaspekterna. Vi arbetar med att få en bild av vilka aspekter som bör vara med i en tillämpning av Akwé: Kon i Sverige innan projektet är slut.

Marie: tillämpas IFC:s riktlinjer i Sverige?

Bernt: Nej, det mesta i Akwé: Kon finns också med i IFC:s riktlinjer, men ingendera tillämpas i Sverige. Jag har deltagit i en församling med juridisk expertis och konsulter som jobbar med MKB i Sverige. Vi listade vad som behövde göras. Hela tiden togs saker bort med hänvisningen att ”det behövs inte i Sverige”. Det är faktiskt ganska illa. Vi ligger långt efter internationell praxis.

Ulf: Ekosystemtjänster är ett användbart begrepp,

Ragnhild: Min bild är att miljöbalken är bra, men tillämpningen har brister. Bevarandevärdena har fått starkast genomslag, det är en konsekvens av de svenska natursynen.

Mark: Jag känner inte igen mig i den bilden.

Rebecca: Staten har inte gett tillstånd till vindkraftspark runt Suorvadammen med hänvisning till att det är en del av världsarvet Laponia.

Bernt: Vi i näringen förstod inte det beslutet.

Håkan T: Min bild är att artbevarande oftast får företräde i rättstillämpning, tillståndsprövningar, till förfång för andra värden. Finns en större vattensalamander kan man kanske stoppa exploateringen, men inte om det bara är en vitsippsbacke som är värdefull för de boende och för utveckling av barns naturkänsla och framtida respekt för andra livsformer!

Ulf: Att naturen har ett egenvärde slogs fast i Miljöbalken. Det är väldigt bra.

Mark: Visst låter det fint att naturen har ett egenvärde. I praktiken är det omöjligt att värdera i pengar, så det är svårt att tillämpa. Jag jobbade i Bryssel ett år, där är det enbart sådant som finns med i lagstiftningen som kan åberopas.

Hannah: Ja, så är det.

Egon: Land ska med lag byggas. Men man kan flytta fram positionerna. Vid projektering av en ny stor ladugård i en jordbruksfastighet i Skåne kom man fram till att en MKB behövdes för att pröva miljöpåverkan. Miljödomstolen ansåg att de kumulativa miljökonsekvenserna och eventuell påverkan på ett näraliggande Natura 2000 var så stora att en MKB behövdes.

### *Bör man implementera Akwé: Kon i Sverige? Har ni någon åsikt?*

Inger: Om det är relevant i det enskilda fallet bör man självklart ta med det i MKB-processen.

Bernt: Jag tror den här frågan är svårare i Sverige än den skulle vara i många andra länder. Vi har fått en väldigt strömlinjeformad konsultbas som konkurrerar om uppdragen. Innan vi har en lagstiftning kommer exploitören att söka upp en konsult som inte tycker att man behöver respektera Akwé: Kon-riktlinjerna. Tid är pengar. Kan man kapa lagkrav genom frivilliga processer så gör man det.

Ja, jag tror att man kan genomföra Akwé: Kon-riktlinjerna genom ny lagstiftning. Men inte ordagrant – man får skriva om och anpassa.

Anders: Kunskapssamhälle – hur definierar du det begreppet Håkan?

Håkan T.: Man kan tänka sig att det längs Ostkusten finns småskaliga skärgårdsfiskare spridda i de olika samhällena. De utgör tillsammans ett kunskapssamhälle, som kunskapsmässigt skiljer sig från den övriga befolkningen i dessa samhällen. På samma sätt kan man förmodligen säga att sportfiskarna möjligen är ett annat kunskapssamhälle, men då handlar det inte i första hand om traditionell kunskap, utan främst om egen erfarenhetsbaserad kunskap. Frågan är också om man verkligen kan ha ett system där de som besitter mest relevant traditionell kunskap ska ha mest att säga till om? Det är ett demokratiskt dilemma!

Mark: Jag vill komma tillbaka till lokal och traditionell kunskap som har relevans för biologisk mångfald. Den bör komma in i MKB-processen. Annan lokal och traditionell kunskap bör beaktas, men kanske i en annan del av planeringsprocessen.

Tabita: det är en sak att göra en inventering – den görs vid ett enda tillfälle. Om man får in lokala kunskaper kan man bredda kunskapen betydligt.

Egon: Jag intervjuade för 20 år sedan fiskare i Stockholms skärgård i samband med en planeringsprocess.

Det gjorde jag trots att det inte var lagstiftat. Den informationen jag fick var värdefull och användbar i planeringen. Det finns viss praxis bland planerare att använda lokal kunskap. Ömsesidigt förtroende är viktigt för att lokala aktörer ska lämna ut lokal och traditionell kunskap

Ragnhild: Vem äger kunskapen? Jag vet om den, men det gör andra också. Vems är den då? Om jag vet om en helig plats, ska jag berätta om den? Sekretess är viktigt.

Anders: Akwé: Kon-riktlinjerna förutsätter att man vill dela med sig av sin kunskap, att vi har en allsidig belysning av olika aspekter osv. Det är inte alldeles ovanligt att det kommer lokala aktörer till ett möte bara för att säga att man inte tänker delta och lämnar därefter mötet.

Bernt: Gruvnäringen internationellt och idag vattenkraftsnäringen internationellt går i bräschen för att utveckla konsekvensbeskrivningsprocesser och hantering av dessa.

Marie: Vad är trenden idag när det gäller Corporate Social Responsibility (CSR)?

Bernt: I Västvärlden har vi huvudsakligen integrerat CSR i företags sätt att agera. Slutade utvecklas 2004-05. Nu håller man sig där. Idag är det branscherna och branschorganisationerna, i fallet vattenkraft International Hydropower Association, som är aktiva och driver på. I många asiatiska länder idag har man ingen CSR alls, exempelvis Kina och Sydkorea. Vissa svenska företag som etablerar sig utomlands förstår inte skillnaden i affärsmiljön och därmed begriper man inte vilka (högre) standards som gäller internationellt jämfört med i Sverige.

Ragnhild: Exempelvis är utländska gruvbolag ibland lättare att ha att göra med än svenska bolag.

Ulf: Vi avser att fortsätta driva projektet med Akwé: Kon-riktlinjerna. Jag vill be er som har möjlighet att skriva några sidor till vår rapport. Jag återkommer till er om det via e-post. Tack för att ni kom till det här mötet, det har varit mycket värdefullt!



# Intervjumatrix för projektet *Stöd för implementering av Akwé: Kon-riktlinjerna i Sverige*

Intervjumatrix för intervjuer av personer som arbetar med deltagandeprocesser i syfte att kartlägga hur traditionell och lokal kunskap hanteras i miljöbedömningar. Frågorna B – F ställs uttryckligen till respondenten medan de övriga främst är ett stöd för intervjuaren.

## A. Introduktion

1. Förklara kort vad Akwé: Kon riktlinjerna är samt vad projektet går ut på dvs. en undersökning om tillämpningen av dessa i projekt som berör ursprungliga och lokala samhällen och, om så är fallet hur de tolkas i miljöbedömningen och sociala konsekvensbeskrivningar. Vidare att finna former för implementering av dessa riktlinjer i olika projekt, planer och program. Projektet är ett samarbete mellan CBM och MKB centrum, SLU.

## B. Vad är ursprungliga och lokala samhällen respektive traditionell kunskap?

1. Vilka grupper talar vi om? Samerna som urfolk är givna men vilka andra finns i det svenska samhället?
2. Vad menas med traditionell kunskap?
3. Känner du till/hört talas om Akwé: Kon Guidelines/riktlinjerna?

## C. Vilka processer i samhället berörs av traditionell kunskap/Akwé: Kon-riktlinjerna?

1. Finns behov av att stärka tillvaratagandet av traditionell kunskap vid exploateringar?
2. Vilka avvägningar görs avseende traditionell kunskap och andra intressen?
3. Stärker tillvaratagandet av traditionell kunskap respektive ursprungliga och lokala samhällens rättigheter ett projekt?

## D. Vilka former har vi för att traditionell kunskap ska komma till tals?

1. Relationen svensk lagstiftning eller andra av myndigheter utgivna råd och riktlinjer och
  - a. traditionell kunskap?
  - b. ursprungliga och lokala samhällen?
2. Om NGO:s och andra organisationers verksamheter har något inflytande på dessa frågor
3. Hur implementeras traditionell kunskap i olika projekt?

## E. Utarbetas sociala konsekvensbeskrivningar (SKB)?

1. Är SKB:n en del av miljöbedömningen?
2. Vad styrde arbetet med SKB:n? (Lagstiftning, egen checklista eller myndigheters riktlinjer)
3. Hur har SKB:n påverkat ställningstagandet i planen?

## F. Övrigt

1. Annat du önskar tillägga

# Intervjuade personer

Personer som har intervjuats i projektet *Stöd för implementering av Akwé: Kon-riktlinjerna i Sverige*

Karin Beland-Lindahl, forskare, Institutet för framtidsstudier, Umeå universitet

Johan Bodegård, chef, Artdatabanken, SLU

Nanna Borchert, projektledare, Sametinget

Tin Gummuns, fåbodbrukare & ordförande, Dalarnas fåbodförening

Lennart Gustavsson, ordförande, Georange, en intresseorganisation för gruvnäringen

Gunvor Guttorm, professor, Samiska högskolan i Kautokeino, Norge

Linda Hedlund, chef, LRF Skogsägarna

Calle Höglund, ordförande, Gävleborgs Fåbodförening

Margareta och Alf-Erik Kristofferson, fåbodbrukare, Nyvallens fåbod (Sonfjället)

Rebecca Lawrence, sociolog, disputerat på traditionell kunskap, Statskontoret

Björn Linder, jurist på Svenska Samernas Riksförbund

Åsa Nordin-Jonsson, forskare, Cesam, Umeå universitet (numera Arran – Julevsáme guovdásj/lulesamisk senter, Tysfjord, Norge)

Per Nyström, folkvald representant, LRF

Maria Schultz & Pernilla Malmer, chef respektive handläggare, SwedBio – Swedish International Biodiversity Programme, Stockholm Resilience Centre

Per Sjölander, forskningschef, Södra Lapplands Forskningsenhet

Ragnhild Svonni, planerare, Svenska Samernas Riksförbund

Jan Terstad, programchef för program naturtyper, Artdatabanken, SLU (numera Naturskyddsföreningen)

Håkan Tarras-Wahlberg, Swedish Geological AB

Peter Westman, naturvårdschef, WWF Sverige

Per Wramner, professor, Södertörns högskola

## Naptek – traditionell kunskap och biologisk mångfald

Sedan 1 januari 2006 driver Centrum för biologisk mångfald, efter ett regeringsbeslut, Naptek, ett nationellt program för lokal och traditionell kunskap relaterad till bevarande och hållbart nyttjande av biologisk mångfald. Programmet är en del i Sveriges genomförande av FN:s konvention om biologisk mångfald.

Traditionell kunskap eller ”tyst kunskap” är den folkliga erfarenhetsbaserade kunskap som förs vidare från generation till generation genom praktiskt brukande av naturen och de biologiska naturresurserna. Traditionell livsmedelstillverkning, samernas renskötsel, slöjd, jakt och fiske, kustnära fiskares vana vid sjöliv och fåbodbbrukarnas kunskaper om djuren och om skogsbyte är exempel på traditionell kunskap som riskerar att glömmas bort. I konventionen om biologisk mångfald framhålls sådan kunskap som en viktig resurs för framtiden.

Naptek har i uppdrag att verka för nyttjande, spridande och bevarande av lokal och traditionell kunskap relaterad till bevarande och hållbart nyttjande av biologisk mångfald. Programmet skall även ha ett särskilt fokus på traditionell och lokal kunskap knuten till Sveriges urfolk samerna.

Avsikten med Naptek är att arbeta med att:

- kartlägga och dokumentera traditionell kunskap
- upprätthålla lokal och traditionell kunskap
- sprida traditionell kunskap till andra traditionsbärare och myndigheter
- stimulera forskning om traditionell kunskap

Den folkliga erfarenhetsbaserade kunskapen som har förts vidare från generation till generation genom praktiskt brukande av natur och biologiska naturresurser kan innehålla möjliga svar på framtidens frågor. Den bygger på erfarenheter från en tid av effektiv produktion före billig fossil energi.

För att kunna bevara traditionell och lokal kunskap i dess rätta sammanhang krävs att också att vi ser dess värde och respekterar den för vad den kan bidra med till ett framtida hållbart samhälle. Det är då en nödvändighet att vi också respekterar och visar hänsyn gentemot urfolks- och lokalsamhällen och deras naturresurs- och markanvändning i syfte att uppnå en hållbar utveckling.

Läs mer på Naptek:s hemsida: [www.naptek.se](http://www.naptek.se)

Naptek  
CBM  
Box 7007  
750 07 UPPSALA  
018-67 25 91  
[naptek@cbm.slu.se](mailto:naptek@cbm.slu.se)

## Akwé: kon-riktlinjerna

Inom FN:s konvention om biologisk mångfald har man tagit fram särskilda riktlinjer för hur man vid olika typer av projekt ska kunna ta hänsyn till ursprungs- och lokala samhällen och deras traditionella markanvändning. Denna rapport består av ett antal olika reflektioner om hur vi i Sverige ska kunna tolka och dra nytta av dessa riktlinjer. Vilka är de frågor och tankar som dessa riktlinjer väcker hos experter på olika områden?

Traditionell kunskap, dvs. praktisk erfarenhetsbaserad kunskap som förts vidare från generation till generation, bedöms därmed som en viktig förutsättning för att bevara och hållbart nyttja biologisk mångfald samt att uppnå ett framtida hållbart samhälle. Akwé: Kon-riktlinjerna utgör en strävan att öka samhällets hänsynstagande till sådan kunskap.

För att underlätta för de stater som har ratificerat konventionen att tillämpa dess övergripande tankesätt nationellt har man gemensamt utarbetat dessa frivilliga riktlinjer, men vad gör vi med dem?

NAPTEK – Nationellt program för lokal och traditionell kunskap relaterad till bevarande och hållbart nyttjande av biologisk mångfald. Ett program vid Centrum för biologisk mångfald.

[www.naptek.se](http://www.naptek.se)



CBM Centrum för  
biologisk mångfald