

REINDRIFTSFAGLIG INNGREPSKARTLEGGING OG
REINDRIFTSFAGLIG UTREDNING I ET
KUMULATIVT PERSPEKTIV

FOR
REINBEITEDISTRIKT 20 – KVALØY/FÁLÁ

DEL II
ANBEFALINGER

Utredningen er utført på vegne av Rambøll Norge AS
på oppdrag fra
Hammerfest kommune



Januar 2021

Isak Henrik Eira
Per Olav Sara
Ristin Ravna J Eira

Innhold

Innledning.....	3
Bakgrunn for forslag til tiltak – konklusjon i reindrifsfaglig utredning del I.....	3
Myndighetenes forpliktelser overfor reindrifsnæringen ved arealplanlegging og arealutbygginger og forstyrrelser	4
Anbefalinger til myndigheter i forbindelse med arealinngrep og tilrettelagte forstyrrelser for Fálásiidaens reindrift	5
Arealvern og kompenserende tiltak.....	5
Tiltak for å bedre areal- og planprosesser i forhold til reindrift.....	6
Etablering av dialogbasert metode etter folkerettslige prinsipper i kommunal arealforvaltning ..	6
Kompetansekrav om bruk av reindriftenes tradisjonskunnskap i areal- og planprosesser	7
Konflikforebyggende tiltak	7
Videreføring av byggerdet.....	7
Informasjonstiltak.....	8
Holdningsskapende tiltak	8

Innledning

Denne sammenstillingen er basert på inngrepskartleggingen og den reindriftsfaglige utredningen del I. I dette dokumentet vurderes anbefalinger for å sikre en fremtidig bærekraftig reindrift på Kvaløya mht. areal- og driftsmessige forhold.

Nedenfor er noen forslag fra utrederne. Disse er ikke drøftet med reinbeitedistriktet. En underliggende forutsetning er at det foreligger et forhåndsinformert samtykke fra reinbeitedistrikt 20-Fálá/Kvaløy i forhold til alle anbefalingene.

Bakgrunn for forslag til tiltak – konklusjon i reindriftsfaglig utredning del I

Som reindriftsfaglig utredning del I har avdekket, har reinbeitedistrikt 20 – Fálá/Kvaløy i dag et påvirkningsnivå av arealinngrepene og forstyrrelsene på 58 % på de mest produktive grønnbeitene. Man ser at innenfor en 10-årsperiode, når man legger til planlagte, fremtidige arealinngrep frem mot år 2030, får distriktet en økning i helhetlig påvirkningsnivå på 25,33 %. I sum gir dette et totalt påvirkningsnivå på 72 % i 2030. Utrederne konstaterer at påvirkningsgraden er mye høyere i forhold til grønnbeite, både i dag og i fremtiden, sammenlignet med påvirkningsgrad ift. distriktet som helhet. Minimumsfaktoren er særlig grønnbeiteområder med tidlig snøsmelting og tidlig start på vekstsesong om våren og forsommeren, samt grønnbeitelandskap med lengst vekstsesong utover høsten.

Av modellen, utviklet for å se sammenhengen mellom flokkproduksjon og arealinngrep, kan man avlese at ved en påvirkningsgrad på 70 % - 75 % er det kun 10 % - 15 % sannsynlighet for bærekraft i perioden hvor minimumsfaktoren er avgjørende. Reindriftsfaglig vurderes et risikonivå på 72 % på minimumsfaktoren som alarmerende høyt og er et alvorlig faktum for reindriften i reinbeitedistrikt 20-Fálá/Kvaløy.

Utreder har vanskelig for å se at Fálásiida vil ha en tilstrekkelig *siidavuođđu/siidagrunnlag*, dvs. *reindriftsmessig arealgrunnlag* for en bærekraftig reindrift med nåværende *eallovuođđu/reinflokkgrunnlag*. Utreder mener at årsaken til at siidaen har klart seg reindriftsmessig relativt bra, til tross for store arealinngrep allerede i dag, er at de innehar uvanlig høy reindriftsfaglig kompetanse til flokkstrukturering ved hjelp av samisk tradisjonskunnskap. Det er ikke gitt at siidaen vil klare å beholde denne kompetansen også i fremtiden.

I reindriftsfaglig utredning del I, er det videre blitt konkludert at omfattende tap av reindriftsarealer til utbygginger og forstyrrelser, vil med stor sannsynlighet medføre lavere slaktevekt hos rein. Etter kriterier for vedtak om høyeste reintall, vil lavere slaktevekt medføre reduksjon av høyeste reintall i reinbeitedistrikt 20-Fálá/Kvaløy og påfølgende tvangsreduksjon av visst antall rein i Fálásiida. Lavere reintall vil medføre lavere lønnsomhet, som etterhvert også vil innebære at antall utøvere vil måtte bli redusert.

Myndighetenes forpliktelser overfor reindriftsnæringen ved arealplanlegging og arealutbygginger og forstyrrelser

I forarbeidet til den nye plan- og bygningsloven blir det vist til planmyndighetenes ansvar både lokalt, regionalt og nasjonalt: «Utvalget mener at Grunnloven § 110a og internasjonale regler forplikter både kommunale, regionale og statlige myndigheter til å ta hensynet til samisk kultur, næring og samfunnsliv opp til særskilt behandling og vurdering i samfunnsplanleggingen generelt, og i arealplanleggingen»¹.

Det offentliges ansvar for sikring av arealer ovenfor reindriftsnæringen, er hjemlet i reindriftslovens §1 annet ledd:

“Loven skal bidra til sikring av reindriftsarealene i det samiske reinbeiteområdet som reindriftens viktigste ressursgrunnlag. Ansvar for sikring av arealene påhviler både innehavere av reindriftsretten, øvrige rettighetshavere og myndighetene.”

Ansaret omfatter også en plikt til å tilse at utbyggere o.a. forholder seg til dette ansvaret. I henhold til reindriftslovens § 22 er det også et forbud mot stenging av flytteveier.

Videre er den samiske reindriften beskyttet av generelle samiske urfolks- og minoritetsrettigheter. I forbindelse med klagesak i Kalvvatnan vindkraftanlegg, har Olje- og energidepartementet 11.11.2016 kommet med følgende folkerettslig vurdering ved naturinngrep i reindriftsområder. Deres juridiske vurdering om hvorvidt et tiltak vil være i strid med FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP) art. 27, er basert på praksis fra FNs menneskerettighetskomité, og beror på en konkret vurdering av hvorvidt tiltaket nekter samisk reindrift som kulturutøvelse. Her konkluderes det med at et tiltak vil være i strid med SP art. 27 dersom «tiltaket innsnevrer samenes mulighet til kulturutøvelse betydelig». «For det første kan et tiltak som ikke i seg selv innebærer en nektelse, likevel anses som en nektelse, dersom flere tiltak samlet representerer en krenkelse av SP art. 27». Departementet konkluderer videre at dersom en reindriftsutøver må avvike sin reindrift som følge av arealinngrep, vil dette være i strid med konvensjonens art. 27.

I forbindelse med arbeidet med reindriftsfaglig utredning, del II, har reinbeitedistrikt 20-Fálá/Kvaløy, uttalt at de har påpekt ovenfor kommunene at omfanget av samtlige arealinngrep allerede i dag har for lengst passert deres tålegrense og at myndighetene, særlig staten, burde ta større ansvar ovenfor siidaen. Deres anbefaling er i første rekke arealvern ovenfor fremtidige arealinngrep. Dersom noen av de planlagte, fremtidige arealutbygginger likevel skal gjennomføres, anbefaler siidaen at staten tar ansvar for å sikre erstatningsbeiter på Rolvsøya/Gáddeiččát for deler av deres reinflokk. Siidaen anser at eventuelle andre tiltak har lav eller ingen prioritet så lenge grunnlaget for deres reindrift forsvinner med bit-for-bit-utbygging på reinbeitearealene, både på Kvaløya og på fastlandssiden.

¹ Sametinget 2016: *Perspektiver til fremtidig areal- og miljøpolitikk i Sápmi*, s. 9

Anbefalinger til myndigheter i forbindelse med arealinngrep og tilrettelagte forstyrrelser for Fálásiidaens reindrift

Arealvern og kompenserende tiltak

Utreder er enig med reinbeitedistrikt 20-Fálá/Kvaløy om at arealvern på reindriftsarealer og erstatningsbeiter har høyst prioritering i anbefalinger over tiltak til kommunale og statlige myndigheter ovenfor siidaen. Arealvern er også noe som det internasjonale klimapanelet (IPCC) omtaler som det viktigste tiltaket for å styrke reindriftens klimatilpasning (Nymand Larsen et al. 2014). Det innebærer at utreder foreslår følgende arealverntiltak og etablering av erstatningsbeiter:

1. *Arealvern* i form av begrensing i omfanget av planlagte, konsesjonsgitte utbyggingstiltak og/evt. at igangsettelse av utbyggingsprosjekter utsettes frem til erstatningsbeiter er etablert.
2. *Arealvern* inkluderer også etablering av vernesone i kalvingsområdet under kalvingsperioden etter modell fra villreinområder i Sør-Norge. For å sikre dyrevelferd for rein under kalvingsperioden ved reinflokkens ankomst til Kvaløy og i den etterfølgende kalvingstid, ser utreder behov for å styre menneskelig aktivitet bort fra kalvingsområdene. Derfor foreslår utreder at Hammerfest kommune etablerer vernesone i kalvingsperioden hvor blant annet turløypene i deler av kalvingsområdene på Mylingen-halvøya og kalvingsområdene på østsiden av Kvaløya stenges for menneskelig aktivitet. Turaktiviteten bør i stedet omlokaliseres til de øvrige løypene i kalvingsperioden. Av dyrevernhensyn anbefales også at Steingammen flyttes nærmere byen.
3. *Arealvern* innebærer videre at konsesjonsmyndighet av hensyn til reindrift og i dialog med rbd. 20-Fálá/Kvaløy, velger fortetting innenfor eksisterende bebyggelsesområde fremfor etablering av nye industri- og boligområder.
4. Staten tar et overordnet ansvar for etablering av erstatningsbeiter som tilleggsområder til Fálásiida på Rolvsøya/Gáddeiččát, som kompensasjon for tapte reinbeitearealer som allerede i dag er bebygd eller avsatt til andre formål. Analysen viser at nåværende arealinngrep har redusert grøntarealene på Kvaløya betydelig. Planlagte fremtidige inngrep vil gjøre situasjonen enda verre. For at reindriften skal kunne videreføres på samme nivå, må et nytt sommerbeiteområde åpnes i en driftsmessig akseptabel geografisk avstand fra Kvaløy. Rolvsøy er allerede av reindriftsstyret i sak 10/80 og 87/82 vurdert som alternativt sommerbeite for 600-700 rein fra Fálá. I Reindriftsstyrets vedtak 87/82 står det flg.:

«Reindriftssjefen vil vise til at en eventuell utlegging av Rolvsøya til reinbeitedistrikt i første rekke må ses på som en kompensasjon for tapte beitemuligheter i eksisterende distrikt. Spørsmålet om bruken av Rolvsøya til

reinbeiting blei Reindrifstyre reist spesielt på bakgrunn av situasjonen i distrikt 20 – Kvaløy. Det antas at inngrep i, og utbygging av, arealene på Kvaløya i åra framover vil skyte fart pga virksamheten tilknyttet oljeaktiviteten. Kvaløya, med Hammerfest som by for oljebase, vil bli særlig berørt i denne sammenheng. Samfunnets ansvar for å framskaffe mulig kompensasjon for tapte reinbeitearealer, må i denne sammenheng veie tungt.

Vedtak sak 87/1982:

Reindrifstyret anbefaler Landbruksdepartementet å utlegge Rolvsøya til reinbeitedistrikt»

Etablering av Rolvsøya/Gáddeiččát, vil innebære at transport til/fra øya må løses, enten ved bruk av landgangsfartøy eller trailer kombinert med ferge. Det betinger etablering av nødvendig infrastruktur i form av oppsamlingsgjerde og transportanordning. En oppdelt drift vil selvfølgelig medføre høyere driftskostnader. Ny driftsløsning må etableres med de tilvennings- og tilriggingskostnadene dette medfører.

Tiltak for å bedre areal- og planprosesser i forhold til reindrift

Etablering av dialogbasert metode etter folkerettslige prinsipper i kommunal arealforvaltning
Utreder foreslår at Hammerfest kommune i sin arealforvaltning tar i bruk de folkerettslige prinsippene for *free, prior and informed consent*, dvs. prinsippene om *fritt, forhåndsinformert samtykke* i forhold til Fálásiida ved alle fremtidige, planlagte arealinngrep. Prinsippene innebærer en dialogbasert metode ovenfor reindriften og innebærer blant annet at:

- Reinbeitedistriktet 20-Fálá/Kvaløy og Hammerfest kommune gjør prosessavtale hvor siidaen tilføres prosesskapasitet og kompetanse for å kunne delta i arealprosessene i kommunen, samt har mulighet til å gjøre informerte beslutninger. Det vises til Stortingsmelding nevnt ovenfor, samt til forslagene i Landbruksdirektoratets rapport nr. 41/2020 om behov for styrking av administrativ kapasitet i reinbeitedistriktene ved arealsaker.
- Reinbeitedistrikt 20-Fálá/Kvaløy blir involvert i arealprosessene allerede i startfasen. Reineiere som deltok på et forskningsprosjekt i 2015 om arealinngrep, klimaendringer og reindrift påpekte på at det er en grunnleggende svakhet at reineiere blir først involvert på et seint tidspunkt når arealplanlegging på overordnet nivå allerede er gjennomført. Det samme er påvist i undersøkelser blant reineiere i andre reinbeiteområder (Herrmann et al. 2014).

Kompetansekrav om bruk av reindriftens tradisjonskunnskap i areal- og planprosesser

For å bedre areal- og planprosesser, bør kommunen alltid benytte reindriftsfaglig tradisjonskunnskap i plansaker og ved utvikling av kunnskapsgrunnlag, herunder fastsettelse av kompetansekrav i konsekvensutredninger.

Konvensjon for biologisk mangfold (CBD 1993), art. 8 omtaler behovet for å inkludere urfolks tradisjonskunnskap i arealforvaltning for sikring av bærekraftig bruk og bevaring av biologisk mangfold. Naturmangfoldloven § 8 inneholder også lignende bestemmelser. Tradisjonskunnskapen uttrykker også betydningen av å se sammenheng i forvaltning av beiteområder og forvaltning av flokken (Sara 2015). Betydningen av reindriftens tradisjonskunnskap er også framhevet i rapport om selvstyre i reindriftsnæringen (Landbruksdirektoratet 2016) og i omtalen av kompetansekrav i Stortingsmelding nr. 28.

Konflikforebyggende tiltak

Videreføring av bygjerdet

Utreder anbefaler at bygjerdeavtalen videreføres, men at det gjøres visse justeringer i traseen. Dette for å redusere barriereeffekter og frigjøre vårbeite og områder med høy beiteverdi, jf. ROS-analysen. Bygjerdet bør vurderes nøye i forhold til tidlig grønnbeitearealer med sikte på at disse kommer utenfor bygjerdet. Konkret foreslås traseen flyttet noe blant annet i Lávčelahvággi/Indrefjorddalen, Vearavággi og Reindalen.

Analysen i objektjournalen viser at barriereeffekter fra bygjerdet gir disoptimal beitebruk for reinflokkene. Ovennevnte traseendringer innebærer også en tilpasning slik at barriereeffekter reduseres. Utreder anbefaler videre at distriktet sikres ressurser til å evaluere og vurdere traseen sammen med kommunen.

Bygjerdet ble i sin tid bygget av staten. Utreder ser det som mest naturlig at Staten som gjerdeeier skal ha vedlikeholdsansvaret i fremtiden. Dette gjerdet er unikt i landssammenheng. Av administrative effektiviseringshensyn bør bygjerdet finansieres under samme post som grensegjerdene.

Utreder er kjent med at spørsmål om vedlikeholdsansvar er en del av forhandlingene om avtalefornyelse. Utreder konkludere med at reinbeitedistrikt 20-Fálá/Kvaløy ikke på noen måte har økonomi til å påta seg ansvaret for vedlikehold.

Dersom Rolvsøya blir etablert som reinbeite for deler av Fálásiidaens reinflokk, ville dette ha betydd at siidaen hadde fått mulighet til å frakte f.eks. okserein, årskalvene og andre «byrein» til øya. Behovet for bygjerdet kunne blitt redusert evt. at gjerdet kunne blitt fjernet, og kunne blitt vinn-vinn-situasjon for partene i bygjerdeavtalen, både kommunen, staten og reindrifta. For kommunen ville dette ha resultert i at kostnader for vedlikehold av bygjerdet hadde falt bort, staten som eier av bygjerdet ville ha sluppet eieransvaret og reindriften hadde fått kompensert tapte reinbeitearealer og ville ha fått redusert konfliktene forbundet med bl.a. byrein. Arealforvaltningsprosessene ville antakeligvis også blitt smidigere både for kommunen og for reindriften.

Informasjonstiltak

Utreder foreslår videre at det avsettes ressurser til en egen informasjonstjeneste som kan drives av reinbeitedistriktet i fellesskap med kommunen. Dette for å sikre informasjon til allmennheten om sårbare perioder i reindriften. Det er viktig at det kommuniseres til de lokale hvorfor og hvilke type tiltak som gjennomføres for å redusere forstyrrelser, spesielt på simler og kalv i kalvingstiden. Årlige informasjonsopplegg på offentlige og private institusjoner i kommunen kan vurderes gjennomført. Målet er å nå kommunens innbyggere med målrettet informasjon.

Holdningsskapende tiltak

For å ytterligere forbedre relasjonene mellom reindriftsfamiliene og lokalbefolkningen, særlig hos den yngre generasjon, bør kommunen og distriktet sammen planlegge et opplegg for besøk fra skoler og barnehager hos reindriftsfamiliene. Barnehager kan for eksempel besøke reingjerdet om høsten. Kommunen kan også kjøpe informasjons- og kunnskapspakker fra reindriftsfamiliene etter modell fra barnehager i Kautokeino. Distriktet innehar pedagogisk kompetanse. Skolebarn kan f.eks. også være med på reinsvømming vår og høst eller andre aktiviteter som kommunen og distriktet blir enige om.