

Innspill til utkast til planprogram – regional plan for reindrift i Troms 2016 – 2018 høringsfrist 7. juni

Innspill på vegne av husbønder/reineiere i familien Blind, medlemmer av Könkämä sameby.

Til kapittelet «Rammevilkår og handlingsrom»

Innledningsvis i kapittel 2 om rammevilkår og handlingsrom, vises det til at en i arbeidet med en regional plan for reindrift må fortolke «*de internasjonale og nasjonale føringene inn i en Troms kontekst*».

Hva som skal ligge i formuleringen «*Troms kontekst*», bør klargjøres bedre i planprogrammet. Nettopp det forhold at lovgiver og forvaltning pr dato synes å ha en annen forståelse av reindriftsrettens grunnlag og innhold i Troms, enn i øvrige deler av det samiske reindriftsområdet, er folkerettslig dypt problematisk. Paradoksalt nok omhandlet en av de mest grunnleggende rettsavgjørelser når det gjelder forståelsen av reindriftsrettens innhold, nettopp reindriftsrettigheter som følge av alders tids bruk i Troms (Altevanndommen). Likevel forvaltes reindriftsretten i store deler av Troms fortsatt ut i fra hensiktsmessighetsbetraktninger, og ikke ut i fra en juridiske forståelse av reindriftsretten slik den ble beskrevet i Altevanndommen, i en rekke seinere rettsavgjørelser og slik den nå er definert i reindriftsloven.

Et resultat av slike hensiktsmessighetsbetraktninger, er at rettigheter som følger av alders tids bruk er satt til side i store områder i Troms fylke. Tidligere som resultat av tidsavgrensede reinbeitekonvensjoner, nå som følge av ensidig nasjonal lovgivning i Norge (grensereinbeite-loven) som viderefører den utløpte 1972-konvensjonens omstridte fordeling av beiterettigheter på ubestemt tid.

Et annet resultat av hensiktsmessighetsbetraktninger, er oppdeling av reindriftsretten i delrettigheter, hvor tilgang til beite datoreguleres uten at datoreguleringenes formål er å beskytte årstidsbeitene som sådan, jf. reindriftslovens § 61 *Beitetider*. Reguleringene gjelder innen områder med overlapp mellom samebyenes og reinbeitedistriktenes beitebruk og er satt som følge av at nye rettigheter er opprettet og fordelt til nye aktører innenfor samebyenes sedvanerettslige sesongbeiter. Slike tidsreguleringer innebærer mellom annet at områdene blir beitet i perioder hvor områdene tidligere har fått hvile, eller har fungert som overgangsbeiter og reservebeiter.

Regulerende myndigheter har godkjent/godkjenner beitebruksregler og kartfestet denne beitebruken i offentlige kart uten at beitebruksreglene forankres i forutgående rettighetskartlegging, se også reindriftslovens § 59 *Beitebruk*, annet ledd, annet punktum. Det er eksempler på at myndighetene har godkjent beitebruksregler som til og med går ut over rammer gitt både av tidligere konvensjon og forslag til ny konvensjon. Omlegging av flyttvei for reinbeitedistrikt innen et tidligere konvensjonsområde, er blitt godkjent til tross for at besluttende forvaltningsorgan ikke hadde formål kompetanse til å vedta en slik omlegging.

Dobbeltregulering av beiteområder ved hjelp av tidsavgrensninger er ekstremt konfliktskapende forvaltning; det øker beitetrykket i områder som tradisjonelt har vært brukt som årstidsbeiter og gir økt risiko for sammenblandinger og konflikter. Videre reduseres den sedvanerettslige reindriftras

tilpasningsevne («resilience») ved klimaavhengige utfordringer i beitet. Det gjelder både handlingsrommet det enkelte beiteår, eks i perioder med låste beiter, men også handlingsrommet når det gjelder tilpasning til pågående klimaendringer.

Det vil følgelig være av stor interesse om man gjennom planprogrammet kan redegjøre nærmere for hvordan planmyndighetene forstår reindriften i en «Troms kontekst» og drøfte hvilke konsekvenser det kan ha for regionale og kommunale planer dersom rettsavgjørelser eller bestemmelser i mellomstatlig avtale (ny konvensjon) endrer premisene i løpet av planperioden. Det bør i det minste legges inn forbehold om revisjon av den regionale planen dersom det skulle komme viktige juridiske avklaringer i løpet av planperioden.

Ikke bare er «reindriften i en Troms kontekst» problematisk rent folkerettslig; det synes også svært krevende for kommunale planmyndigheter å forholde seg til en egen «tromsfortolkning» av rettsgrunnlaget. Aktuelle eksempler her er gjeterhyttesaker, regulering av fritidsbebyggelse og regulering av områder til utvikling av nye næringer som utmarksturisme og nordlysturisme. En regional plan kan bidra til å øke kunnskapen i kommunene om de folkerettslige utfordringene i Troms, noe som kanskje vil kunne bidra til bedre og litt mindre konfliktfylte planprosesser.

Til kap 5.4. Tema og utfordringer

Arealbruk

Hensynssoner nevnes som eksempel på hvordan kommunene kan ivareta reindriften i plansammenheng. Slik vi forstår, er det avklart gjennom fylkesmannens behandling av klage på en detaljreguleringsplan, at hensynssoner reindrift kan legges i kombinasjon med andre arealformål, også når disse formålene kan være i motstrid med formålet med hensynssone reindrift. Det forutsettes at det kan defineres avbøtende tiltak. Det er ikke stilt krav til begrunnelse når det gjelder sannsynlig avbøtende effekt.

Den nevnte klagesaken omhandlet hensynssone flyttvei lagt i kombinasjon med regulering av anlegg til utmarksturisme (i Balsfjord kommune). Reindriften adgang til flyttvei er i dette eksemplet lagt inn som planbestemmelse i form av tidsavgrenset «hensynssone». Interessant nok startet denne saken som vedtak om dispensasjon fra arealformålet LNRF. At tiltaket lå på flyttvei ble ikke opplyst ved behandling av dispensasjonssøknaden til tross for skriftlig høringsuttalelse fra reindriftnæringa, KU krav ble dermed heller ikke oppfylt.

I en områderegulering som har nylig har vært på høring (også i Balsfjord kommune, nytt inngrep i samme område), foreslås hensynssone flyttvei i kombinasjon med alpinlegg og hyttefelt. Tidsavgrensninger og kanalisering av flyttvei og trekkleier er igjen spilt inn som avbøtende tiltak, sammen med informasjon til hytteeiere og turister.

Når flyttveier og trekkleier legges i kombinasjon med utbygging av områdene til fritidsbebyggelse, turistanlegg mm, utgjør det inngrep i reindriften innhold. Uansett avbøtende tiltak, vil slike inngrep alltid innebære merarbeid og merutgifter for næringsutøverne. Den regionale planen bør følgelig gi en utdypende redegjørelse for rekkevidden av reindriften § 22 *Flyttleier*. Hvilke arealformål kan la seg kombinere med hensynssone reindrift uten at det kommer i strid med arealdisponeringsforbudet i bestemmelsen, eventuelt på hvilke vilkår. Og hvor langt strekker reindriften tilpasningsplikt seg?

Regionale planbestemmelser for å ivareta flytt- og trekkveier og andre særverdiområder vil kunne være av stor betydning forutsatt slike bestemmelser kan gi klare begrensninger på kombinasjoner av arealformål og dermed gi større forutsigelighet for partene i planprosessene. Det bør også slås fast at

søknader om dispensasjon for arealtiltak innen hensynssone reindrift som hovedregel må avslås, og uavhengig av arealformål, må kommunene sikre at dispensasjonsbestemmelsens kumulative vilkår være oppfylt.

Planen bør også si noe om tilrettelegging for allmenhetens ferdsel. Tilrettelegging av turer type «ti på topp» kan enkelte tilfelle komme i konflikt med beitebruk. Planen vil kunne belyse fokus på hva en bør være oppmerksom på og bidra med informasjon slik at aktørene kan kanalisere turer til tider og områder hvor næringa er minst sårbar.

Planen bør også ta opp i seg en diskusjon om rekkevidden av reindriftslovens § 63 *Utnytting av eiendom i reinbeiteområde*, dette ikke minst i lys av økende utmarksturismeaktiviteter i regionen. Utmarksturisme, men også salg av hyttetomter kan utgjøre viktige tilleggssinntekter for grunneiere, men kan samtidig medføre vesentlig skade og ulempe for reindriftsutøvelse. Det hører til saken at det er begrensninger når det gjelder reindriftenes muligheter til å søke midler til konfliktdempende tiltak. Tiltak som skal avbøte effekt av forstyrrelser i beitet vil som regel vedvare som permanente behov, noe dagens ordninger ikke er ment å dekke (LMD sak med ref. 14/6 – 10.2.2014).

Vi gjør også oppmerksom på Innovasjon Norges rolle. Det er risiko for at Innovasjon Norge gir støtte til utvikling av næringsaktiviteter som konkurrerer med allerede eksisterende næringer om ressursgrunnlaget. Innovasjon Norge bør orienteres om den regionale planen, og det bør stilles krav til at det ikke skal tildeles midler til utvikling av tiltak som vil innebære inngrep i areal eller forstyrrelser for beitenæringer, uten at slike inngrep er forankret i godkjente planer. Innovasjon Norge må ikke involvere seg i planprosesser på vegne av søkerne som part.

I sin ytterste konsekvens kan summen av inngrepene medføre at reindriften presses ut av beiteområdene, selv om de prosessuelle hensyn blir ivaretatt i den enkelte planprosess. Da gjenstår kun rettslige prøving av forvaltningsvedtakene. De færreste reindriftsutøvere har økonomiske ressurser til å kunne få sine saker prøvd i en sivil domstol. Statens Sivilrettsforvaltning har nylig avklart gjennom klagesaksbehandling at reieneernes likvide midler ved årets inngang (dvs. midler til drift og livsopphold fram til neste slaktesesong), er å betrakte som formue selv om næringsregnskapet som sådan er negativt, jf. Statens Sivilrettsforvaltning sak med ref. 2016/918AHL. I tillegg vil en sak ofte være av reell interesse for flere reindriftsutøvere enn den/de som søker fri rettshjelp, og søknad om fri rettshjelp avises med henvisning rettshjelpforskriften § 1-2 annet punktum. Det kan derfor konkluderes, at til tross for Sivilombudsmannens uttalelse (SOM 95-0780), er fri rettshjelp ikke tilgjengelig for reindriftsutøverne. Det er så langt ikke etablert andre rettsordninger i Troms som gjør det mulig å få avklare rettskrav og sivile tvister knyttet til landområder, dette til tross for ILO konvensjon nr 169 artikkel 14 (3). Kommunale planmyndigheter løper derfor liten risiko, noe som understreker betydningen av eks regionale planbestemmelser.

Roviltforvaltning

Stortingets rovviltforlik trakk opp som premiss at kalvingsområder for rein ikke skulle legges ut som områder prioritert til rovvilt. Til tross for dette premisset, er det likevel fullt overlapp mellom de samebyenes kalvingsområder/sommerbeiter i Indre Troms og prioriterte områder til bjørn, jerv og gaupe. I tillegg observerer reiene store tap til kongeørn.

Småfehold i Indre Troms er så godt som avviklet, noe som også innebærer forskyvning av predasjonstrykk fra småfenæring til reindriftnæringen. I områder prioritert til flere arter, er predasjonstrykket så stort, at enkelte siidaer ser seg nødt til å redusere beitebruken i tradisjonelle kalvings- og sommerbeiteområder. Rovviltforvaltningen blir dermed i sin effekt, et inngrep i beiteretten med ekspropriasjonsliknende virkning.

Tilskudd til tapsforebyggende tiltak når rein er på beite på norsk side, er så godt som utilgjengelig for samebyene selv om de er i posisjon til å søke. Det har vært gitt støtte til kalving i inngjerdet område. Et slikt tiltak er helt urealistisk for samebyene. Det har også vært gitt støtte til bruk av ettersøkshund for sporing av rovvilt drepte dyr. Bruk av kadaverhund har ikke tapsforebyggende effekt. Søknad om midler til ekstraordinær gjeting, avslås imidlertid systematisk fordi forvaltningen anser at tiltaket ikke har tapsforebyggende effekt.

Uttak av skadedyr er tapsforebyggende, men det svært vanskelig å få skadefellingstillatelser innen rovviltprioriterte områder. Søknader om skadefelling avslås ofte med henvisning til at skadegjørende individene vanskelig lar seg identifisere. (Dette samtidig som intensivt gjeting; - som det ikke er mulighet til å få støtte til, er reineierens eneste mulighet til å kunne identifisere skadegjørere). Reineierens utfordring er sumeffektene av direkte tap og forstyrrelser som følge av rovdyr (jerv, ørn, gaupe og bjørn). Slike sumeffekter vurderes ikke ved behandling av søknader om skadefelling av individer av en rovdyrart.

Erstatning for tap til rovdyr i perioden samebyene har rein på beite i Norge, betales til samebyene gjennom svenske erstatningsordninger. Erstatning beregnes etter antall registrerte ynglinger (registrert av SNO) og fordeles mellom samebyens reineiere etter reintall. Unntaksvis, ved såkalt massetap, dvs. tap av mer enn 10 dyr i løpet av en uke, betales erstatningen direkte til reineier. Massetap må være dokumentert av SNO for å kunne betales ut, men SNO har ingen formaliserte forpliktelser eller øremerkede ressurser til å følge opp meldinger om massetap; - SNO følger opp i den grad de har tid.

Erstatningsutbetalingene til dyreeierne dekker ikke reelle tap av dyr og følger virkninger i beitet i perioden rein oppholder seg på norsk side av grensen. Rovviltbestandene utgjør derfor en helt reell økonomisk trussel for rettighetshaverne. Dessuten og ikke minst, bestandsnivåene av rovdyr som bygger på en forutsetning om predasjon på tamme dyr, er etisk og dyrevelferdsmessig svært problematisk.

Regional plan for reindrift og begrepsbruk

Innen offentlig forvaltning har det utviklet seg en egen reindriftrretorikk som ikke nødvendigvis er klargjørende og som vanskelig lar oversette på en meningsfull måte til samisk. En regional plan for reindrift, spesielt i «tromskonteksten», bør utformes med et reflektert forhold til bruk av begreper.

Vi skal gi noen eksempler:

- Det snakkes ofte om svensk rein og norsk rein. Reinen har imidlertid ingen nasjonalitet eller statsborgerskap.
- En snakker om svensk og norsk reindrift, men det finnes ingen svensk og norsk reindrift innen det samiske reinbeiteområdet, det finnes samisk reindrift. At det finnes en norsk og svensk næringspolitikk kan ikke omdefinere samisk reindrift.
- Videre, det er heller ikke slik at retten til reindrift på den ene eller andre siden av grensen er knyttet til statsborgerskap. En same med norsk statsborgerskap kan ha reindriftrrett i sameby, og en same med svensk statsborgerskap kan ha reindriftrrett i et reinbeitedistrikt.
- Begrepet «gjestereindrift» er brukt i noen steder i grunnlagsdokumentene. Begrepet gjest brukes ofte i samisk reindriftrfaglig sammenheng, men hva gjestereindrift skal være, er uklart? Hva er de forvaltningsmessige og juridiske implikasjoner av å innføre et gjestebegrep; hvem er gjest og hvem er ikke gjest?

Denne formen for retorikk kan tåkelegge offentlige dokumenter og i denne sammenheng også tåkelegge det som kunne vært et verdiskapingspotensial i regionen. Historisk var den grensekryssende reindriften viktig for regional verdiskaping, i dag av helt marginal betydning.

Et konkret eksempel; en kalv som er født i Norge av simle eid av medlem i en sameby og som har gått på beite på norsk side av grensen, kan ikke slaktes og omsettes i Norge uten at det beregnes statlig importavgift. Kjøttet defineres som importert vare, selv om kjøttet er produsert på utmarksbeiter i Norge. I større målestokk er dette et tap for lokal og regional verdiskaping.