Sak 8 Verneområder på land og i vann

INNLEDNING

Norske Samers Riksforbund (NSR) mener at tradisjonell samisk bruk av naturen og naturressursene over lang tid har vist seg å være både bærekraftig og respektfull i forhold til det biologiske mangfoldet eller naturmangfoldet i samiske områder. Bruken har bevart det samiske området slik at det fortsatt er produktivt og har sikret naturmangfoldet med dets økosystemer, arter og bestander. Det samiske folk har så langt ikke foretatt større inngrep i naturen for å utvikle kultur, næringer eller samfunnsliv. Samisk tilstedeværelse og tradisjonell bruk som jakt, fiske, reindrift og sanking av for eksempel planter og bær, har etterlatt naturen slik at andre oppfatter den som tilnærmet urørt og verdt å bevare for framtiden. Likevel opplever man i samiske områder at stadig nye områdevernprosesser iverksettes av statlige myndigheter.

BAKGRUNN

Myndighetenes mål med områdevern er knyttet til naturens behov for beskyttelse og å ta vare på naturverdier. I mange verneområder står også opplevelsesverdien sentralt. NSR mener at alminnelig samisk bruk ikke har vært noen trussel mot bevaring av det naturmangfoldet som uttrykkes å være formålet for områdevern. Bruken har heller ikke, eller har i liten grad, hindret allmennhetens anledning til naturopplevelser.

Verneprosessene skjøt fart i Norge på 1960-tallet. Den første nasjonalparken var Rondane som åpnet i 1962 og den andre Børgefjell som åpnet i 1963. Vern som ledd i beskyttelse av naturen er ingen ny tanke. Det første stortingsvedtaket om vern av natur ble fattet allerede i 1884 og lov om naturfredning ble fastsatt av Stortinget i 1910. Denne loven ble avløst av en ny i 1954. De aller fleste vernevedtak er derimot fattet etter Naturvernloven av 1970. Fortsatt etablering av nasjonalparker er forankret i St.meld. nr. 62 (1991–1992) Ny landsplan for nasjonalparker og andre større verneområder i Norge. Gjennomføringen av denne nasjonalparkplanen skal fullføres i løpet av 2010 og halvparten av etableringen av nasjonalparker har skjedd siden år 2000. De allerede etablerte verneområdene er videreført i den nye Naturmangfoldloven av 2009. Vernekategoriene gitt i dagens Naturmangfoldlov er nasjonalpark, landskapsvernområde, naturreservat, biotopvernområde og marine verneområder. Mange av Norges 33 nasjonalparker som befinner seg på fastlandet er i samiske områder. Man har dermed nærmere 50 års erfaring med nasjonalparker i samiske områder.

Miljøstatus Norge, som er en offisiell nettside som oppsummerer statusen for miljøet i Norge, sier at:

> *Villmarkspregede naturområder, definert som områder mer enn 5 kilometer fra tyngre tekniske inngrep, ble redusert fra 48 til under 12 prosent av Norges areal fra 1900 til 2008. Den generelle samfunnsutviklingen, med drivkrefter som befolkningsvekst, forbruksvekst, teknologi og handel, gjør at presset på våre naturområder øker. Store, inngrepsfrie områder splittes opp og viktige leveområder for planter og dyr bygges ned, dyrkes opp, dreneres og hogges. Jord- og skogbruk, turistindustrien og veisektoren er blant de faktorene som endrer arealene mest.*

Naturverninteressenes motivasjon for etablering av verneområder står i kontrast til interessene for inngrep til samfunnsutvikling (industri, kraftutbygging, fritidsinteresser). At naturarealene splittes opp og legges bånd på av stadig ny menneskelig aktivitet vil virke negativt inn på det

biologiske mangfoldet og viktige naturtyper står i fare for å forsvinne. På denne bakgrunn sammenfaller samiske interesser med naturverninteressene. For samisk kultur betyr det biologiske mangfoldet livs- og næringsgrunnlaget for blant annet reindrift, og fragmentering av utmark og beiteområder er svært uheldig. Reindrifta er avhengig av et mangfold av naturtyper for forskjellige perioder på året og for reinflokkens forskjellige sykluser. Mister man noen av disse viktige nisjeområdene i naturen mister man samtidig en del av livsgrunnlaget for reindrifta. Ett inngrep kan bety lite, mange små inngrep vil bety enormt. Fleksibilitet og mangfold er viktig blant annet i forhold til klimaendringer. Reduksjon av muligheten til fleksibilitet og biologisk mangfold øker reindriftens sårbarhet og risikoen for tap. Evnen til fleksibilitet er viktig også i forhold til å kunne møte klimaendringer og miljøutfordringer.

Områder vernes for å sikre et representativt utvalg av Norges naturtyper og landskap, før alt blir påbygd eller regulert til industri, kraftutbygging og hytter. Ved etablering av verneområder sier man at denne naturen er viktig og representerer sammen med andre verneområder et mangfold av natur innenfor Norges grenser. Implisitt sier man samtidig at områder som faller utenfor verneområdet og dets buffersone, er mindre verdifull for naturmangfoldet og er på den måten frigjort for inngrep. Vern skjer i liten grad på privat grunn, dermed er det få områder som reelt er tilgjengelig for vern i Sør-Norge, der det ble gjennomført prosesser som førte til forholdsvis mye privatisering av grunn på 1800-tallet. Dette medfører at hovedvekten av verneområdene etableres i tradisjonelle samiske områder, som ikke i samme grad har vært gjenstand for privatisering. Offentlige utredninger om samiske rettigheter vitner om at det historisk har vært vist noe større respekt for samisk bruk og dermed kompliserte eiendomsforhold, selv om urett ble gjort også her. For eksempel ble 96 % av arealene i Finnmark forvaltet av Statsskog, dette er overdratt til Finnmarkseiendommen i 2007. Nå opplever spesielt Finnmark og Troms å måtte bære et stort ansvar i forhold til områder som vurderes verneverdige av myndighetene i dag.

Motivasjonen for vern av natur representerer en motvekt til inngrep fra samfunnsutviklingen. Den intensiteten som nå oppleves i samiske områder for å oppnå målsettingen om vern i Norge må derfor sees i sammenheng med intensiteten av øvrige inngrep i samiske områder både fra gruvedrift, kraftutbygging med vindmøller og kraftlinjer. Etablering av verneområder kan oppfattes som et frislipp av området utenfor til andre formål og inngrep. Om samiske interesser og samfunnsutvikling ikke blir tilstrekkelig ivaretatt i verneområdene vil vern oppfattes som et like stort inngrep i samiske områder som gruvedrift og kraftutbygging. Dersom samiske områder som i dag brukes til tradisjonell høsting og reindrift skal legges ut både til vern, kraftutbygging og mineralvirksomhet blir de tradisjonelle samiske områdene ytterligere fragmentert og redusert til det ytterste der tradisjonell samisk bruk vil komme under enda sterkere press og i verste fall kunne kollapse helt og medføre at bærekraftig næringsutøvelse ikke vil være mulig.

Tradisjonell samisk utmarksbruk og utnyttelse av naturressursene – ren og skjær matauk – har dannet grunnlag for samisk kultur gjennom generasjoner. Ressursutnyttelsen er selve livsnerven for samisk kultur. Kulturbegrepet skal oppfattes som ressursgrunnlaget for folkets livsutfoldelse og utvikling.

Vern av områder er også et paradoks i seg selv, da vern av et område vil tiltrekke seg oppmerksomhet fra verden utenfor og føre til at mange velger et naturvernområde som reisemål for å oppleve særegenheten området er vernet for. Vernet kan dermed kanalisere økt trafikk og trykk på området som ønskes vernet. Vern av et område der lokal bruk ikke

opprettholdes på samme nivå som før vil øke presset og trykket på områdene utenfor verneområdet. Tradisjonell ressursutnyttelse kan hende forflyttes til områder som allerede er utnyttet av andre i lokalsamfunnet og dermed øke trykket på disse. Muntlige kilder viser til tilfeller der verneområder forfaller fordi lokal bruk har opphørt og naturen har stått ubrukt i 40 år, enkelte arter tar overhånd og naturen oppfattes ikke å være i den samme produktive stand som da den ble vernet. Dette ser man blant annet i Pasvik og i Øvre Anárjohka. Disse eksemplene antyder at vern ikke alltid har den ønskede effekt, og bør etter vår mening kunne representere eksempler på at menneskes bærekraftige bruk av naturen er en del av et helhetlig bilde og at mennesket er en del av økosystemet og ikke herre over den.

Ved etablering av Varangerhalvøya nasjonalpark fikk Sametinget, gjennom konsultasjoner med Miljøverndepartementet i 2006, gjennomslag for fortsatt bruk av lett motorkjøretøy på barmark etter to eksisterende kjørespor i Nesseby kommune. Dette er bakt inn i forskriftene for Varangerhalvøya nasjonalpark. Dispensasjon kan bli gitt etter moterferdselsloven. Dette må danne presedens for forskrifter og praksis også i andre nasjonalparker. Etter at verneplanene ble kjent på slutten av 1990-tallet, satte Fylkesmannes miljøvernavdeling stopper for all motorisert ferdsel i, eller i nærheten av, planlagt nasjonalpark. Det skapte engasjement lokalt og Sametinget vant altså fram i konsultasjoner med denne konkrete saken.

I 2006 ble det ferdigstilt en rapport som gjennom en offisiell overrekkelse til Sametingets og Miljøverndepartementets politiske ledelse viste forankring nasjonalt både blant det samiske folk og norske myndigheter. Rapporten viser hvordan arbeidet med å sikre bruk og vern i Tysfjord–Hellemobotn skal føres videre for å sikre det viktige naturområdet med lulesamisk bosetting og kulturtradisjoner. Det er verdt å merke seg at prosessen, som var en milepæl for å integrere verneinteresser og tradisjonell samisk bruk, ikke har hatt noen utvikling siden 2006.

Avtale mellom Sametinget og Miljøverndepartementet

Sametinget og Miljøverndepartementet ble i januar 2007 enige om hvordan verneplanarbeid skal foregå for å sikre samisk medbestemmelse ved opprettelse av nasjonalparker eller annet vern i samiske områder da retningslinjer for verneplanarbeid etter naturvernloven i samiske områder ble undertegnet. Retningslinjenes formål er å sikre at konsultasjoner i forbindelse med alle forslag om vern etter Naturvernloven (senere Naturmangfoldloven) i samiske områder skal foregå i god tro og med målsetting om å oppnå enighet mellom staten og Sametinget, samiske interesseorganisasjoner og samiske rettighetshavere. Avtalen åpner for muligheten for at det ved verneplanarbeidet opprettes et arbeidsutvalg sammensatt av bl.a. representanter fra berørte samiske interesseorganisasjoner og rettighetshavere som skal bistå fylkesmannen i arbeidet.

Retningslinjer for verneplanarbeid etter Naturmangfoldloven i samiske områder representerer minimumsstandard for bevaring av samiske interesser i verneprosessene. Når disse er fulgt, lever man altså opp til minstekravet for ivaretakelse av samiske interesser. Siden denne avtalen ble inngått er det etablert seks arbeidsutvalg for nye verneområder og seks arbeidsutvalg for forvaltningsplaner i verneområder. Erfaringen fra arbeidsutvalgene for utvidelsen av Øvre Anárjohka nasjonalpark og Goahteluoppal verneområde er blitt kjent gjennom folkemøter og media. De beskriver manglende forståelse for samisk kultur fra naturvernmyndighetene, lite ressurser til arbeidet de er satt til, samt umenneskelig tidspress under arbeidet. NSR mener arbeidsutvalgene som opprettes etter avtalen mellom Sametinget og Miljøverndepartementet må sikres både økonomiske og administrative ressurser for å kunne gjøre arbeidet de er satt til på en tilfredsstillende måte, både for de lokale interessene de representer, for lokalsamfunnet for øvrig og vernemyndighet. Uten forsikring om

tilfredsstillende arbeidsforhold for de lokale arbeidsutvalgene, mener NSR at avtalen om retningslinjer for verneplanarbeid etter naturvernloven i samiske områder ikke er oppfylt.

Når det gjelder Finnmark, så understreker NSR at eiendoms- og rettighetsforholdene i Finnmark ikke er endelig avklart så lenge Finnmarkskommisjonen knapt har påbegynt sitt arbeid, og at det må tas hensyn til dette ved all disposisjon av grunn i Finnmark. NSR presiserer at hvis intensjonene med retningslinjene for vern i samiske områder ikke oppfylles og arbeidsutvalgene ikke får gjort sitt arbeid på en tilfredstillende måte, så kan vi ikke akseptere etablering av noen verneområder i Finnmark før Finnmarkskommisjonen har avsluttet sitt arbeid.

For de samiske områdene fra Troms og sørover anser NSR det som svært viktig at kartleggingskommisjonen som skal utrede yttergrensene for det kollektive området det samiske folket har brukt til tradisjonelle samiske næringer, settes i gang med sitt arbeid. Denne kartleggingen kan skje uavhengig av øvrige rettighetsprosesser. Kommisjonen og domstolen må ta tilbørlig hensyn til samiske rettsoppfatninger og sedvaner i forbindelse med kartlegging og avgjørelse av rettskrav i den sammenheng. Dette er viktig også i forhold til vurderinger som gjøres i forhold til arbeid med verneplaner.

Arbeid med vern av marine områder

Miljøstatus Norge viser til at over 15 % av Norges fastlandsareal er vernet. Kyst- og sjøområdene er foreløpig dårlig representert i det vernede arealet. Av Norges sjøareal innenfor grunnlinjen på totalt 90.000 km^2, er ca. 2900 km^2 vernet. Norge har et internasjonalt ansvar for å ta vare på et utsnitt av fjord- og kystområdene som det ikke finnes tilsvarende av andre steder i verden. En av nasjonalparkene omfatter skjærgårdsområder, men fjordområder er i liten grad representert.

Arbeidet med en marin verneplan kom først i gang i 2001, det er et omfattende arbeid og de første vernevedtakene ventes ikke før etter 2010. Det skal lages et nettverk av marine beskyttede områder som skal sikre et representativt nettverk av marine verneområder i de ulike biogeografiske regionene i kyst- og havområdene. Hensikten er å ta vare på marine naturverdier og økosystemer og dekke variasjonsbredden i norsk marin natur. Arbeidet med marin verneplan er et tverrfaglig samarbeidsprosjekt mellom flere sektorer.

Norske Samers Riksforbund har siden stiftelsen for over 40 år siden anmodet myndighetene om fredning av fjordene i samiske områder. Foreslåtte tiltak har tatt til ordet for fredninga av fjorder i Nordland, Troms og Finnmark mot bruk av aktive redskaper som trål, not og snurrevad. Hensikten har vært å sikre fiskeressursene i sjøsamiske fjord- og kystområder. Nærhet til ressursene og dermed stor avhengig av disse for å sikre næringsgrunnlaget for folk i fjordene er prinsippet som er lagt til grunn for denne argumentasjonen. NSR har til tross for gjentatte henvendelser til sentrale myndigheter ikke fått gjennomslag for sin politikk. I forhold til det vi vet om verneprosesser i dag, er det i realiteten vern i fjordene man har bedt om. Det er derfor også med forundring man registrerer at det nettopp er vern av marine områder som har tatt lengst tid å få iverksatt.

NSR anser at oppdrettsanlegg i fjordene også representerer en trussel mot tradisjonelt fjordfiske. Oppdrett er arealkrevende, en inntregning i fiskearealer som de lokale fjordfiskerne trenger og det tar opp områder til gode fiskeplasser. I tillegg representerer oppdrett potensial for smitte av sykdommer som kan innebære en forstyrrelse av villfiskenes genetiske egenart. Når det gjelder lakseoppdrett, ser man fare for overføring av lakselus til villfisk i laksens

vandringsruter, i tillegg til at rømt oppdrettslaks kan blande seg med og ta opp plass i gyteområdene til villaksen i elvene. På den bakgrunn bør fjordene i samiske områder vernes for etablering av oppdrettsanlegg.

NSR ønsker fortgang i arbeidet med vern av marine områder, under forutsetning av at tradisjonelt fjordfiske med passive redskap som for eksempel line, garn, teine og ruse kan fortsette innenfor de vernede områdene. Det må utvikles vernekategorier for marint vern som sikrer tradisjonelt fjordfiske og stenger ute fiske fra havgående fartøy med aktive redskaper og som utelukker opprettelse av oppdrettsanlegg.

NOU 2008:5 Retten til fiske i havet utenfor Finnmark viser i kapittel 8.11.2 til konvensjonen om biologisk mangfold av 1992 og konvensjonens artikkel 8 (j) som anerkjenner betydningen av urfolks og lokalsamfunns kunnskaper, innovasjoner og praksis for bevaring og bærekraftig bruk av biologisk mangfold. Utvalget sier at:

> *Det tradisjonelle fjord- og kystfisket i områder der sjøsamene bor, må sies å være en livsstil av betydning for bevaring og bærekraftig bruk av biologisk mangfold.*

Naturmangfoldloven av 2009 implementerer konvensjonen om biologisk mangfold, og sier i formålsparagrafen at lovens formål er at naturen tas vare på ved bærekraftig bruk og vern, også som grunnlag for samisk kultur. Videre sier lovens paragraf 14 at ved vedtak etter loven som berører samiske interesser direkte skal det legges tilbørlig vekt på hensynet til naturgrunnlaget for samisk kultur. Ut fra dette bør det være klart at vern av det tradisjonelle fisket i fjordene vil bidra til måloppfyllese av både Naturmangfoldloven og konvensjonen om biologisk mangfold. NSR mener vern av marine områder ikke på noen måte skal være til hinder for tradisjonelt fiske.

NORSKE SAMERS RIKSFORBUND MENER

- at samiske rettigheter må anerkjennes og samisk bruk må utgjøre grunnpilarer i arbeidet med verneprosesser, da vår bruk har foregått i uminnelige tider og på en måte som i hovedsak har bevart både det biologiske mangfoldet og naturens bærekraft;
- at myndighetenes naturvern og verneprosesser ikke skal ta form som vern mot den bruk som utgjør samiske høstingstradisjoner og livsgrunnlag, men heller styrke disse bruksformer og rettighetene;
- at tradisjonell samisk bruk (for eksempel jakt, fiske, sanking (av bær og mat, duodjiemner, gress og brensel), reindrift og sauebeite) må anerkjennes som en del av forvaltninga av naturen innenfor planlagte verneområde, slik den tradisjonelt har vært en del av forvaltningen av vedkommende område;
- at forskrifter og forvaltningsplaner for eksisterende verneområder i samiske områder endres til å inkludere tradisjonell samisk bruk;
- at samene som folk har rett til, på fritt og informert grunnlag, å på forhånd reservere seg mot verneprosesser som oppfattes som inngrep i samisk kultur;
- at i tilfeller der lokale interesser og tradisjonell samisk bruk ikke blir anerkjent, vil det oppfattes som inngrep og fragmentering av samisk kulturgrunnlag og man vil dermed ikke kunne anbefale vern av områder;
- at Sametinget, samiske interesseorganisasjoner og samiske rettighetshavere må sikres tilstrekkelig med ressurser for å kunne leve opp til intensjonene med arbeidet med verneprosessene på en tilfredsstillende måte som følge av avtalen mellom Sametinget og Miljøverndepartementet om retningslinjer for verneplanarbeid etter Naturmangfoldloven og Plan- og bygningsloven i samiske områder;

- at der intensjonene med retningslinjene for vern i samiske områder ikke oppfylles og arbeidsutvalgene ikke får gjort sitt arbeid på en tilfredsstillende måte, kan man ikke akseptere etablering av noen verneområder i Finnmark før Finnmarkskommisjonen har avsluttet sitt arbeid;
- at rettighetsforholdene ikke er avklart fra Troms og sørover, verneprosesser som oppfattes som inngrep bør stoppes til rettighetsforholdene er avklart;
- at i enkelte samiske områder vil vern oppfattes som beskyttelse mot andre arealinngrep;
- at det opprettes en kategori for marine verneområder som freder fjorder i samiske områder mot etablering av fiskeoppdrettsanlegg, bruk av havgående fartøy og bruk av aktive redskap;
- at marine verneområder ikke skal etableres til hinder for tradisjonelt fiske i fjordene og ved kysten;
- at det må settes i gang mer forskning og formidling av kunnskap om samenes tradisjonelle bruk og vern av naturressursene.