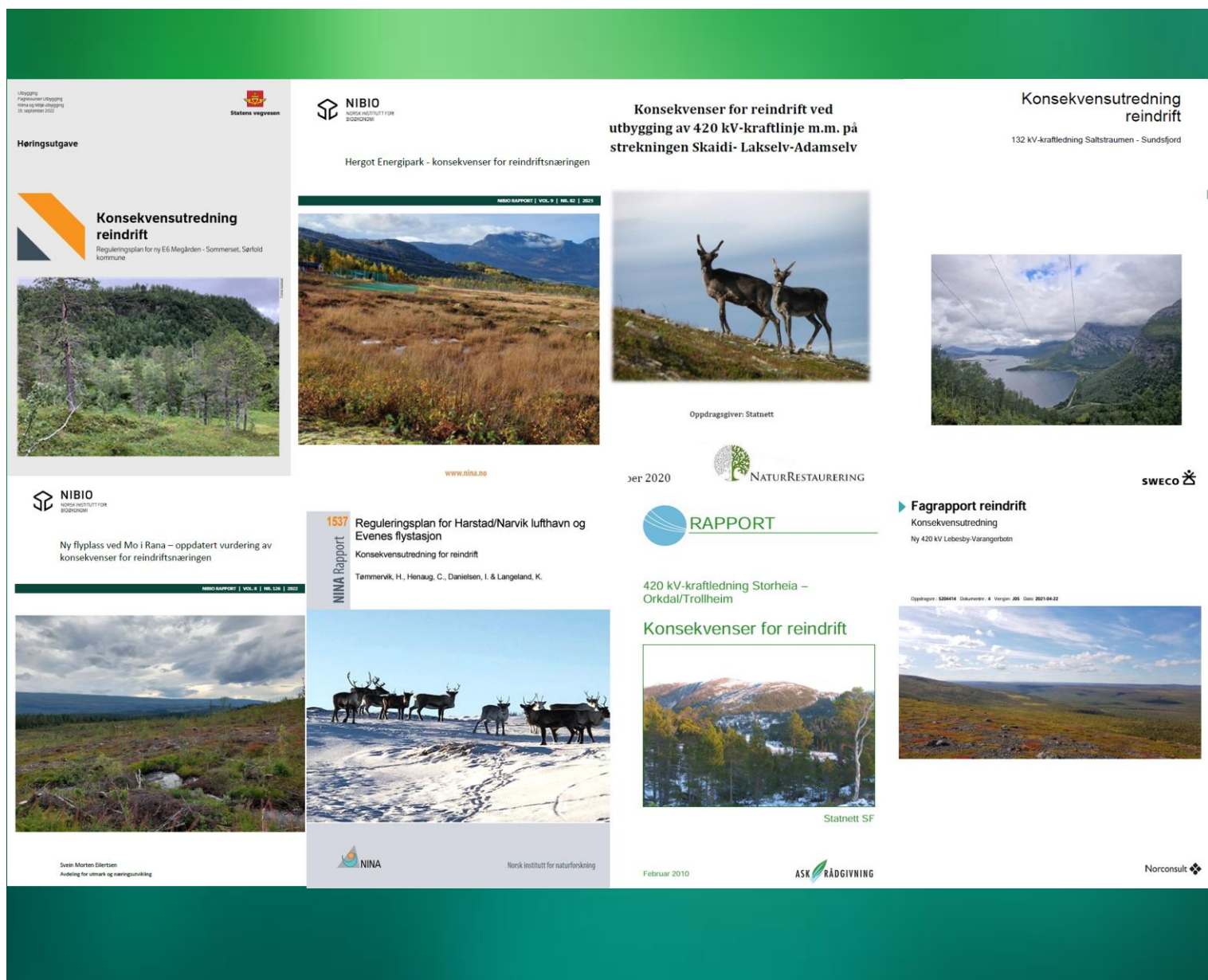


Konsekvensutredning for reindrift

Kartlegging og vurdering av dagens metodikk og forslag til forbedringer

NIBIO RAPPORT | VOL. 11 | NR. x | 2025

Svein Morten Eilertsen*, Elle Matsson-Valio¹ og Jan Åge Riseth³

Bidrag: Mildrid Elvik Svoen¹, Simen Olafsen², Risten-Marja Inga¹, Håvard Alexander Hagen⁴, Marit Østby Nilsen⁵ (NRL-Arealenheten), Jo Jorem Aarseth* og Magne Haukås²

*Divisjon for Skog og Utmark/Avdeling for Vilt og utmarksressurser, ¹Sweco, ²Norconsult ³JÅ Riseth AS, ⁴Landbruksdirektoratet, ⁵NRL-Arealenheten

TITTEL/TITLE

Konsekvensutredning for reindrift, kartlegging og vurdering av dagens metodikk og forslag til forbedringer

FORFATTER(E)/AUTHOR(S)

Svein Morten Eilertsen*, Elle Matsson-Valio¹ og Jan Åge Riseth³

Bidrag fra: Mildrid Elvik Svoen¹, Simen Olafsen², Risten-Marja Inga¹, Håvard Alexander Hagen⁴, Marit Østby Nilsen⁵ (NRL-Arealenheten), Jo Jorem Aarseth* og Magne Haukås²

*Divisjon for Skog og Utmark/Avdeling for Vilt og utmarksressurser, ¹Sweco, ²Norconsult ³JÅ Riseth AS,

⁴Landbruksdirektoratet, ⁵NRL-Arealenheten

DATO/DATE:	RAPPORT NR./ REPORT NO.:	TILGJENGELIGHET/AVAILABILITY:	PROSJEKT NR./PROJECT NO.:	SAKSNR./ARCHIVE NO.:
28.06.2025	11/nr/2025	Åpen/Lukket (til)/ konfidensiell	53518	Arkivnr
ISBN:	ISSN:	ANT. SIDER/NO. PAGES:	VEDLEGG/APPENDICES:	
978-82-17-[xxxx-x]	2464-1162	Antall sider	Vedlegg	

OPPDRAAGSGIVER/EMPLOYER:

Landbruks- og matdepartementet

KONTAKTPERSON/CONTACT PERSON:

Silje Trollstøl

STIKKORD/KEYWORDS:

Reindrift, konsekvensutredning, metodikk, tradisjonskunnskap

Reindeer husbandry, impact assessment, methodology, traditional knowledge

FAGOMRÅDE/FIELD OF WORK:

Utmark

Outfield

SAMMENDRAG/SUMMARY:

Basert på gjennomgang av gjennomførte konsekvensutredninger innenfor temaet reindrift, er sentrale årsaker til at berørte reinbeitedistrikt mente at det var mangler/svakheter ved disse utredningene beskrevet. Basert på denne kartleggingen er det utarbeidet et forslag til en metodikk for vurderinger av temaet reindrift i konsekvensutredninger. / Based on a survey of completed impact assessments within the reindeer husbandry, key reasons why affected reindeer herding districts believed that there were shortcomings/weaknesses in these assessments are described. Based on this survey, a proposal for a methodology for assessing the topic of reindeer herding in impact assessments has been prepared.

LAND/COUNTRY:

Norge/Norway

GODKJENT /APPROVED



BJØRN HÅVARD EVJEN

PROSJEKTLEDER /PROJECT LEADER



SVEIN MORTEN EILERTSEN



NIBIO

NORSK INSTITUTT FOR
BIOØKONOMI

Innhold

Sammendrag	5
1 Innledning.....	7
1.1 Mandat	7
1.2 Bakgrunn for oppdraget	7
1.3 Begrepsbruk i rapporten	7
2 Metode for arbeidet.....	10
2.1 NIBIOs rolle	10
2.2 Arbeidsgruppe	10
2.2.1 Arbeidsmetode	10
2.3 Referansegruppa	11
2.3.1 Arbeidsmetode	11
2.3.2 Innspill til referansegruppas arbeid	12
2.4 Medvirkning fra andre relevante aktører	12
3 Dagens rammeverk for konsekvensutredninger	13
3.1 Overordnede rammer for konsekvensutredninger	13
3.2 Krav til konsekvensutredninger for reindrift	14
3.3 Gjeldende metodikk for konsekvensutredning reindrift	16
3.3.1 Konsekvensmatrise basert på verdi og påvirkning.....	16
3.3.2 Urfolkenes deltakende og kumulative konsekvensutredning.....	16
3.3.3 Utredningsmetodikk i Sverige (miljøkonsekvensbeskrivning)	17
4 Hvordan fungerer KU-systemet for reindrifta?	18
4.1 Hovedfunn ved gjennomgang av gjennomførte utredninger	18
4.1.1 “Gode” konsekvensutredninger	20
4.2 Utredningsprosessen	20
4.2.1 Aktørenes kapasitet, kompetanse og holdninger	20
4.2.2 Kommunikasjon, språk, kulturforståelse og reindriftskompetanse	25
4.2.3 Valg av utreder	26
4.2.4 Prosesskravene til aktiv medvirkning.....	28
4.2.5 Muligheter for reell medvirkning og effektiv deltagelse.....	28
4.2.6 Manglende krav til involvering av reindrifta i utlysning av utredningsoppdrag	29
4.2.7 Oppfølging etter konsekvensutredning (anleggs- og driftsfasen).....	30
4.3 Urfolks rettigheter - folkeretten	31
4.3.1 Involvering av reindrifta i planprosesser – noen eksempler	32
4.4 Er KU-metodikken dekkende?	33
4.5 Blir KU-plikten overholdt?	41
5 Tradisjonell kunnskap i konsekvensutredninger	42
5.1 Hva er tradisjonell kunnskap?	42
5.1.1 Urfolksmetodologi - krav for innhenting av tradisjonell kunnskap	42
5.1.2 Samskapning av kunnskap	43
5.1.3 Tradisjonell kunnskap og forholdet til andre kunnskapssystemer.....	44
5.1.4 Særskilte krav/behov/etiske spørsmål knyttet til konsekvensutredninger	45

5.1.5 Kvalitetssikring og kulturforskjeller	46
5.2 Kilder til tradisjonell kunnskap	47
6 Forslag til endringer	48
6.1 Arbeidsgruppas anbefaling av utredningsmetodikk	48
6.1.1 Ivareta reindriftshensyn i plan- og utredningsprogram (høringspartenes rolle)	48
6.2 Forslag til revidert metodikk for konsekvensutredning reindrift	49
6.2.1 Kompetansekrav og språk	49
6.2.2 Kostnadsdekning for reinbeitedistriktet	50
6.2.3 Krav til aktiv medvirkning av reindriften i utredningsprosessen	50
6.2.4 Avgrens influensområdet for reindrift	52
6.2.5 Beskrivelse av kunnskapsgrunnlaget	53
6.2.6 Beskriv kvalitetssikringen av kunnskapsgrunnlaget	54
6.2.7 Beskriv uenighet mellom utreder og reindriften	54
6.2.8 Reindriften tradisjonelle kunnskap om virkninger av inngrep og forstyrrelser	54
6.2.9 Samlet belastning	55
6.2.10 Beskrivelse av områdebruk og driftsforhold i distriktet	55
6.2.11 Inndeling i delområder	56
6.2.12 Verdivurdering	57
6.2.13 Vurdering av påvirkning	58
6.2.14 Skadereduserende og kompensierende tiltak	59
6.2.15 Fastsett påvirkning med skadereduserende tiltak	60
6.2.16 Trinn 3: Fastsette samlet belastningsnivå med utbyggingsalternativet	60
6.2.17 Fastsette samlet konsekvens og rangering av alternativer	60
6.2.18 Tilgjengeliggjøring av kunnskap	61
6.2.19 Framtidig kunnskap ved etterundersøkelser/overvåkningsserier	61
6.3 Oppfølging etter konsekvensutredninger	61
6.3.1 Vurdere om reindriften er tilstrekkelig ivaretatt i konsekvensutredningen	61
6.3.2 Krav til oppfølging etter utredningen	62
7 Evaluering av ny metodikk etter uttesting	63
8 Referanser	64
9 Vedleggsliste	68
Vedlegg 1: Forslag til metodikk konsekvensutredning reindrift	68
Vedlegg 2: Konsekvensutredninger og reindrift – Bakgrunn og historie	68

Sammendrag

Gjennom «Program for ivaretagelse av reindriftens arealer» initiert av Landbruks- og matdepartementet har NIBIO fått i oppdrag å utarbeide et forslag til en metodikk for vurderinger av reindrift i konsekvensutredninger. Som grunnlag for dette forslaget skulle NIBIO gjennomføre et delprosjekt som hadde som formål å samle erfaringer og kartlegge svakheter i gjennomførte konsekvensutredninger og i systemet for gjennomføring av konsekvensutredninger. I delprosjektet skulle NIBIO også vurdere om det er hindre i regelverket for konsekvensutredninger for å få gode vurderinger, og hvordan tradisjonell kunnskap kan tas i bruk i konsekvensutredningene. Foreliggende rapport inneholder resultater fra dette arbeidet. I tillegg er det utarbeidet en egen NIBIO-rapport som inneholder konkret forslag til metodikk for gjennomføring av konsekvensutredninger for temaet reindrift ved planlagte inngrep innenfor reinbeiteområdene.

NIBIO etablerte en bredt sammensatt arbeidsgruppe som bidro inn i dette arbeidet. For å forankre forslaget til metodikk for konsekvensutredninger i reindriftsnæringa, fikk NIBIO nedsatt en referansegruppe bestående av ressurspersoner med bakgrunn fra aktiv reindrift og forvaltning. Referansegruppa har bidratt aktivt i utviklingen av foreliggende forslag til metodikk i tillegg til å være viktige informanter i arbeidet med å samle erfaringer og kartlegge svakheter i gjennomførte konsekvensutredninger.

Basert på kartleggingen av gjennomførte konsekvensutredninger ble følgende punkter identifisert som sentrale årsaker til at berørte reinbeitedistrikt mente at det var mangler/svakheter ved gjennomførte konsekvensutredninger:

- Reindrifta kommer veldig ofte for sent inn i planlegging- og utredningsprosessene.
- Utredningsområdet er for lite (det har ikke vært gjennomført en reindriftsfaglig vurdering av størrelsen på influensområdet).
- “Ensidig” kommunikasjon mellom utreder og reindrifta – ikke aktiv medvirkning av reindrifta i gjennomgang av kunnskapsgrunnlaget. Ofte bare ett møte mellom utreder og reindrifta.
- Verdssettingen av utredningsområdet blir ikke basert på funksjonen det aktuelle området har i årssyklusen til distriktet, men om det er minimumsbeiter, kalvingsland o.l.
- Påvirkning blir vurdert ut fra forskningsbasert kunnskap og ikke reinbeitedistriktets tradisjonskunnskap om lokale driftsforhold og reinens adferd.
- Reindrifta får ikke medvirket aktivt i vurdering av påvirkning, skadeforebyggende tiltak og fastsetting av samlet konsekvens.
- Beskrivelse av samlet belastning er en oppstilling av ulike eksisterende inngrep uten vurderinger av hvordan dette påvirker reinbeitedistriktets driftsforhold og fleksibilitet.
- Reindrifta får ikke kvalitetssikre beskrivelser av kunnskapsgrunnlaget og vurderinger i utredningen.
- Det mangler planer for forpliktende oppfølging av skadereduserende tiltak i anleggsperioden.

Som det går fram av punktlista over er både manglende og for sen involvering av reindrifta i plan- og utredningsprosessene, samt mangel på inkludering av reindriftas tradisjonskunnskap årsak til mangler/svakheter ved en stor andel av de gjennomførte utredningene. Det er en tydelig sammenheng mellom hvor stor grad reindrifta blir involvert i utredningsarbeidet og graden av tilfredshet med utredningsarbeidet. I utredninger der det har det vært lite, til ubetydelig kontakt mellom utreder og reindrifta, beskriver reindrifta at utreder har manglende kompetanse og/eller forståelse for den praktiske reindrifta. I disse mener reindrifta at beskrivelser er mangelfulle og at utreder foretar «dårlige» vurderinger.

I samtlige gjennomgåtte utredninger der reindrifta beskriver at de er fornøyde med utredningsarbeidet er det et gjennomgående trekk at har det vært gjennomført flere møter mellom utreder og reindrifta. I

disse møtene har reindrifta fått bidratt aktivt inn i vurderingene i utredningen og de kjenner igjen beskrivelsene av arealbruken og konklusjonene i det endelige utredningsdokumentet. Reindrifta beskriver også at de er fornøyde med utredningsarbeidet i utredninger der samlet belastning/virkning eller kumulative virkninger er gjennomgått og sett opp mot vurderingene av konsekvensene for reindrifta av det planlagte tiltaket.

I rapporten gis det en kortfattet oversikt over dagens rammeverk for konsekvensutredninger. Reindriftsfaglige utredninger involverer en rekke aktører, både i det private og offentlige, som har ulik kompetanse om både reindrift og planprosesser. Aktørene inkluderer sentrale, regionale og lokale myndigheter, utredere, reinbeitedistrikter, Sametinget og tiltakshavere. I rapporten diskuteres de enkelte aktørenes rolle og hvordan disse aktørene kan ha betydelig innvirkning på prosessene rundt, og i utredningene. Valg av utreder behandles som et eget tema. Prosesskravene til aktiv medvirkning og muligheter for reell medvirkning og effektiv deltakelse samt urfolks rettigheter (folkeretten) blir drøftet i rapporten.

Innhenting av reindriftas tradisjonelle kunnskaper er helt sentrale for at beskrivelsene og vurderingene i konsekvensutredningen skal kunne forankres i denne kunnskapen. Dette temaet er viet et eget kapittel i rapporten.

I rapporten gis det anbefaling for ivaretagelse av reindriftshensyn i plan- og utredningsprogram. Rapporten avsluttes med konkrete forslag til metodikk for utredning av konsekvensene for reindrifta ved planlagte utbyggingstiltak. I tillegg til forslag om oppfølging etter konsekvensutredning.

1 Innledning

1.1 Mandat

«NIBIO skal vurdere om *dagens regelverk for konsekvensutredninger og oppfølgingen av dette* knyttet til reindriften *fungerer etter sin hensikt*. Prosjektet gjennomføres i to steg; først gjøres det en *kartlegging* og deretter foreslås det hvordan en *metodikk* for vurdering av reindrift i konsekvensutredninger kan utformes» (våre kursiveringer).

Delprosjekt 1

Delprosjektet har som formål å *samle erfaringer og kartlegge svakheter* i gjennomførte konsekvensutredninger og i systemet for gjennomføring av konsekvensutredninger. I delprosjekt 1 skal NIBIO også vurdere om *det er hindre i regelverket for konsekvensutredninger for å få gode vurderinger*, og hvordan *tradisjonell kunnskap* kan tas i bruk i konsekvensutredningene (våre kursiveringer).

Delprosjekt 2

På bakgrunn av delprosjekt 1 skal NIBIO utarbeide et *forslag til en metodikk* for vurderinger av reindrift i konsekvensutredninger. I arbeidet med utarbeidelse av forslag til metodikk må NIBIO involvere *relevante aktører* i arbeidet.»

1.2 Bakgrunn for oppdraget

I revidert nasjonalbudsjett 2023, tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet 2023 samt Innst. 490 S (2022–2023) som ble behandlet av Stortinget 16. juni 2023 ble det bevilget midler til «Program for ivaretagelse av reindriftens arealer». Dette er et program for å styrke kunnskapen for ivaretagelse av reindriftens arealer. Programmet består av en forskningsdel, som gjennomføres av NIBIO, og en forvaltningsdel som gjennomføres av Landbruksdirektoratet. NIBIO besluttet også, sammen med arbeidsgruppa i prosjektet (se 2.2), å skrive en liten utredning med utgangspunkt i de grunnleggende utfordringene knyttet til kunnskapsgrunnlaget og effekter i tid og rom, der den historiske utviklingen av regelverk og praksis beskrives. Denne oversikten er vedlagt som egen delrapport.

1.3 Begrepsbruk i rapporten

Begrep og forkortelser av begreper brukt i denne rapporten, samt i rapporten «Forslag til metodikk for konsekvensutredninger ved planlagte tiltak i reinbeiteområder» er forklart og utdypet under, i alfabetisk rekkefølge.

Aktiv medvirkning – i henhold til folkeretten skal reindrifta sikres effektiv deltagelse/reell medvirkning. Urfolks rett til aktiv medvirkning er forankret i internasjonal folkerett, spesielt gjennom ILO-konvensjon nr. 169 (artikkel 7.3), FNs Konvensjon om sivile og politiske rettigheter, artikkel 27 (SP27) og FN-erklæringen om urfolks rettigheter (UNDRIP).

Influensområdet - Dekker planområdet og sonen rundt planområdet der man kan forvente at det konkrete inngrepet (inkludert støy, lys, bevegelse og eventuell menneskelig aktivitet) vil påvirke reindriftas arealbruk. Dette inkluderer områder som reinen kan komme til å øke bruken av på grunn av forventet unnvikelse fra det planlagte tiltaket. Dersom dette fører til at reinen trekker til arealene til andre siidaer, distrikt eller samebyer, skal dette inkluderes i influensområdet.

KU - Forkortelsen brukes om begrepet konsekvensutredning.

KUF – Forskrift om konsekvensutredninger

Kumulativ virking/effekter – Er totaleffekten/ påvirkningen av nye og eksisterende inngrep. Dette inkluderer ikke bare det fysiske tapet av beiteland, men også påvirkningen av støy, trafikk og menneskelig aktivitet. I et område med flere inngrep/forstyrrelseselementer på reinen, kan et nytt tiltak føre til at påvirkningen på reinen blir større enn (kumulativ) påvirkningen av det nye tiltaket isolert ville før til.

Områdebruk og driftsforhold for reindrift - Dette begrepet erstatter begrepet “arealbruk” og skal dekke reindriftsutøverens helhetlige situasjonsforståelse og er kunnskap om reinens natur, dens beiting, bevegelse og opphold, områdenes topografi, vær og klima, og de gjensidige forhold mellom alle disse faktorene (Sara, 1999). Dette er en beskrivelse av hvordan det aktuelle utredningsområdet inngår som en del av den helhetlige arealbruken til reinbeitedistriktet gjennom reindriftsåret/-årene.

Planområdet - Det arealet som blir regulert til det aktuelle tiltaket/utbyggingsformålet.

Reinbeitedistrikt – som hovedregel er det et reinbeitedistrikt som er rettighetshaver når det skal utarbeides en konsekvensutredning, men det kan også være særskilte rettigheter for siidaer, siidaandeler eller reineiere som krever involvering av enkeltsiidaer, siidaandeler eller reineiere. I dette dokumentet brukes reinbeitedistriktet/reindriften som sidestilt begrep, men i den enkelte sak må aktuelle rettighetshavere alltid avklares.

Rettighetshaver – distriktsstyret representerer reindriftsinteressene i distriktet (rl. § 44). Distriktsstyrets oppgaver er å ivareta reinbeiteressursene i distriktet i samsvar med lover og bruksregler. Dette er likevel ikke til hinder for at en siida eller reineier ivaretar egne særskilte interesser. I denne rapporten brukes reindriften/reinbeitedistriktet som begrep, men i den enkelte sak må aktuelle rettighetshavere alltid avklares.

Det presiseres at **siida** og **sijte** er sidestilt, selv om det nordsamiske begrepet siida er benyttet i rapporten.

Samlet belastning/samlet virkning – I forskrift om konsekvensutredninger (§ 17) står følgende «Der hvor reindriftsinteresser blir berørt, skal de **samlede virkningene** av planer og tiltak innenfor det aktuelle reinbeitedistriktet vurderes» (vår utheving). Arbeidsgruppa har valgt å sidestille begrepene «samlet belastning» og «samlet virkning» og gjennomgående i denne rapporten benyttes begrepet «samlet belastning».

Skadereduserende tiltak – Dette begrepet erstatter/tilsvarer «**avbøtende tiltak**» som har vært brukt i enkelte utredninger.

Sp. 27 - i rapporten refererer til artikkel 27 i FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (ICCPR), en internasjonal traktat som Norge har ratifisert. Artikkel 27 sier: "*I de stater hvor det finnes etniske, religiøse eller språklige minoriteter, skal personer som tilhører slike minoriteter ikke berøves retten til, sammen med andre medlemmer av sin gruppe, å nyte sin egen kultur, å bekjenne seg til og utøve sin egen religion eller bruke sitt eget språk.*" Artikkel 27 anerkjenner urfolks rett til å bevare og praktisere sin egen kultur. Dette inkluderer tradisjonelle praksiser som reindrift, håndverk, ritualer, og andre kulturelle uttrykk. Etter menneskerettighetsloven § 2, nr.3 gjelder konvensjonen som norsk lov. Ved motstrid går bestemmelsene i konvensjonen foran bestemmelser i annen lovgiving. Samene er en minoritet i henhold til SP artikkel 27, og reindriften er en form for vernet kulturutøvelse.

Tiltaksalternativ - De(t) konkrete utbyggingsalternativene.

Tiltakshaver - I rapporten brukes begrepet «tiltakshaver» og ikke «utbygger». Tiltakshaver er «eier» av tiltaket.

TK - Tradisjonell kunnskap/tradisjonskunnskap - Reindriften er erfaringsbaserte/tradisjonskunnskap er anerkjent som kunnskapsgrunnlag etter naturmangfoldloven § 8, andre ledd og skal legges til grunn i forvaltningens arbeid.

Utredningsområdet - Summen av både plan- og influensområdet.

Unnvikelsessone - Det området rundt et tiltak/inngrep/forstyrrelseselement som reiner unngår å bruke (unnvikelsessonen vil inngå i influensområdet; se definisjonen for influensområdet over).

2 Metode for arbeidet

2.1 NIBIOs rolle

Leder for prosjektet har vært forsker Svein Morten Eilertsen, i samarbeid med Jo Jorem Aarseth, forskningssjef ved Avdeling for vilt og utmarksressurser (AVU), divisjon for skog og utmark i NIBIO. NIBIO har, gjennom AVU, organisert og ledet prosjektet og arbeidet i arbeidsgruppa (se kap. 2.2).

Ifølge oppdraget skulle NIBIO i delprosjekt 2 (kap. 1.1) involvere relevante aktører i arbeidet med ny metodikk. For å sikre bredest mulig faglig bredde i arbeidet, valgte NIBIO å invitere relevante aktører med mye kunnskap om konsekvensutredninger innenfor tremaet reindrift, til å delta aktivt i en arbeidsgruppe gjennom hele prosjektperioden i både delprosjekt 1 og 2.

2.2 Arbeidsgruppe

For å sikre bredest mulig faglig kunnskap i arbeidsgruppa ble det tatt direkte kontakt med enkeltpersoner fra flere ulike utredningsmiljøer som i tillegg til erfaring med reindriftsfaglige utredninger også hadde annen relevant erfaring enten fra forskning eller forvaltning. I tillegg deltok **Håvard Alexander Hagen** fra Landbruksdirektoratet og **Marit Østby Nilsen** fra arealtjenesten i NRL. Arbeidsgruppa har bestått av følgende personer:

Fra SWECO har **Mildrid Elvik Svoen** og **Risten-Marja Inga** deltatt. Svoen har tidligere erfaring fra Statsforvalteren i Nordland, mens Inga har arbeidet hos Statsforvalteren i både Troms og Finnmark, samt Trøndelag.

Fra Norconsult har **Magne Haukås** og **Simen Olafsen** deltatt. Haukås har tidligere erfaring fra Statsforvalteren i Nordland, mens Olafsen har arbeidet hos Statsforvalteren i Trøndelag.

Fra JÅ RISETH AS har **Jan Åge Riseth** deltatt. Riseth har tidligere bl.a. vært statskonsulent i reindrift og sjefsforsker i NORCE. **Svein Morten Eilertsen** fra NIBIO har hatt ansvar for koordinering av arbeidsgruppa.

På sensommeren 2024 ble arbeidsgruppa utvidet med **Elle Matsson-Valio**, SWECO. Hun har relevant kompetanse i og med at hun våren 2024 leverte masteroppgave (ved UiT) med tittelen: «Arealplanleggingens paradokser. En studie av arealkonflikter i kommunal planlegging», der konflikter i arealplanleggingen knyttet til reindrift var hovedtema.

2.2.1 Arbeidsmetode

Som grunnlag for det videre arbeidet, ble det høsten 2023 foretatt, av personell fra NIBIO, en kartlegging og gjennomgang av et utvalg gjennomførte konsekvensutredninger. Dette var både utredninger der tiltaket i ettetid hadde blitt realisert, tiltak som har blitt stoppet/ «skrinlagt», og tiltak som ennå var under planlegging/ventet på tillatelse/har havnet i rettssystemet.

Arbeidsgruppa ble samlet til et fysisk oppstartmøte på Værnes 11. januar 2024. Under dette møtet ble det utarbeidet en arbeidsplan fordelt på tema som skulle inngå de to delprosjektene (kap. 1.1). Det ble avtalt å ha ukentlige arbeidsmøter utover vinteren og våren 2024 via Teams der, i utgangspunktet, hele arbeidsgruppa skulle delta. Etter en pause sommeren 2024, tok arbeidsgruppa opp de ukentlige arbeidsmøtene fra september og utover høsten. Deler av arbeidet ble fordelt, slik at noen arbeidet med spørsmål knyttet til bruk av tradisjonell kunnskap, aktiv medvirkning og rettighetsspørsmål, mens andre arbeidet med gjennomgang og revisjon av metode for vurdering av samlet belastning og påvirkning, samt verddivurdering og skadeforebyggende tiltak.

2.3 Referansegruppa

For å forankre forslagene til revidert metodikk i reindriftsnæringen og sikre at den reviderte metodikken ville være praktisk gjennomførbar i møte med reindriften, tok NIBIO direkte kontakt med aktive reindriftsutøvere som har praktisk erfaring fra tidligere gjennomførte konsekvensutredninger og utbyggingstiltak innenfor eget reinbeitedistrikt. Disse ble invitert til å delta i en referansegruppe som skulle involveres aktivt i utviklingen av revidert metodikk for konsekvensutredninger. Følgende reindriftsutøvere, deltok på alt, eller deler av arbeidet i referansegruppa:

- Elin Magga, Sør-Varanger, Lågesduottar rbd. (D13)
- Nils M Utsi, Fiettar rbd.
- Sara Katrine Turi Aleksandersen, Kvaløy rbd./Sametingspolitiker
- Mikkel Nils Sara, Fiettar rbd./Samisk høyskole
- Peder Buljo, Vestre Hinnøy rbd.
- Per Thomas Kuhmunen, Saltfjellet rbd./beredskapsutvalget i Nordland
- Inge Even Danielsen, Gåebrien sijte (Riast-Hylling rbd.)/ NRL
- Gustav Kant, Trollheimen rbd.
- Asgrim Opdal, Filefjell reinlag /leder av kontaktutvalget for tamreinlagene

I tillegg skulle Ole J. Eira, Gielas rbd. delta i referansegruppa. På grunn av uforutsette hendelser, måtte Eira melde avbud fra disse møtene på kort varsel. Han fikk derfor desverre ikke bidratt i arbeidet til referansegruppa.

For å sikre at forvaltningens erfaringer med kontroll/videre behandling av gjennomførte utredninger ble hensyntatt under utarbeidningen av revidert metodikk, ble referansegruppa utvidet med to representanter fra Statsforvalteren. Disse to representantene hadde lang erfaring innenfor det aktuelle fagfeltet:

- Svein Bjørk, Statsforvalteren i Trøndelag
- Elisabeth Utstøl Pettersen, Statsforvalteren i Nordland

I tillegg ble referansegruppa utvidet med to personer med erfaring fra arealplanlegging i henholdsvis en kommune og i Statens vegvesen:

- Nils Henrik J. Skum, Arealplanlegger fra Kautokeino kommune med Master i arealplanlegging
- Trond Aalstad, Statens vegvesen, lang erfaring med konsekvensutredninger og planarbeid innenfor fagtema naturmangfold og reindrift samt ansvarlig for tema reindrift i SVVs håndbok V712.

2.3.1 Arbeidsmetode

Store deler av referansegruppa deltok, sammen med arbeidsgruppa på arbeidsmøte 23-24. september 2024. De aller fleste stilte fysisk på møtet som ble avholdt på Værnes, mens enkelte deltakere deltok elektronisk via Teams.

Under dette arbeidsmøtet ble samtlige trinn i planleggings- og utredningsprosessen gjennomgått og diskutert. Dette inkluderte fastsetting av influensområdet og avklaring av rettighetshavere, valg av utreder, tidsfrister på utredningsarbeidet og kompetansekrav til utreder som bør avklares før selve utredningsarbeidet igangsettes. Følgende fem hovedtema ble gjennomgått, der «hvordan ta i bruk

tradisjonskunnskap inn i utredningsarbeidet» var et gjennomgående spørsmål/utfordring til referansegruppa:

Tema 1: Valg av utredere /utredningsprosessen/ hvordan skape tillit til utredningen?

Tema 2: Verdifastsettelse i utredningen – tradisjonskunnskap inn i fastsettelsen

Tema 3: Vurdering av påvirkning - tradisjonskunnskap inn i vurderingene

Tema 4: Samlet belastning - tradisjonskunnskap inn i vurderingene

Tema 5: Avbøtende (skadereduserende tiltak) - tradisjonskunnskap inn i vurderingene

Under arbeidsmøtet ga flere av representantene fra referansegruppa eksempler på egne erfaringer fra gjennomførte konsekvensutredninger. Dette inkluderte både positive og negative erfaringer. Reindriftsfaglige diskusjoner (og begrepsbruk) rundt temaene verdifastsettelse, vurdering av påvirkning og samlet belastning var sentrale temaer i arbeidsmøtet. I tillegg ble anbefalt metodikk for utarbeidelse av forslag til skadereduserende tiltak og vurderinger av disse gjennomgått.

Basert på innspillene fra arbeidsmøtet med referansegruppa og arbeidsgruppas eget arbeid, ble utkast til forslag til revidert metodikk for konsekvensutredninger presentert for referansegruppa på innspillsmøter via Teams 26. og 27. november 2024.

Innspill fra disse møtene ble innarbeidet i revidert forslag til metodikk for konsekvensutredninger. Dette forslaget ble sendt per e-post til referansegruppa den 5. desember med oppfordring om å gå igjennom dette for kvalitetssikring av forslaget. Det ble gjennomført et ekstra innspillsmøte via Teams med reindriftsutøverne i referansegruppa 24. februar 2025 for endelig gjennomgang av forslaget til revidert metodikk.

2.3.2 Innspill til referansegruppas arbeid

Reindriftsutøverne i referansegruppa gav mot slutten av arbeidet uttrykk for at de ikke hadde blitt gitt optimal medvirkningsmulighet. Det ble gitt innspill om at sammensetninga av referansegruppa dannet visse begrensninger og at det hadde vært ønskelig at det skulle vært gjennomført flere arbeidsmøter der kun reindriftsutøverne i referansegruppa deltok. Begrunnelsen var at de følte at de kunne «snakke friere» når møtedeltakerne besto av kun reindriftsutøvere og derfor ikke ubevisst var mer tilbakeholdne med å presentere sine egne synspunkter. I tillegg ble det ytret kritikk mot at det ikke var aktive reindriftsutøvere i arbeidsgruppa. Det ble derfor arrangert ett eget møte for reieierne i referansegruppa 24. februar 2025.

2.4 Medvirkning fra andre relevante aktører

Arbeidet ble presentert for reindriftsutøvere, beslutningstakere og forvaltning på reindriftskonferansene til Statsforvalteren i Trøndelag, Stjørdal 7. juni 2024 og tilsvarende konferanse arrangert av Statsforvalteren i Nordland, Fauske 25. september. Under begge presentasjonene fikk reindriftsutøverne, beslutningstakere, forvaltning og de andre deltakerne på konferansen mulighet til å gi innspill til dette arbeidet.

Arbeidet med revisjon av metodikken ble presentert og vi fikk nyttige innspill under en paneldebatt arrangert av NKJ (The Nordic Joint Committee for Agricultural and Food Research) under «LUKE (Natural Resources Institute Finland) fish and reindeer science days» den 27. august 2024.

3 Dagens rammeverk for konsekvensutredninger

I kapittel 3.1 og 3.2 gis en kortfattet oversikt over dagens rammeverk for konsekvensutredninger med henvisning til lovverk og forskrift. Det gis videre en punktvis oppstilling av kravene i dette rammeverket til innhold og gjennomføring av slike utredninger.

3.1 Overordnede rammer for konsekvensutredninger

1. Forvaltningsloven (FVL)

Forvaltningsorganets utrednings- og informasjonsplikt: FVL kap. 4 (§ 17)

2. Plan- og bygningsloven (PBL) med Forskrift om konsekvensutredninger (KUF) og veiledere

Formål: PBL §§ 1-1, 14-1 og 3-1 c

Krav om beskrivelse av virkninger for miljø og samfunn og KU-plikt

- PBL §§ 4-2 og 14-1
- KUF kap. 2 og 3, samt vedlegg I og II

Krav til medvirkning, plan-/utredningsprogram og høring

- PBL §§ 4-1, 5-1, 5-2, 14-2 og 14-4
- KUF kap. 4, 7 og 8
- Veiledere som beskriver anbefalt metodikk inkludert prosess og medvirkning
 - Reindrift og plan- og bygningsloven - veileder (LMD veileder; Landbruks- og matdepartementet 2021).
 - Sametingets planveileder (Sametinget 2020).
 - Konsekvensanalyser - Håndbok V712. Statens vegvesen (2021).

Krav til innholdet i konsekvensutredninger

- KUF kap. 5
- LMD veileder

Krav til behandling av konsekvensutredninger

- KUF kap. 6
- PBL kap. 5

Kostnader ved utredningen

- PBL § 14-5

3. Annet prosesslovverk

- Energiloven og vannressursloven; <https://veiledere.nve.no/#energi>
- Mineralutvinning, motorferdsel og andre typer tiltak

4. Folkeretten

- Grunnloven §108
- FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP)
- ILO-konvensjon 169 om urfolk og stammefolk i selvstendige stater (ILO 169)
- FNs rasediskrimineringskonvensjon (CERD)
- FNs erklæring om urfolks rettigheter (UNDRIP)
- FNs veiledende prinsipper for næringsliv og menneskerettigheter (UNGP)
- OECDs retningslinjer for flernasjonale selskaper
- Åpenhetsloven

5. Konsultasjonsplikten

- ILO-konvensjon 169 om urfolk og stammefolk i selvstendige stater
- Sameloven

3.2 Krav til konsekvensutredninger for reindrift

1. Roller og ansvar

Følgende aktører er (kan bli) involvert med roller og ansvar:

- Reinbeitedistrikt / rettighetshaver (inkl. andre informanter)
 - Tiltakshaver
 - Utreder
 - NRL (Norske Reindriftsamers Landsforbund)
 - Lokale myndigheter
 - Statsforvalter
 - Fylkeskommunen¹
 - Sametinget
 - Sentrale myndigheter
 - Domstoler
- ¹) Fylkeskommunene er regional planmyndighet, og har ansvaret for å vedta regional planstrategi og regionale planer. I tillegg har fylkeskommunen et ansvar for å veilede kommunene, jft pbl § 3-2: "Regional planmyndighet skal veilede og bistå kommunene i deres planleggingsoppgaver."

2. Om/når plan/tiltak skal konsekvensutredes

- KUF kap. 2 og 3
- LMD veileder; særlig § 8, jf. § 10

3. Hvem vurderer og avgjør om kriteriene er oppfylt

- KUF §4, andre ledd: «*Forslagsstilleren skal vurdere om planen eller tiltaket omfattes av § 6, § 7 eller § 8*»

4. Krav til innhold i planprogram/melding med utredningsprogram

Når kreves planprogram/melding med utredningsprogram?

- KUF kap. 4
- Veiledere til KUF (bl.a. Landbruksdepartementet 2021)

Hva skal planprogram/melding med utredningsprogram inneholde?

- KUF kap. 4
- Veiledere til KUF (bl.a. Landbruksdepartementet 2021)

Hva skjer når det er KU-plikt uten krav om planprogram/melding med utredningsprogram?

- KUF § 8, kap. 5 er førende dersom ikke utredningsprogram

5. Krav til innholdet i konsekvensutredninger

- KUF kap. 5
- Veileder til KUF (bl.a. Landbruksdepartementet 2021)

Omfang og beslutningsrelevans

- Tilpasse innhold og omfang, beslutningsrelevans – KUF § 17
- Planer på ulike nivåer (KPA, detaljregulering, osv) – KUF § 18

Beskrivelse av planen eller tiltaket

- Hva beskrivelsene av planen eller tiltaket skal omfatte – KUF § 19, første ledd
- Kravene til alternativvurderinger – KUF § 20, andre ledd

Referansesituasjon (null-alternativet)

Kravene til å beskrive referansesituasjonen – KUF § 20

- Hva som er formålet – sammenligningsgrunnlag for vurdering av påvirkning
- Tilleggskrav knyttet spesifikt til reindrift i folkeretten eller andre veiledere/avklaringer?

Kunnskapsgrunnlag og kunnskapsinnhenting

- Konsekvensutredningen skal ta utgangspunkt i relevant og tilgjengelig informasjon. Hvis det mangler informasjon om viktige forhold, skal slik informasjon innhentes – KUF § 17
- Folkeretten
- Veileder til KUF (bl.a. Landbruksdepartementet 2021)

Nåværende miljøtilstand (null-alternativet)

- Konsekvensutredningen skal inneholde en beskrivelse av den nåværende miljøtilstanden og en oversikt over hvordan miljøet antas å utvikle seg hvis planen eller tiltaket ikke gjennomføres (null-alternativet) – KUF § 20.

Vurdering av påvirkning

- Identifisere og beskrive de faktorer som kan bli påvirket og vurdere vesentlige virkninger for samisk natur- og kulturgrunnlag - KUF § 21, første ledd
- Beskrivelsen skal omfatte positive, negative, direkte, indirekte, midlertidige, varige, kortsiktige og langsiktige virkninger – KUF § 21, andre ledd
- Virkninger over landegrensene skal også beskrives (grenseoverskridende reindrift) – KUF § 21, fjerde ledd

Vurdering av samlet belastning

- Samlede virkninger av planen eller tiltaket sett i lys av allerede gjennomførte, vedtatte eller godkjente planer eller tiltak i influensområdet skal også vurderes. Der hvor reindriftsinteresser blir berørt, skal de samlede virkningene av planer og tiltak innenfor det aktuelle reinbeitedistriktet vurderes – KUF § 21, tredje ledd

Metoder, kilder og usikkerhet

- KUF § 22
- Veileder til KUF (bl.a. Landbruksdepartementet 2021)

Skadereduserende og kompensierende tiltak

- KUF § 23 og tiltakshierarkiet (beskrevet i veileder M-1941; Miljødirektoratet 2022)

Tilgjengeliggjøring av kunnskap

- KUF § 24

6. Krav til medvirkning og deltagelse i utredningsarbeidet

- Kravene i prosess- og KU-lovverket
- Koblingen til folkeretten og konsultasjonsinstituttet

7. Kompetansekrav for utredere

- KUF § 17, tredje ledd: “Utredninger og feltundersøkelser skal følge anerkjent metodikk og utføres av personer med relevant faglig kompetanse.”

8. Behandling av konsekvensutredningen

- KUF § 25
- Høring av planforslag eller søknad med konsekvensutredning

Endringer av planer eller tiltak etter gjennomført høring

- KUF § 26

Kontroll av konsekvensutredningen

- Vurdering av konsekvensutredningen og behovet for tilleggsutredninger – KUF § 27
- Planmyndighetens ansvar (lokalt og sentralt) – KUF § 27 + PBL
- Innsigelsesmyndighetenes ansvar – PBL mv

Når prosessen strekker ut i tid

- Oppdatert kunnskap dersom lang tid fra høring til endelig vedtak – KUF § 28
- Når lang tid mellom vedtak og realisering: F.eks. PBL § 12-4, femte ledd: *“Er bygge- og anleggstiltak som hjemles i plan fremmet med bakgrunn i privat reguleringsforslag etter § 12-11, ikke satt i gang senest ti år etter at planen er vedtatt, skal kommunen før avgjørelse av byggesøknad for nye utbyggingsområder etter planen, påse at planen i nødvendig grad er oppdatert. Tiltakshaver er ansvarlig for å skaffe nødvendige opplysninger og dokumentasjon for kommunens vurdering.”*

Sluttbehandling og offentliggjøring av vedtak

- KUF §§ 29 og 30
- Koblingen til konsultasjoner (inkl. at standpunktet til den samiske konsultasjonsparten skal komme tydelig fram)
- Krav om at dokumentene skal være elektronisk tilgjengelige på nett – KUF § 30

3.3 Gjeldende metodikk for konsekvensutredning reindrift

3.3.1 Konsekvensmatrise basert på verdi og påvirkning

Både Miljødirektoratets veileder M-1941 (Miljødirektoratet 2022) og Statens vegvesens håndbok V712 (Statens vegvesen 2021) beskriver metoder for kartlegging og konsekvensutredning av reguleringsplaner og planlagte tiltak etter plan- og bygningsloven. Begge veilederne tar utgangspunkt i en konsekvensmatrise (konsekvensvifte) der en kombinerer vurderinger av verdi og påvirkning. Ved å plote disse vurderingene i matrisen, får en visualisert graden av konsekvens og mulighet til å analysere de samlede konsekvensene av et foreslått prosjekt/tiltak.

Dette verktøyet skal hjelpe beslutningstakere med å identifisere og håndtere de mest betydningsfulle konsekvensene på en effektiv måte. I håndbok V712 (Statens vegvesen 2021) er metode for utredning av deltema reindrift beskrevet, mens veileder M-1941 (Miljødirektoratet 2022) gir veiledning for utredning av naturmangfold.

3.3.2 Urfolkenes deltakende og kumulative konsekvensutredning

Protect Sápmi (Blom 2023) har utviklet et «Guidance document – Indigenous led participatory and cumulative impact assessment on indigenous cultural landscapes and traditional ecosystem services (IPCIA)» [Veiledningsdokument – Urfolkledet deltakende og kumulativ konsekvensutredning på urfolks kulturlandskap og tradisjonelle økosystemtjenester – vår oversettelse]. Flere reinbeitedistrikt som har fått utarbeidet konsekvensutredninger etter denne metodikken har rapportert at de er fornøyde

med metodikken og at metodikken er godt egnet til å inkludere reindriftas tradisjonelle kunnskap i utredningene. Denne metodikken kombinerer ikke vurderinger av verdi og påvirkning inn i en konsekvensmatrise slik som Miljødirektoratets veileder M-1941 (2022) og Statens vegvesens håndbok V712 (2021) beskriver.

3.3.3 Utredningsmetodikk i Sverige (miljøkonsekvensbeskrivning)

Det kan nevnes at i Sverige skal det utarbeides en Miljökonsekvensbeskrivning (MKB) for alle større prosjekter. MKB er en detaljert rapport som beskriver de potensielle miljøpåvirkningene av et foreslått prosjekt eller tiltak. MKB-en skal identifisere, beskrive og vurdere de direkte og indirekte effektene av et prosjekt på miljøet, inkludert reindriftsnæringen. MKB-en skal ta hensyn til både kumulative effekter og spesifikke påvirkninger på reindriftsområder. Miljøkonsekvensutredning (MKU) er prosessen som fører frem til utarbeidelsen av MKB. MKU inkluderer alle de trinnene som er nødvendige for å samle inn data, analysere informasjon og utarbeide rapporten. I denne metodikken er samråd en viktig del av prosessen og innebærer konsultasjon med berørte parter, inkludert samebyer. Dette er regulert av både Miljöbalken (svenske miljøloven som regulerer miljøvern og bærekraftig utvikling i Sverige) og Plan- och bygglagen (PBL). Konsultasjonsprosessen skal sikre at samebyene kan formidle, og bidra med kunnskap om hvordan prosjektet kan påvirke deres beiteområder og reindrift.

4 Hvordan fungerer KU-systemet for reindrifta?

I kap. 4.1 gjengis hovedfunnene fra gjennomgangen av et større utvalg gjennomførte konsekvensutredninger innenfor temaet reindrift. Fra kap. 4.2. og utover blir de ulike fasene av utredningsprosessene gjennomgått og det gis eksempler på utfordringer, begrensninger og årsaker til at reindriftnæringen ofte stiller spørsmål ved metodikken, praksis og/eller kvaliteten på utredningsarbeidet.

4.1 Hovedfunn ved gjennomgang av gjennomførte utredninger

Det ble foretatt en grundig gjennomgang av totalt 48 gjennomførte konsekvensutredninger (for perioden 2007 – 2024) som grunnlag for beskrivelse og vurderinger av hvordan dagens KU-system fungerer for reindrifta. Gjennom arbeidet med utvikling av forslag til revidert metodikk, har de ulike deltakerne i både arbeids- og referansegruppa gitt relevante eksempler fra andre utredninger som den enkelte hadde detaljert kjennskap til. Særlig representanten fra arealtjenesten i NRL hadde mange konkrete eksempler fra nylig gjennomførte utredninger. Utredningene dekket et bredt spekter av foreslåtte tiltak fra store utbygginger som f.eks. vindkraftverk, mineralutvinning, veiutbygginger og 420 og 132 kV linjer over lange strekninger til mindre tiltak som golfbane, industriområde, motorbane og små hyttefelt. Under gjennomgangen av de enkelte utredningene ble det lagt vekt på følgende beskrivelser og oversikter:

- Omfang av involvering av berørt(e) reinbeitedistrikt i utredningsarbeidet. Dette inkluderer antall møter (fordelt på fysiske og digitale) og om det ble gjennomført felles befaringer. Beskrivelser av involvering av distriktet i verdivurdering, vurderinger av påvirkning, skadereduserende tiltak og samlet belastning ble vurdert.
- Om reindrifta hadde fått mulighet til å kvalitetssikre beskrivelser av kunnskapsgrunnlaget og vurderinger i utredningen.
- Om utreder i vurdering av påvirkning av det planlagte tiltaket har inkludert tradisjonell kunnskap fra berørt(e) reinbeitedistrikt, eller kun viser til forskningsbasert kunnskap.

For et utvalg av disse utredningene ble det tatt direkte kontakt med berørt(e) reinbeitedistrikt for å verifisere om beskrivelsene av involvering i de enkelte rapportene var i overensstemmelse med reindriftras oppfatning. I tillegg ble reindrifta spurt om egne vurderinger av utredningsprosessene og innholdet i rapporten (beskrivelsene og vurderingene). Under disse samtalene ble reindrifta bedt om å beskrive om de mente det var en god, middels eller dårlig utredning. I tillegg ble de bedt om å utdype hvorfor de valgte å gi utredningen den aktuelle karakteristikken.

Basert på denne kartleggingen av gjennomførte konsekvensutredninger ble følgende punkter identifisert som sentrale årsaker til at berørte reinbeitedistrikt mente at det var mangler/svakheter ved gjennomførte konsekvensutredninger:

- Reindrifta kommer veldig ofte for sent inn i planlegging- og utredningsprosessene. Det var da ofte for sent å vurdere alternative plasseringer/valg av trasé for det planlagte tiltaket.
- Utredningsområdet var for lite (det har ikke vært gjennomført en reindriftsfaglig vurdering av størrelsen på influensområdet). Dette kan føre til at ikke alle rettighetshavere (nabosidaer, -distrikt eller samebyer) blir part i utredningsarbeidet. I tillegg kan et for lite utredningsområde føre til feil i verdivurderinger og/eller vurderinger av påvirkning og dermed gi et uriktig og/eller utilstrekkelig kunnskapsgrunnlag for å vurdere samlet konsekvens av det planlagte tiltaket.
- Ensidig og svært liten kommunikasjon mellom utreder og reindrifta. I de aller fleste tilfellene ble det kun gjennomført et fysisk møte mellom utreder og reindrifta. Reindrifta beskriver at de

f.eks. ble spurt om informasjonen i arealbrukskartet stemte, uten at de fikk bidratt med viktig tilleggsinformasjon (f.eks. lengde på beiteperioder, variasjoner mellom år, beitetrekk, dagtrekk, beitero). Et viktig argument fra reindrifta er at verdisettingen av utredningsområdet ikke har blitt basert på funksjonen det aktuelle området har i årssyklusen til distriktet, men kun har fokus på om det er minimumsbeiter, kalvingsland, flyttlei o.l. Ifølge reindrifta er denne tilleggsinformasjonen helt avgjørende for å kunne forstå og vurdere påvirkningen fra det planlagte tiltaket. Tilbakemeldingene peker på at det ikke har vært aktiv medvirkning av reindrifta i gjennomgang av kunnskapsgrunnlaget.

- Utreder gjennomførte utredningen uten at reindrifta har fått medvirket aktivt i vurdering av påvirkning, skadeforebyggende tiltak og fastsetting av samlet konsekvens.
- Påvirkning har blitt vurdert ut fra forskningsbasert kunnskap og ikke reinbeitedistriktets tradisjonskunnskap om lokale driftsforhold og distriktets egne vurderinger av hvordan reinens adferd er forventet å bli påvirket av det planlagte tiltaket.
- I de aller fleste gjennomgåtte utredningene har ikke utreder innhentet distriktets oppfatning av samlet belastning. Dette gjelder både hvilke inngrep og forstyrrelser som skaper denne belastningen og hvordan denne påvirker reindriften i distriktet.
- Beskrivelse av samlet belastning er en oppstilling av ulike eksisterende inngrep uten vurderinger av hvordan dette konkret påvirker reinbeitedistriktets driftsforhold og fleksibilitet.
- Reindrifta har i et stort antall av utredningene ikke fått mulighet til å kvalitetssikre beskrivelser av kunnskapsgrunnlaget, verdifastsettelsen og vurderinger i utredningen. Flere av informantene beskrev at de ikke kjente igjen sine egne beskrivelser i den ferdige utredningen. Merknad: I flere av de gjennomgåtte utredningene beskriver distriktet at de fått tilsendt utkastet til ferdig rapport med svært kort frist (f.eks. 14 dager) med beskjed om å se gjennom etter «faktafeil» i arealbruksbeskrivelsene. I disse tilfellene har de ikke blitt oppfordret til å gjennomgå vurderingene i rapporten for å avklare om de var reindriftsfaglig enig i vurderingene til utrederen. Med en slik praksis, har reindrifta i realiteten ikke fått mulighet til kvalitetssikring og medvirkning.
- Svært få utredninger beskriver uenighet mellom utreder og reindrifta i f.eks. verdivurdering, vurdering av påvirkning, samlet belastning og forventet virkning av de skadereduserende tiltakene.
- Reindrifta har ikke blitt involvert i vurdering av de ulike skadereduserende tiltakene. De har heller ikke fått mulighet til å bidra i vurderinger av i hvor stor grad disse tiltakene vil virke skadereduserende.
- I de aller fleste utredningene mangler det planer for forpliktende oppfølging av skadereduserende tiltak i anleggsperioden.

Som det går fram av punktlista over er både manglende og for sen involvering av reindrifta i plan- og utredningsprosessene samt mangel på inkludering av reindriftras tradisjonskunnskap årsak til mangler/svakheter ved en stor andel av de gjennomførte utredningene. Det er en tydelig sammenheng mellom hvor stor grad reindrifta blir involvert i utredningsarbeidet og graden av tilfredshet med utredningsarbeidet. I de fleste utredninger der reindrifta beskriver at utreder har manglende kompetanse og/eller forståelse for den praktiske reindriften og derfor foretar «dårlige» beskrivelser og vurderinger, har det vært lite, til ubetydelig kontakt mellom utreder og reindrifta gjennom utredningsarbeidet.

4.1.1 “Gode” konsekvensutredninger

I samtlige gjennomgåtte utredninger der reindrifta beskriver at de er fornøyde med utredningsarbeidet er det et gjennomgående trekk at har det vært gjennomført flere møter mellom utreder og reindrifta. I disse møtene har reindrifta fått bidratt aktivt inn i vurderingene i utredningen og de kjenner igjen beskrivelsene av arealbruken og konklusjonene i det endelige utredningsdokumentet.

Reindrifta beskriver også at de er fornøyde med utredningsarbeidet i utredninger der samlet belastning/virkning eller kumulative virkninger (Protect Sápmis metodikk) er gjennomgått og sett opp mot vurderingene av konsekvensene for reindrifta av det planlagte tiltaket.

4.2 Utredningsprosessen

4.2.1 Aktørenes kapasitet, kompetanse og holdninger

Reindriftsfaglige utredninger involverer en rekke aktører, både i det private og offentlige, som har ulike kompetanse om både reindrift og planprosesser. Aktørene inkluderer sentrale, regionale og lokale myndigheter, utredere, reinbeitedistrikter, Sametinget og tiltakshavere. Den varierende kompetansen blant disse aktørene kan ha betydelig innvirkning på prosessene rundt utredningene, samt på utfallet av beslutningene som tas.

Flere av eksemplene i dette underkapittelet baserer seg på masteravhandlingen «*Arealplanleggingen paradokser – En studie av arealkonflikter i kommunal planlegging (Matsson-Valio, 2024)*». Datamaterialet i studien baserer seg på en omfattende mengde innsamlet data, blant annet seks intervjuer, med informanter som har stått sentralt i planprosesser knyttet til areal og reindrift, noen fra reindriftsnæringen, noen med forvaltningserfaring og andre på det politiske plan. I mastergradsavhandlingen (Matsson-Valio, 2024) er aktørenes kompetanse og kapasitet identifisert som en av hovedutfordringene i arealprosesser som ender i konflikter. Forskjeller i erfaring og ressursgrunnlag blant de involverte aktørene kan for eksempel føre til ulike forståelse av reindriftens behov og utfordringer. Sentrale myndigheter har ofte et bredere perspektiv, mens lokale myndigheter og reinbeitedistrikt kan ha mer spesifikk innsikt i lokale forhold. Samlet sett kan de ulike perspektivene og erfaringene både berike prosessen og skape utfordringer, avhengig av samarbeid og kommunikasjon. Det vurderes derfor at det er relevant å belyse aktørenes kapasitet og kompetanse, for å kunne forstå hvordan disse faktorene påvirker utredningene.

Reinbeitedistriktene

I Norge er det 82 reinbeitedistrikt, som har varierende kapasitet til å håndtere et varierende antall arealsaker. I særlige pressede områder har distriktene cirka en arealsak i uka (Matsson-Valio, 2024, s. 64). Reindrift er en driftsmessig krevende næring som krever tilstedeværelse der reinflokken er og den styres av uforutsigbare forhold som vær og beiteforhold. Fra masteravhandlingen viser Matsson-Valio (2024; s. 64) til erfaringer fra både politikere, reieiere og distriktsledere at frister til å svare på henvendelser fra lokale myndigheter, tiltakshavere og utredere ofte settes i svært krevende perioder for reindrifta, som for eksempel i forbindelse med merking, kalving eller flytting. Fjellheim (2024) har i sin doktoravhandling analysert og funnet at belastningen reindriftssamer utsettes for kan føre til *fatigue*. Dette er per definisjon en alvorlig tretthetstilstand, der man ikke blir mer opplagt av hvile. Dette har omfattende etiske implikasjoner og stiller i det minste store krav til forskere, utredere og tiltakshaveres opptreden (se kapittel 5).

Manglende forståelse for distriktenes kapasitet kan føre til at medvirkning i arealsaker må prioriteres på bekostning av annet arbeid bl.a. med reinflokken. «*Reindrifta overlesses med administrativt arbeid de ikke har ressurser og kompetanse til å ta seg av (Matsson-Valio, 2024, s. 63)*». Klimaendringer har i tillegg i økende grad ført til vanskelige vinterbeiteforhold i mange distrikt, spesielt de siste årene. Store snømengder, tidlig vinter eller islag fører til at reinen ikke kommer ned til laven. Da må reinen føres,

noe som spiller inn på distriktenes allerede begrensede kapasitet. I praksis betyr det flere arbeidstimer og ekstra kostnader, noe som naturligvis er en belastning utover en allerede presset arbeidssituasjon.

De aller fleste reinbeitedistrikter har ikke midler til å ha en egen administrasjon til å håndtere arealsaker. Økt distriktstilskudd gjør det mulig for en del distrikter å ansette/deltidsansette sekretær, men ved stort trykk og mange arealsaker vil reindriftsutøverne selv måtte jobbe med arealsakene på dugnad, i tillegg til reindriftsarbeidet (og potensielt annet arbeid). Men det er reindriftsutøverne som må bruke tid og ressurser på å følge opp utreder for å formidle distriktets tradisjonelle kunnskaper og kvalitetssikre vurderingene. Dette krever store ressurser fra distriktene, en reineier forteller at de i noen tilfeller har brukt alle økonomiske midler til å kjempe mot de store aktørene uten at det var tilstrekkelig. Etableringen av NRLs arealenhet har i noen grad avhjulpet disse utfordringene, men enheten har begrenser kapasitet i forhold til behovene. I en nylig gjennomført utredning, levert til partene i reindriftsforhandlingene i desember 2024 (Aarseth & Høiberg, upublisert), ble behovet for rådgivning, støtte og bistand i reindriften undersøkt og kartlagt. Tilbakemeldingene fra de 20 reinbeitedistriktene, fra alle reinbeiteområdene, som deltok i utredningen, var entydige: *«Hovedfunnet i denne utredningen er derfor at reindriften i dag først og fremst trenger rådgivning, støtte og hjelp til å håndtere henvendelser som påvirker deres beitearealer (arealsaker, inngrep og utbyggingssaker, saksdokumenter, høringsutspill til tiltakshavere/kommuner). Disse henvendelsene bør, og i de fleste tilfeller må, besvares fordi de omhandler tiltak og inngrep som i stor grad, på kort og lang sikt, påvirker eksistensgrunnlaget til næringen»*.

Matsson-Valio (2024) sin masteravhandling beskriver også reinbeitedistriktene behov for rådgivning og bistand. En informant, med rolle som distriktsleder, forteller at det et utfordrende når reineiere *«(..) ikke har peiling på hva begrep som medvirkning, kommuneplanens arealdel, detaljregulering, konsekvensutredning og overordna plan betyr»*.

En utfordring med KU-systemet, kan sies å være reinbeitedistriktene mangel på formell kunnskap om plan- og konsesjonslovverket og plansystemet generelt. Informantene fra studien med direkte koblinger til reindrifta vektlegger at reinbeitedistriktene for det meste mangler formell kunnskap. En informant forteller blant annet at det er vanskelig å orientere seg i mengden arealsaker og de kompliserte, juridiske begrepene som *«ekspropriasjon»* og *«konsesjon»*. Det resulterer i at de har opplevd å ikke vite hvilken type prosess de medvirker til. Erfaring fra studien viser at distriktene gjerne ønsker bistand fra for eksempel Protect Sápmi og NRL, blant annet fordi de menes å ha den formelle kunnskapen, som distriktene i mange tilfeller mangler.

Reindriftas ansvar og bidrag i konsekvensutredninger og for samfunnsutviklingen

Reinbeitedistrikter som berøres av planlagte inngrep og utbygginger har plikt til å gi relevant informasjon til utredere og tiltakshavere i konsekvensutredninger. Selv om reindriften og den samiske kulturen gjennom menneskerettsloven (Lov om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett; SP 27) har klart definerte rettigheter, dekker reinbeiteområder i Norge betydelige arealer der tiltak og inngrep er ønsket, og i noen tilfeller helt nødvendige. Disse faller under tiltak av stor samfunnsmessig betydning. Tiltak av stor samfunnsmessig betydning kan, selv om inngrepet vil få negative følger for naturen, allikevel godkjennes. Begrunnelsen er da at inngrepet vurderes til å være av samfunns-kritisk/nyttig (stor) betydning. Eksempler er tillatelse til utbygging av ny bro på E6 over Lågendeltaet naturreservat og åpning for vannkraft-utbygginger i vernede vassdrag (hvis flomforebyggende). I arealsaker som angår samiske reinbeiteområder har reindriften mulighet til både å motarbeide og trenere tiltak. «Trenering» av kommunale plansaker, utredere sitt arbeid og tilbakeholdelse av informasjon, som er helt nødvendig for utarbeidelse av «gode» konsekvensutredninger kan ha forekommet. Årsakene kan være mange, press og mangel på tid er nevnt, men sentralt kan også være strategisk eller en generell motvilje til å godta ethvert inngrep som begrenser reindriften og de samiske reinbeiteområdene. I noen KU-er kommer det frem uenighet mellom tiltakshaver og evt. grunneiere på den ene siden og samisk reindrift på den andre. Dette er det vanskelig for utredere å verifisere nøyaktig hvordan arealbruken er, da den tradisjonelle kunnskapen som oftest er muntlig og ikke

skriftlig. Det er viktig å poengtere at reinbeitedistrikter også plikter å bidra til at samfunnets behov dekkes gjennom utvikling, men samtidig sikrer at reindriften kan fortsette i et omfang og en form som gjør at reindriften sikres økologisk, økonomisk og kulturell bærekraft (reindriftsloven § 1).

NRLs rådgivingstjeneste i arealsaker

I forbindelse med reindriftsavtalen 2021-22 ble avtalepartene enige om å etablere en egen rådgivingstjeneste i arealsaker. Denne rådgivingstjenesten, som er gratis og etterspørsels-basert, har vært operativ siden høsten 2022. Rådgivingstjenesten besto i oppstarten av tre ansatte, men har på grunn av stor etterspørsel om bistand fra reindriften, blitt vedtatt økt til fem ansatte.

Rådgivingstjenesten bistår reindriftnæringen i arealinngrepssaker, plansaker og ved utarbeidelse av arealdelen i distriktsplaner. Rådgivingstjenesten informerer og veileder reinbeitedistrikter og tamreinlag om rettigheter, plikter og handlingsalternativer reindriften har som berørt part i arealsaker. Tjenesten informer og veileder også myndigheter og inngrepsaktører om forpliktelser i henhold til folkerettslige prinsipper ved arealinngrep i samiske områder, dette innbefatter myndighetenes konsultasjonsplikt ovenfor berørte samiske interesser.

Tiltakshaver

Tiltakshavere kan sies å være en noe bred fellesbetegnelse på enkeltpersoner, institusjoner, foretak og selskaper som er ansvarlige for bygge- eller anleggstiltak (Reusch, 2023). Kapasitet og kompetanse hos tiltakshavere varierer naturligvis, samtidig som det finnes noen felles, gjennomgående svakheter. Det gjelder blant annet kompetanse om plan- og konsesjonslovverket, for eksempel om hvilke rettigheter som berøres ved et gitt tiltak, om det er behov for samtykke fra rettighetshavere og hvordan konsultasjonsplikten utspiller seg i det praktiske. Store, etablerte tiltakshavere kan vanskelig sies å ha utfordringer når det gjelder kapasitet, foruten tidsrammer tiltakshavere selv setter for prosjektet. For stramme tidsfrister kan påvirke hvordan reinbeitedistriktene involveres og når i prosessen medvirkningen ansees å være «god nok» til at prosessen beveger seg videre. Matsson-Valio (2024) viser til at informantene opplever at tiltakshavere er arrogante for samiske interesser, samisk språk- og kulturforståelse. Det gjelder for eksempel urimelige tidsfrister (til medvirkning og kunnskapsinnhenting), som settes i forbindelse med merking, kalving, flytting eller lignende og at det deretter fremstilles som at distriktene ikke ønsker å bidra med kunnskap, er vanskelige å få tak i eller spiller strategiske spill for å trenere fremdrift i prosjektet. Studien (Matsson-Valio, 2024) viser til erfaringer om at tiltakshavere ikke gjør grep over minimumskrav, noe som kan påvirke konfliktnivået mellom reinbeitedistriktet og tiltakshaver. Fjellheim (2024), viser til «strategisk ignoranse» i sin avhandling, noe som skal beskrive forsinkelse, forsømmelse, usikkerhet og distraksjon i Fosen-saken. Ifølge Fjellheim (2024), unnlot Fosen Vind å ta hensyn til tradisjonell og erfaringsbasert kunnskap og stolte på innhentet informasjon/dokumentasjon/forskning for å gi inntrykk av at reinen ikke forstyrres av vindturbiner. På denne måten utelukket Fosen Vind kunnskapen til reieneierne, som skaper tvil om reindriften og vindturbiner kan eksistere side om side.

Et konkret eksempel på at «utfordringer» (feil) i kunnskapsgrunnlaget førte til «dårlige vurderinger» i utredningsarbeidet er byggingen av Salten transformatorstasjon:

- Duokta reinbeitedistrikt hadde godkjent bygging av Salten transformatorstasjon, i et meget ulendt terreng, forutsatt at det ikke sperret flyttleia, men oppslittede delprosesser med nye kraftlinjer gjorde etter hvert saken meget uoversiktlig slik at det ble vanskelig å se helheten av påvirkninger og forutse hvordan reinen ville reagere. Sperring av flyttleia ville bety at de ikke fikk tilgang til viktige vinterbeiter (Risvoll mfl. 2022). Saken endte i rettsapparatet. Hålogaland lagmannsrett avsa enstemmig dom for at Statnetts konsesjon og ekspropriasjon var ugyldig fordi saken var for dårlig utredet og derved ikke oppfylte forvaltningslovens krav, dvs.

kunnskapsgrunnlaget var utilstrekkelig¹. Etter dommen har Statnett erkjent feilen og saken er i ferd med å bli løst gjennom klargjøring og rydding av ny flyttlei².

Utredet

Det finnes idag ingen egen utdanning som gir offentlig formell godkjent kompetanse som utredet, og dette gjelder ikke bare for konsekvensutredninger relatert til reindrift. Derfor varierer kompetansenivået om temaet reindrift og konsekvensutredninger mellom de enkelte utredetene i Norge. I tillegg til reindriftsfaglig kompetanse, bør utredetere ha kompetanse om plan- og konsesjons-lovverket. For å oppnå gode og inkluderende utredningsprosesser er det viktig med folkerettslig kompetanse og forståelse for språk- og kulturforskjeller. Utredet sine personlige egenskaper og opptreden spiller også en større rolle enn mange er klar over, og påvirker samhandlingen med reindriften i stor grad.

Det er store forskjeller i driftsforhold og driftsmåte mellom det enkelte reinbeitedistrikt innen, og mellom reinbeiteområdene. Derfor er det svært viktig at utredet har evnen til å motta og forstå når reindriften formidler tradisjonskunnskap om egen drift. Med en manglende formell godkjent kompetanse, vil oppfatningen om utredet har «relevant faglig kompetanse» (jfr. § 17 i forskrift om konsekvensutredninger) være subjektiv. De fleste som gjennomfører utredninger på temaet reindrift har naturfaglig/biologisk bakgrunn og/eller utdanning. Enkelte utredetere har bakgrunn fra samisk reindrift, mens kjennskapen de aller fleste utredetere har til reindrift er opparbeidet gjennom tidligere utredninger, forskningsarbeid eller arbeid i offentlig forvaltning.

Det er en utfordring at noen utredetere ikke forstår eller, i ytterste fall, ikke anerkjenner reindrifts-samenes kunnskap. Hvis ikke reindriften vurderes av f.eks. påvirkning fra det planlagte tiltaket på reinens arealbruk blir beskrevet og vektlagt, kan det føre til at utredet i stedet legger egne synspunkter til grunn. Slik praksis kan være i strid med naturmangfoldlovens krav om ikke bare å bygge på vitenskap, men også kunnskap som er basert på generasjoners erfaringer (§ 8, 2.ledd).

Utredetere tilhører vanligvis et lite fagmiljø, med svært ulik formell og reell kompetanse. Små fagmiljø er sårbare på grunn av begrensede ressurser, spesielt i form av tid og kompetanse. Det gjør også at fagmiljøet er avhengig av enkeltpersoner for sin kontinuitet og utvikling. Utviklingen av fagmiljøet hemmes på grunn av den begrensede tilgangen til nettverk og sparringspartnere som det er mulig å dele erfaringer, ulike problemstillinger, kompetanseoverføring og ressurser med.

Lokale myndigheter

I en evaluering av NRLs arealenhet (Riseth 2023), ble informasjon om involvering av lokale myndigheter undersøkt. Kommuner er veldig forskjellige; mens noen er veldig oppmerksomme og opptatt av å ta hensyn til involverte parter, oppleves andre motvillige og søker å unngå å ta hensyn til reindriften sine interesser. Da kan man få paradokser som at kommunen er opptatt av å forlange ryddighet av andre, men er dårlig til å leve opp til denne standarden selv (Riseth 2023).

I en forskningsmessig evaluering av plan- og bygningslovens plandel oppsummeres som et av hovedfunnene at Plan- og bygningsloven § 3-1c³ synes lite kjent i de fleste kommunene i paragrafens virkeområde (Hansen m.fl., 2018). Gjennom prioriteringer gjort av lokalpolitikere kan en risikere at samiske hensyn trumfes av ulike flertallsinteresser. Til tross for bedre regelverk, vil ikke lokalpolitikere

¹ Statnett stengte flyttlei - Full seier til Duokta reinbeitedistrikt i Hålogaland lagmannsrett : r/Sapmi

² Statnett tapte i retten: Nå skal det bygges ny flyttlei

³ «sikre naturgrunnlaget for samisk kultur, næringsutøvelse og samfunnsliv»

alltid anerkjenne at urfolkshensyn skal kunne gis forrang for det et lokalt flertall ønsker å prioritere (Hansen m.fl., 2018).

Den nevnte evalueringa av plan- og bygningsloven fant også at arealsituasjonen for reindrifta og andre samiske interesser var betydelig bedre i majoritetsområdene i Finnmark enn resten av reindriftsområdene. Levende samisk språk og kultur synes å være en vesentlig del av forklaringa (Riseth og Nygaard 2018).

Statsforvaltere

Statsforvalteren skal være kontrollorganet som kan fremme innsigelse dersom konsekvensutredningen ikke er god nok. Resultatet av innsigelsen trenger ikke å bli at det gjennomføres ny konsekvensutredning. Det er ansvarlig myndighet som skal vurdere om utredningen er god nok, eller om ny utredning er nødvendig. Det er derfor svært viktig at Statsforvalteren har både planfaglig- og reindriftsfaglig kompetanse. Statsforvalteren har store og varierte arbeidsoppgaver som skal dekke et svært stort geografisk område i form av hele fylker, eller som i Trøndelags tilfelle, all reindrift sør for Nordland som inkluderer Trollheimen, Svahken sijte i Innlandet, tamreinlagene og Rendalen renselskap. Dette kan medføre kapasitetsmangel som igjen, i noen tilfeller, kan føre til at saker hvor det burde vært fremmet innsigelse ikke fanges opp. Statsforvalteren har en rolle som både håndhever av reindriftsloven ovenfor næringen og som aktør for å sikre og utvikle en bærekraftig reindrift. Rollen som håndhever av reindriftsloven, kan skape en skepsis til forvaltningen og bryter ned den tilliten som den andre rollen forutsetter. Kort oppsummert så kan Statsforvalteren den ene dagen være ansvarlig for å gi pålegg og tvangsmulkt til reindriftsutøvere, mens dagen etter er avsatt til et møte med utøveren, i forbindelse med en aktivitet som krever et fortrolig og tillitsfullt forhold.

Landbruksdirektoratet

Landbruksdirektoratet er et forvaltningsorgan under Landbruks- og matdepartementet (LMD), som skal iverksette de landbrukspolitiske. Landbruksdirektoratet er også et støtte- og utredningsorgan for departementet.

Landbruksdirektoratet arbeider for å ivareta reindriftens arealressurser og har de siste årene fått flere oppgaver innenfor arealforvaltning. Direktoratet gir faglige råd til LMD i forbindelse med innsigelser etter plan og bygningsloven der reindriften er berørt, og bidrar med utredninger og forslag til tiltak som ivaretar reindriftens arealbruk. Direktoratet gir også høringsuttalelser i større saker etter energiloven.

Landbruksdirektoratet har ansvar for utvikling, drift og vedlikehold av kart over reindriftens arealbruk. Landbruksdirektoratet skal i samarbeid med statsforvalterne veilede kommunene og formidle kunnskap om reindriftens arealressurser til kommunene og fylkeskommunene.

Sametinget

Sametinget skal styrke samenes politiske stilling og fremme samenes interesser i Norge, bidra til en likeverdig og rettferdig behandling av det samiske folket og arbeide med å legge forholdene til rette for at samene kan sikre og utvikle sitt språk, sin kultur og sitt samfunnsliv.

Sametingets kompetanse er med andre ord knyttet til samiske interesser, uavhengig av annen spisskompetanse. I arealsaker arbeider Sametinget for å føre en god dialog med kommunene og statlige etater for å sikre at samiske interesser blir fulgt opp i praksis, samt å sikre samiske lokalsamfunn tilgang til ren kyst og havområder som gir mulighet for en levedyktig næring og tilgang på matauke. Sikring av reindriftas tilgang på nødvendig areal til fortsatt levedyktig og bærekraftig drift er sentralt. Sametinget har viljen til å bistå i arealprosesser, men mangler ressurser (Matsson-Valio, 2024, s. 70), noe som kan påvirke tilgang til relevant kompetanse og utvikling av den. De som har relevant kompetanse, skal bistå alle som har behov for det. Sametingets arealteam besto i 2024 av fire ansatte, noe som styrker bildet av manglende kapasitet. Funn fra masteren «Arealplanleggingens paradokser» tyder på at Sametinget er aktive i sin rolle med å ivareta reindriftas rettigheter. Sametinget får inn rundt 3000 nye arealsaker per år, som gjelder alt fra store vindkraftanlegg til bygging av ny garasje (cirka en arealsak i uka i de mest

pressede distriktene). I arealsaker har Sametinget generell innsigelsesmyndighet for å ivareta samiske interesser av vesentlig betydning for samisk kultur og næringsutøvelse (plan- og bygningsloven § 5.4 tredje ledd – begrunnet i konsultasjonsretten). Sametinget avgjør selv hva som er av «vesentlig betydning» for samisk kultur og næringsutøvelse. Kommunene har ikke plikt til å konsultere Sametinget i saker som nevnt i sameloven § 4-1 fjerde ledd, det vil si saker der Sametinget har innsigelsesmyndighet etter plan- og bygningsloven § 5-4.

Sentrale myndigheter

Et paradoks i beslutningsprosessen for nye tiltak er at sentrale vedtaksmyndigheter som f.eks. Energidepartementet (ED) og Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) både har ansvar for å avgjøre om nye prosjekter skal få tillatelse til å bygges ut, og samtidig sørge for at det tas hensyn til konsekvensene for reindriftsnæringen som er beskrevet i konsekvensutredninger. Denne dobbeltrollen kan skape utfordringer, da vedtaksmyndighetene må balansere behovet for å fremme økonomisk og samfunnsmessig utvikling og energiforsyning med forpliktelsen til å beskytte reindriftsnæringens interesser og sikre bærekraftig forvaltning av deres tradisjonelle landområder. Dette kan føre til interessekonflikter og utfordringer med å sikre at reindriftens rettigheter og behov blir tilstrekkelig ivaretatt i beslutningsprosessen. Denne problemstillingen er videre utdypet og diskutert med konkrete eksempler i det følgende delkapittelet (kap. 4.2.2).

Vindkraftmeldingen (Meld. St. 28, 2019-2020) varslet flere prosessuelle tiltak bl.a: «Bedre og tidligere involvering reindriften, økt medvirkning ved konsekvensutredninger, oppdaterte krav til konsekvensutredningene, større vektlegging av samlede virkninger, tydeligere vilkår for avbøtende tiltak, koordinering av innsigelser og konsultasjon.»

NIM (2021) stiller spørsmålstegn ved om disse varslede tiltakene vil være tilstrekkelig for å sikre at KU-er gjøres av uavhengige fagorganer. Utredningsgruppa anser at sikring av uavhengige utredninger er kritisk for å sikre ivaretagelse av samiske hensyn. En mulig løsning for å sikre dette kan være et forslag fra advokatfirmaet Holth og Winge i samarbeid med Menon Economics (2024). De foreslår både uavhengig kontroll av konsekvensutredninger og et krav om en uavhengig utreder. Dette er foreslått som et generelt tiltak, og vil være et formålstjenlig utgangspunkt for å bidra til en god «startfase» i en KU og samhandling underveis mellom samiske og offentlige interesser.

4.2.2 Kommunikasjon, språk, kulturforståelse og reindriftskompetanse

Et gjennomgående trekk var at i svært mange av de gjennomgåtte konsekvensutredningene der reindrifta uttrykte at utreder hadde manglende kompetanse om reindrift, hadde det vært svært lite «toveiskommunikasjon» mellom utreder og reindrifta. I tillegg opplevde reindrifta at den ikke hadde blitt involvert i vurderingene av påvirkning, som er hvordan det planlagte tiltaket ville komme til å påvirke reinens arealbruk. Manglende kommunikasjon, ulikt fagspråk og ulik kulturforståelse mellom utreder og reindrifta kan derfor komme føre til at reindrifta uttrykker at utreder har manglende kompetanse.

Språk

Reindrifta har et omfattende fagspråk på lik linje som academia og andre fagområder. Dette fagspråket er ikke nødvendigvis en del av hverdagsspråket, og det er derfor ikke alle samisktalende som behersker det, kanskje spesielt fordi det er flere uten tilknytning til reindrifta som tar tilbake språket i voksen alder. Reindriftskompetanse er derfor ikke noe som naturligvis følger med å være samiskspråklig eller å ha kunnskap om reindriftssamisk kultur.

Ett eksempel på betydningen av et fagspråk er:

Kommunikasjon med samisktalende – samisktalende reineiere (er til fjells/hos reinen) forklarer at en gieskabealljat girjjatvuobis er blitt sett på nabosiidaens beiteområde. Det vil si en flekkete 3-4 årig reinokse med øresnittet gieska. Om den i tillegg var gáskit (kastret) vil det også kunne vises på størrelse og hornet. Reineierne som snakker om dette har også kjennskap til at øresnittet ikke

finnes i nabosiidaen sine beiteområder, men hos dem. En hvitflekket 3-4 årig okse som er kastrert er også noe som stikker seg ut i flokken, både på grunn av farge, men også alder. For en utenforstående samisktalende vil det kanskje være flere betegnelser som er ukjente, men som for reineierne er nødvendige i deres hverdag for å kunne gjete sine rein og opprettholde drifta.

Kommunikasjon med norsktalende reineiere: På grunn av omfattende fornorskning, også blant reindriftssamer, så har mange mistet språket, spesielt hverdagsspråket. Reindriftsterminologien er derimot opprettholdt mange steder, og spesielt betegnelser på rein. En reineier som ikke behersker samisk, vil derfor i stor grad kunne forstå hva de samisktalende reineierne snakker om. Her må det tas hensyn til at det er store forskjeller, for eksempel mellom sør- og nordsamisk hvor spesielt merkesnittene i ørene har ulike benevnelser.

Lokalkunnskap uten forankring i reindriftskompetanse

Utrederer kan bli utfordret av tiltakshavere med at det er lokale informanter som hevder at det «aldri har vært rein i utredningsområdet». Dersom disse informantene ikke har praktisk kunnskap om reindrift og adferden til tamrein, kan disse utsagnene ha begrenset verdi. Eksempelvis vil reinen sin arealbruk i skogområder i barmarksperioden være tilnærmet «sporløs». Reinen vil oppdage mennesker som nærmer seg og trekke unna området, uten at disse oppdager reinen. Dermed vil disse lokale informantene kunne få en feilaktig oppfatning av verdien av det aktuelle området for tamrein.

Et annet eksempel er at i mange reinbeitedistrikter er det beiteområder med begrenset størrelse som kan ha høy beiteverdi. Dersom det vil kreve betydelig gjeterinnsats for å flytte reinen til slike områder, eller for å holde reinen innenfor slike områder (f.eks. pga. nærliggende innmarksarealer eller forstyrrelseselementer/inngrep som gjør at reinen ikke får beitero), vil ofte reindriften spare slike områder til det er helt nødvendig å bruke disse beitene (f.eks. ved «låste beiter» på de mest brukte vinterbeitene). Da vil lokale informanter, basert på egne observasjoner kunne hevde at området ikke er viktig for reindriften siden de ikke har sett rein der over en lengre periode, samtidig som dette er helt sentrale reservebeiter som sikrer fleksibiliteten i reinbeitedistriktet.

4.2.3 Valg av utreder

Det er forskjeller mellom hvordan utreder får «tildelt» utredningsoppdrag. Gjennom anbudsreglene og lov om offentlige anskaffelser er offentlige oppdragsgivere pålagt å kunngjøre anskaffelser over visse terskelverdier i en åpen, rettferdig og gjennomsiktig prosess. Utredningsoppdrag der offentlige står som tiltakshaver skal derfor i utgangspunktet utlyses slik at utredningsmiljøer kan gi tilbud på oppdraget. Ved slike utlysninger foretas det ofte en vekting mellom pris, kompetanse og beskrivelse av hvordan utreder planlegger å løse oppdraget, der summen av denne «vektingen» er avgjørende for valg av utreder. Samtidig brukes rammeavtaler av statlige etater, kommuner, fylkeskommuner, og offentlige selskaper. Disse avtalene kan begrense hvem som kan gi tilbud på utlyste oppdrag ved å forhåndsgodkjenne leverandører gjennom en prekvalifiseringsprosess. Dermed kan disse forhåndsgodkjente leverandørene ha en form for «enerett» til å gi tilbud på det aktuelle oppdraget.

Private tiltakshavere står fritt til å velge utreder for gjennomføring av oppdraget. I enkelte tilfeller får den berørte reindriften velge utreder. Det er også eksempler på at det gjennomføres parallelle utredninger, der tiltakshaver og reindriften velger hver sin utreder. Enten dekker tiltakshaver kostnadene ved begge disse utredningene, eller reindriften finansierer sin «egen» utredning. Det er også eksempler på at det gjennomføres en «tredjepartsvurdering» eller tilleggsutredning der en annen utreder, enn den opprinnelige, gjennomfører supplerende konsekvensutredning. Dette kan være etter krav om tilleggsutredning fra ansvarlig myndighet.

Tiltakshaver bruker egen utreder

Det forekommer også at tiltakshavere bruker egne ansatte som utredere. Det kan da stilles spørsmål om de har relevant faglig kompetanse (jfr. § 17 i forskrift om konsekvensutredninger). Med egen utreder,

kan det være betimelig å stille spørsmål om utredningen blir objektiv og uavhengig (se neste avsnitt), og om f.eks. svært kostbare skadereduserende tiltak har blitt vurdert av utreder og diskutert med berørt reinbeitedistrikt.

Objektive og uavhengige utredere

Folkeretten krever at utredninger er «undertaken by a competent independent body» [utført av et kompetent uavhengig organ] (NIM 2021:72). Dette betyr at personer som utarbeider konsekvensutredninger må være objektive og uavhengige (uhildet) av både oppdragsgiver og berørte parter for å sikre troverdigheten og integriteten til utredningen. Objektivitet og uavhengighet er essensielt for å unngå interessekonflikter og sikre at vurderingene og anbefalingene som gis, er basert på fakta og vitenskapelige metoder. Dette skal sikre at beslutningstakere og interessenter kan stole på at informasjonen som legges frem, er nøyaktig og upartisk.

Et betimelig spørsmål som kan stilles, er om dagens system der utreder i mange tilfeller velges av tiltakshaver (eller av reindrifta i enkelte tilfeller), kan bidra til at det stilles spørsmål om disse utredningene blir objektive og uavhengige.

Det kan være verdt å nevne at det i en «erfaringsinnhenting» LMD gjorde fra de fem fylkesmannsembetene med ansvar for reindrifta om praktisering av plan- og bygningsloven, kom fram at utredninger ofte blir basert på utbyggers premisser. Bl.a. påpekte tre av fem fylkesmannsembeter, uten å være direkte spurt, at det var meget uheldig at et særskilt forskningsmiljø med liten tillit i reindrifta fikk uforholdsmessig mange av oppdragene tilknyttet energianlegg (Riseth & Nygaard 2018). En spørreundersøkelse til reinbeitedistriktene avdekket også generell lav tillit til KU i reindrifta (Riseth og Winge 2015, Riseth 2020).

Den store utfordringen er hvordan man kan sikre at utredere og utredninger faktisk blir uavhengige? Et tiltak som kunne styrke reindriftas posisjon i utbyggingssaker, ville være en regelverksendring som ga både reinbeitedistriktene og tiltakshaver myndighet til å godkjenne eller avvise bruk av foreslått utreder. Det burde kunne bidra til å sikre at alle kan ha tillit til at utreder foretar en upartisk utredning. Man kunne også tenke seg en godkjenningsordning, der man etablerer en «pool» av godkjente utredere. Da vil et sentralt spørsmål være: Hvem skal være den objektive instansen som godkjenner eller ikke godkjenner utrederne?

Advokatfirmaet Holth og Winge har i samarbeid med Menon Economics og på oppdrag fra Klima- og Miljøverndepartementet (KLD) gjennomført en utredning om både uavhengig kontroll av KU og et krav om en uavhengig utreder (Holth og Winge, 2024). Det sies at «*[hensikten med regelendringene er dels å øke kvaliteten på konsekvensutredninger og dels å skape mer tillit til forvaltningens beslutninger]*» (Holth og Winge 2024:5). Denne oppdragsutredningen inngår i en større diskusjon om kvaliteten på KU-er, foranlediget av en rapport fra Multiconsult (2021) om KU for vindkraftanlegg som viste svært variabel etterlevelse av KU-forskriften. Holth og Winge foreslår både uavhengig kontroll av konsekvensutredninger og et krav om en uavhengig utreder. Disse skal kunne gjennomføres både samlet og hver for seg.

Holth og Winge (2024) foreslår kontroll i tre faser: (1) kontroll av opplysningene som legges til grunn når myndighetene skal ta stilling til om en plan eller et tiltak faller inn under reglene om KU, (2) en kvalitetssikring av forslaget til plan- eller utredningsprogram, før dette legges ut på høring og (3) en kontroll av innholdet i den utførte konsekvensutredningen. Holt og Winge (2024) foreslår også ordninger med uavhengig ansvarlig utreder med *overordnet* ansvar og uavhengig ansvarlig utreder med *faglig* ansvar. Begge disse forslagene kan bidra til å bryte eller forbygge tette bånd mellom utbygger og utreder.

4.2.4 Prosesskravene til aktiv medvirkning

For tiltak etter plan- og bygningsloven skal forslagsstiller utarbeide et forslag til planprogram. For tiltak etter annet lovverk skal forslagsstiller utarbeide melding med forslag til utredningsprogram. Disse dokumentene skal også inneholde et opplegg for medvirkning. Det er viktig at planmyndigheten eller forslagsstiller legger til rette for en åpen, bred og tilgjengelig medvirkning fra reindriften og styrings- og forvaltningsorganene. Ved oppstart bør Statsforvalteren kontaktes for å avklare hvem som blir berørt av den aktuelle plan, og hvordan det skal legges opp til en aktiv medvirkning. I henhold til pbl § 5-1 andre ledd har kommunene et særskilt ansvar for å sikre aktiv medvirkning fra grupper som krever spesiell tilrettelegging. Dette kan gjelde grupper av samiske reindriftsutøvere som ikke bestandig har samme tilgang til aviskunngjøringer og annen planinformasjon som den øvrige befolkningen i kommunen. Årsaken til manglende tilgang kan bl.a. være at reindriften oppholder seg med reinen i et annet område enn i den kommunen som har startet planarbeidet. For å sikre medvirkning fra de reindriftsutøverne som blir berørt av planen, bør kommunene kontakte den lokale reindriftsforvaltningen for å klarlegge om planprosessen krever en spesiell tilrettelegging overfor reindriften. Det særlige ansvaret for å sikre en aktiv medvirkning for de samiske reindriftsutøverne følger også av ILO konvensjon nr 169.

Forskrift om konsekvensutredninger stiller noen generelle krav til innholdet i § 17. «Det skal tas utgangspunkt i relevant og tilgjengelig informasjon. Hvis det mangler informasjon, skal slik informasjon innhentes.» For reindrift vil slik relevant informasjon måtte innhentes gjennom dialog med reinbeitedistriktene. I LMD sin veileder «Reindrift og plan- og bygningsloven» ([Landbruks- og matdepartementet 2021](#); kap. 11.3.1) sies: «Det er avgjørende at forslagsstiller har befaringer og dialog med reinbeitedistriktene. Reindriften tradisjonelle kunnskap er i stor grad muntlig, og avhengig av personlig overlevering.»

Det er få klare krav i forskriften til at reindriften skal sikres aktiv medvirkning i utredningsprosessen. I veilederen til Statens vegvesen (2021) oppgis reinbeitedistriktet og utøverne (siidaen) som en av kildene til informasjon. Bl.a. presiseres det at reindriftskartene ikke alltid er helt oppdaterte og supplerende informasjon «må derfor innhentes fra reinbeitedistriktene. Det er videre viktig å kartlegge bruken av arealene mer nøyaktig og dette gjøres ved kontakt med reinbeitedistrikt og siidaer.» Videre, «skillet mellom alternative og aktive flyttleier skjer ut fra lokal kunnskap og kontakt med siidaen». I veilederen blir det ikke nevnt at reindriften skal sikres aktiv medvirkning i bl.a. vurdering av påvirkning, eller kvalitetssikring av verddivurderingene. Utilstrekkelig dialog med reindriftsutøverne i distriktet gir også større åpning for reindriftsfaglige feilvurderinger.

I Sametingets planveileder (Sametinget 2020) sies det i «Kommentarer til det enkelte punkt i veilederen»: «Planveilederens punkt 3 bokstav d viser til at det skal vurderes avbøtende tiltak der det er mulig for å motvirke uheldige virkninger for den tradisjonelle bruken av naturgrunnlaget. Slike avbøtende tiltak må ha en reell og tilstrekkelig effekt for at de skal kunne ha en funksjon. Vurderinger av slike tiltak må gjøres ved medvirkning og konsultasjoner med de direkte berørte samiske interessene. Det er ikke tilstrekkelig at planmyndigheten på egenhånd fastsetter vilkår om avbøtende tiltak for med det å godtgjøre et vedtak uten egentlig å vite om tiltakene vil ha tilsiktet effekt.» Denne veilederen er klar på at slike vurderinger må gjøres gjennom aktiv medvirkning.

4.2.5 Muligheter for reell medvirkning og effektiv deltagelse

Samisk reindrift har egne rettigheter i forhold til naturinngrep som er beskyttet både gjennom nasjonal lovgiving og internasjonale avtaler. Norsk lovgiving (reindriftsloven, sameloven og plan- og bygningsloven) og konsultasjonsordningen skal sikre samiske interesser, og anerkjenner reindriften kulturelle betydning og historiske bruk av landområder. I tillegg er dette forankret i folkeretten, spesielt gjennom FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter og dens artikkel 27 (SP 27), ILO-konvensjon nr. 169 og FN-erklæringen om urfolks rettigheter (UNDRIP). Dette rammeverket skal beskytte reindriftnæringen mot inngrep som kan true dens eksistens og samisk kultur generelt.

Gjennomgangen av gjennomførte utredninger viser at reindrifta i svært mange tilfeller ikke har fått mulighet til reell medvirkning og effektiv deltakelse. Dette gjelder alle stadiene av planprosessen.

Når reindrifta ikke får medvirket tidlig i planprosessen, vil det ikke bli gjennomført reelle vurderinger av alternativer for det aktuelle tiltaket med hensyn til reindrifta. I mange tilfeller vil det derfor ikke være «mulig» (ikke ønskelig fra tiltakshaver, da det vil forsinke planprosessen) å justere planene/tiltaket for å ta hensyn til reindrifta. Uten reell medvirkning fra reindrifta tidlig i prosessen, kan en også risikere at virkningen på reinens arealbruk av det planlagte tiltaket dekker et mye større geografisk område (influensområde) enn antatt av tiltakshaver. Dermed kan man risikere at ikke alle rettighetshavere (f.eks. nabosiidaer, -distrikt eller samebyer) blir sikret deltakelse i arbeidet med konsekvensutredningen.

I mange tilfeller har utreder invitert reindrifta til et oppstartmøte, og på det møtet innhenter utreder informasjon om arealbruken i plan- og utredningsområdet. Utreder spør gjerne om informasjonen i arealbrukskartet er korrekt, og registrerer eventuelle avvik mellom dette kartet og reell arealbruk. Deretter hører, vanligvis, ikke distriktet noe mer fra utreder før utkastet til ferdig utredning foreligger, med begrenset mulighet for gjennomlesning og «kontroll» av beskrivelsene i utredningen. I mange tilfeller får distriktet kort frist på slike tilbakemeldinger (ofte så lite som 14 dager). I enkelte tilfeller har ikke reindrifta hørt noe fra utreder etter oppstartsmøtet og fram til endelig konsekvensutredning var oversendt til oppdragsgiver/tiltakshaver og publisert.

I enkelte gjennomførte utredninger rapporterer reindrifta at de har hatt «gode» møte med utreder, der de har beskrevet arealbruken, diskutert og gjennomgått vurderinger av ventet påvirkning på reinen av det planlagte tiltaket. I ettertid «kjenner de ikke igjen» beskrivelsene og vurderingene i rapporten. Dersom reindrifta ikke gis mulighet til å kvalitetssikre og korrigere disse beskrivelsene, eller i tilfeller der utreder unnlater å beskrive uenigheter/forskjeller i vurderingene mellom utreder og reindrifta, har reindrifta i praksis ikke reell mulighet til medvirkning og effektiv deltakelse.

For å sikre den samiske reindriftas rettigheter til reell medvirkning og effektiv deltakelse må reindrifta involveres gjennom «aktiv medvirkning» i alle faser av utredningsprosessen. Dette gjelder både avgrensning av influensområdet, beskrivelse av kunnskapsgrunnlaget, men også beskrivelse og fastsettelse av samlet belastning og verdi, vurdering av påvirkning, vurdering av skadereduserende tiltak og samlet konsekvens. Gjennom utarbeidelse og signering av en gjensidig forpliktende prosessavtale som detaljert beskriver hvordan reindrifta skal sikres «aktiv medvirkning» i alle disse fasene av utredningsarbeidet, kan slik reell medvirkning sikres. En slik prosessavtale må utarbeides i forbindelse med oppstartsmøte mellom reindrifta og utreder.

I samtaler med reindrifta, har det kommet fram at det er delte meninger om en prosessavtale. Enkelte frykter/mener at ved å signere en prosessavtale som regulerer utredningsarbeidet så «godtar/velsigner» man gjennomføring av tiltaket. Men de aller fleste mener at en prosessavtale vil være en forsikring på ryddige/ordnede forhold under utredningsarbeidet. Det er derfor viktig å presisere for reindrifta at dette er en avtale om hvordan utredningsarbeidet skal gjennomføres for å sikre reindrifta reell medvirkning.

4.2.6 Manglende krav til involvering av reindrifta i utlysning av utredningsoppdrag

I foreliggende rapport viser gjennomgangen av gjennomførte konsekvensutredninger og erfaringer fra medlemmer i både arbeids- og referansegruppa at det for lite og for sen involvering, samt for dårlig medvirkning, av reindrifta i utredningene. Kan årsaken til dette forklares av prosessene ved valg av utreder? En stor andel utredningsoppdrag tildeles etter anbuds-konkurranse, der pris ofte tildeles stor vekt (>50%) i utvelgelsesprosessen. Til sammenligning vektet f.eks. kompetanse og beskrivelse av gjennomføringen med f.eks. 20-30% hver. Ekstra involvering av reindrifta i utredningsarbeidet, særlig i form av fysiske møter krever tid til både forberedelser, planlegging og gjennomføring. I tillegg er det knyttet direkte kostnader til reise og opphold ved slike møter. Denne involveringen i utrednings-

prosessen vil derfor øke total kostnadene ved utredningen. Når det i utlysningsteksten til disse anbudene (og plan- utredningsprogrammet) hverken stilles konkrete krav som sikrer reindrifta aktiv medvirkning gjennom hele utredningsarbeidet, eller minimumskrav om fysiske møter, samt befaringer, er det ikke insentiver for å inkludere dette i tilbudet. Konsekvensen blir da at utredere som planlegger slik medvirkning ikke vil få disse oppdragene, da deres tilbud vil bli utkonkurrert på pris.

4.2.7 Oppfølging etter konsekvensutredning (anleggs- og driftsfasen)

Både under gjennomgangen av gjennomførte konsekvensutredninger og under møter med referansegruppa ble det gitt eksempler på mangel på oppfølging av konsekvensutredningene. Dette gjelder spesielt oppfølging av de foreslåtte skadereduserende tiltakene i utredningene. Det ble gitt eksempler på at tiltak, som reindrifta hadde oppfattet at var en forutsetning for at tiltaket skulle få tillatelse til å bli realisert, ikke ble gjennomført (f.eks. bygging av bru, etablering av sperre-/ledegjerder o.l. for å lette flyttingen forbi det planlagte tiltaket). Det ble også gitt flere eksempler på at foreslåtte skadereduserende tiltak i anleggsperioden (f.eks. opphør i anleggsarbeid når reinen oppholdt seg i utredningsområdet og tett dialog mellom tiltakshaver og reindrifta for å sikre hensyntakende i anleggsperioden) ikke hadde blitt gjennomført. Dette kan ha flere ulike årsaker. I flere tilfeller er det underentreprenører som gjennomfører deler av anleggsarbeidet. Disse kan ha fått manglende informasjon om hvilke skadereduserende tiltak de skal forholde seg til. I enkelte tilfeller kan bytte av personell både i anleggsperioden og driftsfasen føre til at slik informasjon ikke blir videreformidlet til de nye aktørene. Informantene opplyste om at de i disse situasjonene ikke hadde forpliktende avtaler/oppfølgingsplaner å vise til for å kunne kreve at de skadereduserende tiltakene skulle bli gjennomført.

I svært mange av de gjennomgåtte konsekvensutredningene har det ikke vært foreslått at det skulle gjennomføres oppfølgende undersøkelser av hvordan konsekvensene av tiltaket ble for reindrifta i driftsperioden av tiltaket. I utredningsarbeidet er vurdering av påvirkning fra det planlagte tiltaket en viktig faktor som inngår i vurderingene av samlet konsekvens. Dersom negativ påvirkning blir undervurdert, vil samlet konsekvens også bli undervurdert. I denne vurderingen av påvirkning inngår en betydelig andel skjønn og det er derfor reell mulighet for å gjennomføre feilvurderinger. Dersom det innføres et krav om obligatorisk oppfølging av vurderingene i konsekvensutredninger av påvirkning i driftsfasen av tiltaket, vil slike feilvurderinger kunne avdekkes. Tilsvarende vurderinger/undersøkelser av de gjennomførte skadereduserende tiltakene i driftsfasen bør også gjennomføres. I slike oppfølgende undersøkelser, er reindriftas konkrete erfaringer med det aktuelle tiltaket helt sentralt. Derfor må reindrifta sikres reell medvirkning og effektiv deltakelse i slike undersøkelser. Dersom resultatene av slike oppfølgende undersøkelser gjøres offentlig tilgjengelige, vil dette også kunne bidra til å øke kunnskapen om vurderinger av påvirkning fra ulike tiltak. På sikt kan dette bidra til å øke kvaliteten/presisjonen på vurderingene av påvirkning og forslagene om skadereduserende tiltak i framtidige konsekvensutredninger.

En konkret oppfølgingsplan, i både anleggs- og driftsfasen, er en plan som kan bidra til økt forutsigbarhet for både reinbeitedistriktene og for tiltakshaver. Formålet er å sikre at skadereduserende tiltak følges opp på en systematisk måte, slik at eventuelle feil, uforutsette virkninger eller mangler identifiseres og kan korrigeres så tidlig som mulig. Oppfølging kan også bidra til å samle erfaringer/kunnskaper om hvilke avbøtende tiltak som fungerer, da det finnes svært begrensede (ingen?) offentlig tilgjengelige oversikter over suksessraten til ulike gjennomførte skadereduserende tiltak. Oppfølgingsplanen skal forplikte tiltakshaver til oppfølging av de skadereduserende tiltakene og kommunikasjon med reindrifta for å sikre aktiv medvirkning med disse.

Hovedprinsippene med en oppfølgingsplan er som følger:

- Åpen kommunikasjon (aktiv medvirkning) mellom reinbeitedistrikt og tiltakshaver
- Tidlig identifisering av problemer med tiltak som ikke fungerer etter hensikten
- Fleksibilitet i oppfølgingen for å tilpasse tiltak etter behov

- Dokumentasjon av oppfølgingen for å sikre sporbarhet og ansvar

4.3 Urfolks rettigheter - folkeretten

FNs erklæring om urfolksrettigheter (UNDRIP): Artikkel 19 omtaler urfolksrettigheter. Erklæringen er ikke juridisk bindende. UNDRIP bygger bl.a. på ILO-konvensjon nr. 169, artiklene 6,7 og 15. Flere av UNDRIP sine artikler, særlig artikkel 32,2 slår fast at staten(e) skal *konsultere og samarbeide i god tro med urfolk gjennom disses representanter* før man godkjenner prosjekter som påvirker urfolks land eller territorier, særlig utbyggingsprosjekter. I denne sammenhengen er selvbestemmelse inklusive *fritt og informert forhåndssamtykke* (FPIC) sentralt. Samenes selvbestemmelsesrett er *bindende* folkerett. De skal kunne velge sin sosiale, økonomiske og kulturelle utvikling gjennom FPIC.

Både energiloven og plan- og bygningsloven har bestemmelser som omfatter rett til å bli informert om planer og beslutningsprosesser. I tillegg er konsultasjoner lovfestet i sameloven. Konsultasjonene ville vært en naturlig start for å oppnå *fritt og informert forhåndssamtykke*, men lovverket nevner ikke FPIC. I tillegg mangler det regler for hva som skal skje når samtykke ikke er gitt. Resultatet av dette er at når konsultasjoner ender uten en avtale, så står myndighetene fritt til å gjøre sine beslutninger, også i saker som kan gi negative konsekvenser for reindrifta.

I en rapport utarbeidet av Amnesty International i samarbeid med Samerådet (Amnesty International & Sámiráddi 2025) gjennomgås hvordan internasjonale menneskerettigheter er implementert i lovgivninga i Norge, Sverige og Finland. I rapporten pekes det på at myndighetene må sikre at tiltakshaverne for alle utbyggingsprosjekter i samiske områder konsulterer samiske representanter for å oppnå FPIC. Uten det, kan ifølge rapporten ingen utbyggingsprosjekter startes opp. Denne rapporten (Amnesty International & Sámiráddi 2025) henviser også til at NIM (2021:42-43) har påpekt risikoen for folkerettsbrudd som følge av at kommunene har begrenset forståelse for folkeretten. Et konkret eksempel fra rapporten (Amnesty International & Sámiráddi 2025) er Porsanger kommunes unnlatelse av å konsultere med reindrifta på et tidlig stadium av planene for Skarvberget vindkraftverk. Da ordfører ble konfrontert med manglende konsultasjon, unnskyldte han seg med at reglene var for kompliserte til at de kunne overholdes. Opposisjonen i kommunen ba i samsvar med p.bl. om tilsyn fra Statsforvalteren, men denne var forhindret fra å gi veiledning på grunn av annet regelverk. Porsanger kommunes sakshåndtering ble derfor godkjent. Eksempelet viser at det er svært viktig at kommunene innarbeider faste rutiner som sikrer tidlig konsultasjon med reindrifta i plansaker.

Faktaboks: “Det grønne skiftet” og utfordringer for reindriften

I rapporten *Just transition or «green colonialism»?* (Amnesty International & Sámiráddi, 2025; side 7) sies: «Klimaendringer truer kulturen og eksistensen til det samiske urfolket på to måter: for det første gjennom direkte miljøpåvirkninger som endrede værforhold og økosystemer, og for det andre gjennom det økende antallet energiprosjekter og ressursutvinning i Sápmi i navnet til “grønn” utvikling og “ren” energiomstilling.» videre sies (s. 8): «Selv om klimakrisen påvirker mennesker og økosystemer over hele verden, er endringene spesielt alvorlige i arktiske områder. Disse områdene varmes opp nesten fire ganger raskere enn det globale gjennomsnittet. Arktiske urfolk er potensielt blant de mest følsomme for klimaendringer fordi de lever i nær interaksjon med det naturlige miljøet. I tillegg til endrede værforhold, truer nå miljøendringer knyttet til regional økonomisk utvikling og omfattende bruk av naturressurser helsen, velværet og hele kulturen til samer og andre arktiske

4.3.1 Involvering av reindrifta i planprosesser – noen eksempler

Det har vært publisert flere artikler og rapporter der reindriftens rettigheter og grad av involvering i ulike planprosesser blir drøftet og eksemplifisert. I dette delkapitlet refereres det til flere arbeider som vi mener belyser denne problemstillingen på en god måte.

Professor Else Grete Broderstad (2022) sammenlikner i en forskningsartikkel OEDs posisjon i Kalvvatnansaken og Fosensaken og drøfter hvordan staten kan sikre en saksbehandling som sikrer samiske interesser i samsvar med folkeretten. I Kalvvatnansaken diskuterte departementet eksplisitt hvorvidt utbyggingen ville være i strid med SP 27. OED vektla «føre-var-prinsippet», bevisbyrde, tidligere inngrep og summen av disse, samt reindriftens betydning for sørsamisk språk og kultur» (Broderstad 2022: 18). I sin sluttvurdering av saken sa departementet bl.a.:

«Selv om det innenfor folkeretten gjelder et proporsjonalitetsprinsipp, oppstiller folkeretten en absolutt grense for hvilke tiltak som kan tillates. Der det er berettiget tvil om et tiltak kan gjennomføres innenfor folkerettens materielle urfolkssvern, kan ikke den ordinære samfunnsmessige avveining legges til grunn for om konsesjon skal gis. Konsekvensene av folkeretten kan dermed føre til at det ikke kan gis konsesjon til et tiltak som ellers har en positiv nåverdi i samfunnsøkonomisk forstand» (OED 2016, s. 13).

Broderstad konstaterer at det mangler samsvar mellom OED's opptreden i Kalvvatnansaken og samme departements opptreden som partshjelper til Fosen Vind, der departementet støttet opp om Fosen Vinds argumentasjon om avveining mot "andre samfunnsmessige interesser". Som kjent indikerer Høyesterettsdommen (HR-2021-1975-S) at prosessreglene ikke er tydelige nok til å sikre at samiske hensyn blir tilbørlig ivaretatt i beslutningsprosessene. Samerettsutvalget II (NOU 2007: 13B) pekte i sin tid på at SP 27 stiller krav til saksbehandlingen ved søknader av utbyggingstiltak i tradisjonelle samiske områder. Utvalget viste til at regler om konsultasjoner er et nødvendig, men ikke alltid tilstrekkelig virkemiddel for å sikre at de samiske interessene blir tilstrekkelig ivaretatt: «Selv om det blir konsultert, vil dette dessuten ikke fritta vedtaksorganene fra deres selvstendige plikt etter den alminnelige lovgivningen til å opplyse sakene før vedtakene treffes, og herunder kartlegge hvilke virkninger vedtakene mer konkret kan ha så vel for samiske som for andre berørte interesser» (NOU 2007:13B:919).

Eva M. Fjellheim (2023a) har i sitt doktorgradsarbeid bl.a. studert konsultasjons- og vedtaksprosessen for Øyfjellet vindkraftverk. I konsultasjonene før konsesjon ble gitt, ga Jillen-Njaarke reinbeitedistrikt uttrykk for at prosjektet ville sperre flyttleia og være i strid med folkeretten. Planen ble levert inn før en KU fra det samiske konsulentfirmaet Protect Sápmi, som skulle utrede konsekvensene ut fra en samisk kunnskapsforståelse, var ferdig. Protect Sápmi bygde både på reindriftssamisk tradisjonskunnskap og forskning om virkning av infrastrukturutbygging på reindriftsland. Mens de andre utrederne vurderte selve vindkraftprosjektet, inkluderte Protect Sápmi også de kumulative effektene av en lang rekke utbygginger og påvirkninger som Jillen-Njaarke var utsatt for, og konkluderte med at Jillen-Njaarke var utsatt for høy risiko for å miste en kritisk flyttlei og tilhørende beiteland (Fjellheim 2023). I dette konkrete tilfellet ble det innvilget konsesjon før den alternative utredningen fra Protect Sápmi forelå. Dermed ble samisk tradisjonskunnskap holdt ute av beslutningsgrunnlaget. Det kan derfor hevdes at dialogen med reindriften i neste runde var «på utbyggers premisser». Før utbygger fikk tillatelse til å starte opp anleggsarbeidet ble Jillen-Njaarke konsultert av NVE da Jillen-Njaarke hadde hevdet at utbygger sin detaljplan var i strid med konsesjonsvilkårene. I de konsultasjonene som fulgte, viste det seg at NVE og reinbeitedistriktet var grunnleggende uenige om både *hvordan* de skulle konsultere og *hva* de skulle konsultere om, samt *hva en avtale* er. Da konsultasjonene om utbyggingsplanen kom i gang, leide utbygger inn sine egne utrederne. Til tross for at Jillen-Njaarke ikke ga tillatelse, hevdet både utbygger og myndigheter at sameksistens var mulig. Øyfjellet Vind fikk konsesjon på betingelse av at de ville gå i dialog med og inngå avtale med Jillen-Njaarke om avbøtende tiltak.

Den videre prosessen avdekket konflikt om både metode og kunnskapsforståelse. Utbyggeres utredere hevdet at «*det er usikkert hvordan reinen vil reagere på vindturbinene under gjeting og flytting*» og hevdet at flyttleia fortsatt kan brukes dersom reiene var villige til å tilpasse seg.

I alle tre sakene Fjellheim (2024a, b) har studert (Stokkfjellet, Fosen og Øyfjellet), er vindturbinene oppført og i drift til tross for reindrifas motstand. Disse sakene setter mange av utfordringene med dagens KU-system i forhold til reindrifas på spissen. Reindrifssamenes tradisjonskunnskap kommer i liten grad inn i beslutningsgrunnlaget før beslutning er tatt. Det er viktig at det nå skjer en tilpasning både i utrednings- og beslutningsprosessene slik at tradisjonell kunnskap hensyntas i større grad i fremtiden. Dette vil kunne ta ned konfliktnivået betydelig og sørge for bedre prosesser for både reindriften og samfunnet.

4.4 Er KU-metodikken dekkende?

Kunnskapsgrunnlaget, aktiv medvirkning og kunnskapsinnhenting

Som beskrevet i kap. 4.2.4 er kravene for å sikre reindrifas aktiv medvirkning i alle stadiene i selve utredningsprosessen ikke eksplisitt beskrevet i forskriften. I veilederne som omtaler temaet reindrif og konsekvensutredninger (se kap. 4.2.4) presiseres det at det skal være dialog (direkte kontakt) med reindrifas for å kartlegge bruken av arealene nøyaktig (Statens vegvesen 2021), mens (Landbruks- og matdepartementet 2021) også presiseres at reindrifens tradisjonelle kunnskap i stor grad er muntlig og derfor avhengig av personlig overlevering. Hverken i forskriften, eller de ulike veilederne er det beskrevet prosesskrav som skal gi reindrifas mulighet til å kvalitetssikre beskrivelsene av områdebruk og driftsforhold som danner grunnlaget for verdifastsettelsen. Tilsvarende foreligger det heller ikke krav som sikrer reindrifas aktiv medvirkning i vurderingene av påvirkning fra det planlagte tiltaket. Dermed kan disse vurderingene bli gjort uten forankring i tradisjonell kunnskap om reinens adferd. Unntaket er veilederen til Sametinget (2020) det følgende sies om avbøtende tiltak: «Vurderinger av slike tiltak må gjøres ved medvirkning og konsultasjoner med de direkte berørte samiske interessene».

Distriktsplanene

På Landbruksdirektoratets nettsider står: «Distriktsplaner skal gi kunnskap om reindriften i gjeldende område, slik at planmyndighetene får et godt grunnlag for å ivareta reindrifens interesser og utviklingsmuligheter. Sammen med reindrifens arealbrukskart er distriktsplanen et viktig verktøy for å synliggjøre reindrifens arealbruk.» Reinbeitedistriktets styre har ansvar for å utarbeide en distriktsplan med opplysninger om distriktet som er nødvendig for offentlig planlegging, jf. reindrifloven § 62. Derfor er distriktsplanene en helt sentral del av kunnskapsgrunnlaget i konsekvensutredningene.

Arealbrukskartene

Reindrifens arealbrukskart er en helt sentral del av kunnskapsgrunnlaget i planprosessene og konsekvensutredningene. Reindrifens arealbrukskart er næringens egne illustrasjoner på hvordan reindrifas i hovedsak og normalt bruker områdene. Kartet viser blant annet beiteområder, oppsamlingsområder, beitehager, flytt- og trekkeier, samt gjerder og anlegg. Totalt inneholder kartet 20 datasett, hvorav 10 viser reindrifas arealbruk og 10 datasett viser administrative grenser. Kartene er tilgjengelig gjennom følgende plattformer:

- **Kilden** - fagområde reindrif, driftet av NIBIO
- **Geonorge** – hvor kartdata kan lastes ned. Her finnes også dokumentasjon og beskrivelser av alle datasettene.

Reindrifens arealbruk tilpasses både naturgitte forhold og samfunnsmessige endringer. Det er derfor ikke mulig å kartfeste alle sider ved arealbruken på en helt nøyaktig måte. Kartet er et informasjonskart og ikke juridisk bindende for arealbruken. Det vil si at reindrifretten i et område ikke er begrenset av

hvordan distriktet har tegnet arealbrukskartet. Sammen med distriktsplanene utgjør arealbrukskartet det viktigste verktøyet for å sikre at reindriftsnæringen blir tatt hensyn til i tidlige stadier av planprosesser og i enkeltsaksbehandling. Kartene må leses med reindriftsfaglig kunnskap, og det er dialogen med reinbeitedistriktene som vil gi den fulle oversikten over bruken av beiteområdene.

Det offentlige kartgrunnlaget (DOK) består av geografiske data som er tilrettelagt for kommunens plan- og byggesaksarbeid. Reindriftens arealbrukskart er en del av DOK, som betyr at reindriftens arealbruk må tas hensyn til i prosesser etter plan- og bygningsloven. Et tilgjengelig, konsistent og oppdatert reindriftskart er helt grunnleggende for dets verdi som planleggings- og beslutningsgrunnlag. Kartet blir brukt av kommuner, tiltakshavere og andre som trenger informasjon om reindrifts arealbruk. Et nøyaktig og oppdatert kart gir et relevant kunnskapsgrunnlag for tidlig involvering og konfliktavklaring.

Siden 1985 har det eksistert kartfestinger av reindriftens arealbruk, men forvaltningen har hatt utfordringer med å holde data oppdaterte. Utvikling innen geografisk informasjonsteknologi har gjort det mulig å utvikle nettbaserte kartløsninger med lav brukerterskel for oppdatering av kartdata. Reindriftsavtalens avtaleparter (Landbruks- og matdepartementet og Norske reindriftssamers landsforbund) tok derfor initiativ til å etablere en slik kartløsning som tilrettelegger for jevnlig oppdatering av kartene.

Ajourholdsløsningen ble etablert og har vært i drift siden 2021. Det har blitt gjennomført områdevis opplæring i bruk av løsningen og den har gradvis blitt tatt i bruk av reinbeitedistriktene. Reinbeitedistriktene er ansvarlig for oppdatering av reindriftskartet, da de har best kunnskap om sin egen områdebruk. Kartene kan oppdateres av reinbeitedistriktene kvartalsvis. Distriktsstyret må utnevne en ajourholdsansvarlig som har ansvar for den praktiske gjennomføringen av oppdateringene i løsningen. For å sikre integritet på dataene, skal Statsforvalteren, som regional reindriftsmyndighet, gjøre en overordnet kvalitetssikring av dataene før de publiseres til brukerne.

Landbruksdirektoratet er dataeier for reindriftskartene og den nye ajourholdsløsningen, mens NIBIO har hatt ansvar for utviklingsarbeidet. Utviklingen er finansiert gjennom reindriftsavtalen.

Det er svært stor forskjell på detaljeringsgraden i arealbrukskartene mellom ulike reinbeitedistrikt. Enkelte distrikt (f.eks. Balvatn) har svært detaljerte kart der bl.a. flyttleiene er tegnet i et sammenhengende nett, slik at en ser hvordan flyttingen tradisjonelt gjennomføres. Andre distrikt har mye mindre detaljeringsgrad, der flyttleiene kan være tegnet inn kun på steder som distriktet oppfatter som helt avgjørende for å kunne gjennomføre flyttingen («flaskehalser»). I tillegg kan det være utelatt «bufferoner» mot f.eks. innmarksarealer, der det ikke er markert at det er beiteområder. Opprinnelig ble disse grensene tegnet på papirkart, og en forklaring kan være at det var lettere å tegne mest mulig rette og sammengende linjer på papirkartene i stedet for å la «strekene» (grensene på det enkelte sesongbeitet) følge tett inntil f.eks. grensen mot innmarksarealer. I og med at det er over 40 år siden enkelte arealbrukskart ble utformet, kan områdebruk og driftsforholdene i mange distrikt ha gjennomgått store endringer. Kartene har hatt større revisjoner i ulike perioder. Blant annet ble alle kartene oppdatert i Sør-Trøndelag, Nord-Trøndelag og Nordland i perioden 2010-2013. Forvaltningen har jobbet kontinuerlig og justert informasjonen i kartene gjennom dialog med reindrifta underveis, også før 2021. I nesten alle gjennomgåtte konsekvensutredninger rapporterte reindrifta at de skulle ha oppdatert arealbrukskartet sitt, men at dette hadde blitt nedprioritert til fordel for den daglige drifta i reinflokken (inkludert oppfølging av ulike planprosesser innenfor distriktets grenser). Samtlige medlemmer i arbeidsgruppa, og reindriftsutøverne i referansegruppa rapporterte at dette var en gjennomgående situasjon i de aller fleste reinbeitedistriktene. Distriktene har de siste årene fått opplæring i, og «unik» tilgang til å oppdatere sine egne arealbrukskart.

Hvilken referansesituasjon ligger til grunn for vurderingene?

I metodikken i veilederen V712 (Statens vegvesen 2021) foreligger det ikke noen anbefalinger av hvordan referansesituasjonen (o-alternativet) skal beskrives for reindrifta. Det er bl.a. ikke et eksplisitt krav om å ta hensyn til «samlet belastning». I praksis viser det seg også at de aller fleste gjennomførte

konsekvensutredninger legges det heller ikke vekt på denne belastningen, selv om KU-forskriften (§21) uttrykkelig krever det. Det åpner for at man kan se inngrepet løsrevet fra den faktiske referansesituasjonen.

Vurdering av verdi

Ifølge kriteriene for verdifastsettelse i veilederen V712 til Statens vegvesen (2021) skal verdien settes etter delkategoriene «flyttlei, trekklei og anlegg» samt «beiteområde og kalvingsområder». I veilederen presiseres det at «for vurdering av årstidsbeiter vil verdi også påvirkes av hvilken type beite som er minst tilgjengelig for utøveren (minimumsfaktor)». Veilederen presiserer også at flyttleiene er særlig viktig for reindrifta.

Ingen av veilederne nevner «årshjulet» (f.eks. Sara 1999) og hvordan verdien av utredningsområdet, på grunn av at det er en sentral del av helheten i arealbruken til distriktet, er stor eller svært stor. Det er heller ikke beskrevet hvordan/om man skal ta i bruk «føre-var-prinsippet» under verdifastsettelsen. Eksempel på dette kan være at de pågående klimaendringene fører til at ulike sesongbeiter kan tas i bruk andre tider på året (f.eks. sene høstbeiter kan brukes som vinterbeiter). Videre kan inngrepssituasjonen (samlet belastning) i andre deler av distriktet gjøre at reservearealer får en viktigere og mer sentral funksjon i reindrifta i en framtidig driftssituasjon.

Mange reinbeitedistrikter varierer arealbruken mellom år bl.a. for å sikre at lavressursene får tid til å bygge seg opp igjen etter beiting. For noen distrikt kan det gå mange år mellom hver gang slike beiteområder blir benyttet. Dette kan beskrives som «beiter distriktet har i banken» og vil ha svært stor verdi de årene de blir benyttet. I mange distrikter er det mindre arealer med stor beiteverdi som ligger «avsides til». Dette betyr at det vil være behov for betydelig arbeidsinnsats for å bruke slike beiter. Derfor blir disse arealene ikke utnyttet i normale år. Samtidig representerer disse arealene en svært viktig beitereserve som kan tas i bruk under ekstremsituasjoner som f.eks. vanskelige beiteforhold i resten av distriktet, eller akutte høye tap av rein til fredet rovvilt i andre deler av beiteområdet. Disse arealene bidrar til å sikre fleksibilitet i beitebruken og har derfor stor til svært stor verdi for reindrifta. Dersom utreder, basert på informasjon om at disse arealene ikke har vært brukt de siste årene, anser dette som «mindre viktige beiteområder» og verdsetter arealene til middels verdi i henhold til verditabellen i veilederen i V712 vil dette være en feilvurdering.

I metodikken i V712 (Statens vegvesen 2021) er det ikke beskrevet hvordan/om man skal verdifastsette områder som er utilgjengelige for reindrifta i dagens situasjon, men kan få stor verdi i framtida (f.eks. vindkraftverk og mineralbrudd med begrenset konsesjonsperiode).

I enkelte reinbeiteområder har reinen redusert/avsluttet bruken av området på grunn av forstyrrende påvirkning fra eksisterende inngrep i nærheten. Dermed kan det i disse området, dersom det er vinterbeiter, bygge seg opp betydelige lavbeiter. Dersom nye planlagte tiltak skal utredes i det samme området, har disse arealene (på grunn av disse eksisterende inngrepene) i flere konsekvensutredninger blitt gitt redusert verdi. Denne nedjusteringen av verdi er dermed ikke basert på den reelle beiteverdien i det aktuelle området, men gjort på bakgrunn av at reinen unnviker området på grunn av eksisterende inngrep. Denne reduserte verdien kan dermed føre til at samlet konsekvens av det planlagte tiltaket blir så lav at tiltaket blir realisert. Dette kan igjen føre til at reinens bruk av et større influensområde blir påvirket, med påfølgende redusert verdi. Dette vil øke sannsynligheten for en bit for bit utbygging av slike arealer.

I foreslåtte reviderte metodikk for fastsettelse av verdi (kap. 6.2.12) søkes disse overnevnte problemstillingene løst. En forutsetning for denne verdivurderingen er at utreder gjennom aktiv medvirkning med reindrifta og utgangspunkt i beskrivelsen av områdebruk og driftsforhold forstår hvilken funksjon det aktuelle utredningsområdet har (og vil komme til å ha) i den naturlige årssyklusen(e) for distriktet.

Vurdering av påvirkning

Påvirkning er et uttrykk for endringer som det foreslåtte tiltaket vil medføre for reindrifta. Forventet påvirkning på reinen fra det planlagte tiltaket skal beskrives for hele utredningsområdet (både plan- og influensområdet). Vurdering av påvirkning gjøres i forhold til hvordan situasjonen er for reindrifta i referansesituasjonen (0-alternativet). I veilederen V712 (Statens vegvesen 2021) omtales i svært liten grad hvordan indirekte påvirkning i form av unnvikelsesadferd hos reinen (influenssoner) skal vektlegges. Unntaket er forstyrrelser på flytt- og trekkleier der følgende står: *«Eksempler på aktuelle påvirkninger er beslag og tap av beiteareal. Dette gjelder både fysisk, i form av støy/forstyrrelser og at beiteområder blir gjort utilgjengelige pga. skjæringer i naturlig trekklei»*, i tillegg til: *«Det er med andre ord ikke bare stenging av flyttlei som er forbudt, men også tiltak som kan virke forstyrrende og vanskeliggjøre flyttingen»*. Det ble gitt tydelige innspill fra referansegruppa at forstyrrelser fra gjennomførte tiltak vil kunne ha stor negativ påvirkning på reinens arealbruk. Eksempler på dette var at reinen kan få redusert beitero, noe som bl.a. vises ved at reinen har forkortet perioder der de ligger i ro og tygger drøv før den reiser seg opp og vandrer urolig videre i landskapet (økt stressnivå hos dyrene). Dette kan gi redusert tilvekst og redusert oppbygging av kroppsreserver før vinteren. Konsekvensen er lavere vekt på kalvene som skal slaktes og redusert mulighet for å overleve den påfølgende vinteren dersom beiteforholdene blir vanskelige. I tillegg kan slike forstyrrelser påvirke parringsperioden. Det er svært viktig at flest mulig av simlene blir parret innenfor en syklus. Dette gir en konsentrert kalvingsperiode, noe som er viktig, særlig i reinbeitedistrikter der det er betydelige tap av kalv til rovvilt i kalvingsperioden. En lang kalvingsperiode, gir rovviltet en tilsvarende lang periode med «tilgang» på nyfødte reinkalver. I tillegg har kalver som er født sent i sesongen, betydelig lavere slaktevekt om høsten.

I tillegg til at økt stress hos dyrene kan resultere i redusert tilvekst (og dyrevelferd), kan ofte slik urolig rein starte for tidlig på beitetrekk mot de neste sesongbeitene (eller inn i arealene til nabo-distriktet/-siidaen). Dette kan føre til for høyt beitetrykk på disse områdene og økt fare for sammenblanding av rein. For å unngå slike uønskede beitetrekk vil det være behov for økt gjeterinnsats for å holde reinen innenfor det ønskede beiteområdet. I tillegg til at slik gjeterinnsats er arbeidskrevende, kan det i enkelte områder bli nødvendig å kjøre/bevege seg i krevende/ulendt/farlig terreng for å klare å stoppe og snu reinen, og farlige situasjoner kan derfor oppstå for reindriftsutøveren. Disse faktorene fører til negativ virkning på reindriftsutøverens HMS. I foreliggende metodikk (Statens vegvesen 2021) er det ikke beskrevet at slik ekstra arbeidsbelastning eller at vurdering av HSM skal inngå i vurderingene av påvirkning.

I KU-forskriften § 21 står det at *«konsekvensutredningen skal identifisere og beskrive de faktorer som kan bli påvirket og vurdere vesentlige virkninger for miljø og samfunn.»* Det står også at *«Beskrivelsen skal omfatte positive, negative, direkte, indirekte, midlertidige, varige, kortsiktige og langsiktige virkninger.»* Hverken i forskriften, eller i veilederen V712 (Statens vegvesen 2021) er det beskrevet om/hvordan «føre-var-prinsippet» skal brukes i vurdering av påvirkning i utredningsarbeidet. Et konkret eksempel: Skal man under vurdering av påvirkning anta at reinen over tid venner seg til inngrepet og gjenopptar bruken av det påvirkede arealet som normalt, eller skal man følge «føre-var-prinsippet» og forutsette at påvirkningen vil være like høy gjennom hele driftsperioden? For viktige reindriftsområder, kan en slik forskjell i vurdering av påvirkning, i ytterste fall være forskjellen på om tiltaket blir tillatt realisert, eller ikke. I slike saker med betydelig usikkerhet kan kanskje *føre var-prinsippet* i naturmangfoldloven § 9 brukes: *«Når det treffes en beslutning uten at det foreligger tilstrekkelig kunnskap om hvilke virkninger den kan ha for naturmiljøet, skal det tas sikte på å unngå mulig vesentlig skade på naturmangfoldet. Foreligger en risiko for alvorlig eller irreversibel skade på naturmangfoldet, skal ikke mangel på kunnskap brukes som begrunnelse for å utsette eller unnlate å treffe forvaltningstiltak.»* Prinsippet blir jo ofte omtalt som et prinsipp som skal la tvilen komme miljøet og naturen til gode.

I Norge ble naturvitenskapens kunnskapsmonopol brutt ved vedtak av naturmangfoldloven i 2009 som i § 8, 2. ledd slår fast at:

“myndighetene skal legge vekt på kunnskap som er basert på generasjoners erfaringer gjennom bruk av og samspill med naturen, herunder slik samisk bruk, og som kan bidra til bærekraftig bruk og vern av naturmangfoldet.”

Dette gjelder også kunnskapsgrunnlaget i konsekvensutredninger og innebærer bl.a. at tiltakshavere, utredere og myndigheter er forpliktet til å legge reindriftsnæringens tradisjonskunnskap til grunn for sine vurderinger. Et konkret eksempel på manglende vektlegging av slik tradisjonskunnskap er:

Under et seminar om energiutbygging på urfolksland på Framsenteret i Tromsø i 2019 kom det fram et eksempel hvor en forsker ikke hadde registrert noen negativ effekt på reinen fra et vindkraftverk, mens en reineier fra vedkommende distrikt som også hadde vært til stede under studien, ut fra sin erfaringsbaserte kunnskap kunne slå fast at reinen var stresset og unnvek turbinene (Brattland & Hausner 2022).

Konflikter mellom forskeres funn og reineiers utsagn går igjen på dette feltet (Strand mfl. 2017). Slik forskningspraksis kan være i strid med både naturmangfoldloven (§8, 2.ledd) og folkeretten da ILO-konvensjon 169, artikkel 7, §3 innebærer at konsekvensutredninger skal utføres i samarbeid med det berørte urfolket.

I foreslåtte reviderte metodikk for vurdering av påvirkning (kap. 6.2.13) søkes disse overnevnte problemstillingene løst. Som beskrevet i kapittel 4.1 har påvirkning i svært mange konsekvensutredninger kun blitt vurdert ut fra forskningsbasert kunnskap og ikke reinbeitedistriktets tradisjonskunnskap om lokale driftsforhold og distriktets egne vurderinger av hvordan reinens adferd er forventet å bli påvirket av det planlagte tiltaket. En forutsetning for å kunne inkludere reindrifts tradisjonelle kunnskap i denne vurderingen av påvirkning er at utreder kombinerer forskningsbasert kunnskap med reindrifts kunnskaper. Dette gjøres gjennom aktiv medvirkning med reindrifta og må ta utgangspunkt i distriktets beskrivelse av samlet belastning, områdebruk og driftsforhold og distriktets oppfatning av hvordan forventet påvirkning fra det planlagte tiltaket vil komme til å bli. I den reviderte metodikken foreslås også at eventuelt behov for økte gjeterinnsats og/eller gjeterarbeid i vanskelig/farlig terreng skal inngå i vurderingene av påvirkning.

Forslag til skadereduserende tiltak

Ifølge § 23 i KU-forskriften skal konsekvensutredningen beskrive de tiltakene som er planlagt for å unngå, begrense, istandsette og om mulig kompensere vesentlig negative virkning for miljø og samfunn både i anleggsperioden og driftsfasen.

I veilederen V712 (Statens vegvesen 2021) står det: «Skadereduserende tiltak kan deles inn i anleggsfase og driftsfase». I denne veilederen gis en liste med eksempler på slike tiltak (ikke uttømmende). Det eneste eksemplet som direkte omtaler reindrift er: «Tidsbegrensninger for ulikt arbeid, eks. i reinbeiteområder». Tilsvarende eksempel gis i veilederen «Reindrift og plan – og bygningsloven» (Landbruksdepartementet 2021): «Dette kan for eksempel være planlagte stans i anleggsvirksomheten av hensyn til flytting av rein eller i kalvingsperioden.»

Av eksemplene på skadereduserende tiltak i driftsfasen i veilederen V712 (Statens vegvesen 2021) er: «Etablere kryssinger (bruer/underganger) som bidrar til å redusere barrierevirkninger og lengre transportavstander for utnyttelse av landbruksarealer og andre naturressurser» det eneste eksempelet som kan brukes av reindrifta.

I de gjennomgåtte konsekvensutredningene og gjennom innspill fra reindriftsutøverne i referansegruppa, kom det fram at forslagene til skadereduserende tiltak i mange utredninger ikke var utarbeidet i samarbeid med reindrifta, men var utreder sitt forslag. I mange utredninger var «tilpasset anleggsperiode» et tiltak som ofte foreslås, noe som innebærer at anleggsarbeidet ikke skal gjennomføres når reinen tradisjonelt skal bruke utredningsområdet, eller i perioder når reinen er ekstra sårbar for forstyrrelser. En viktig del av dette tiltaket er at det skal etableres «god kontakt» mellom

reindrifta og tiltakshaver/utbygger. Dersom dette tiltaket ikke følges opp gjennom en forpliktende oppfølgingsplan der omfanget av kontakt beskrives detaljert, er erfaringene til reindrifta at dette tiltaket «uthules». I flere tilfeller der det skadereduserende tiltaket «tilpasset anleggsperiode» ikke har blitt gjennomført i henhold til hvordan reindrifta oppfatter at det skal gjøres, skylder tiltakshaver (utbygger) på underentreprenører som ikke har «fått med seg denne informasjonen», eller at tiltakshaver hadde misforstått varigheten på perioden der anleggsarbeidet skulle «pauses».

Det er viktig at konsekvensutredningen tar utgangspunkt i relevante og realistiske skadereduserende tiltak og ikke beskriver en idealsituasjon som ikke er praktisk gjennomførbar. Med relevante og realistiske menes at det er økonomisk, juridisk og teknisk mulig å gjennomføre de skadereduserende tiltakene. Utreder må derfor ha en dialog med tiltakshaver underveis om hvilke tiltak som kan/skal gjennomføres. Det er reindrifta som har den inngående kjennskapen til egen rein og hvordan disse vil reagere på ulike tiltak/forstyrrelser. Derfor er det helt avgjørende av de foreslåtte skadereduserende tiltakene er vurdert gjennom aktiv medvirkning med reindrifta. Skadereduserende tiltak som bryter med hvordan tradisjonell reindrift drives i området skal unngås. Dersom slike tiltak foreslås, må det være avklart, og godkjent av berørt reinbeitedistrikt.

For å kunne utarbeide realistiske forslag til skadereduserende tiltak som vil kunne fungere i det konkrete reindriftssystem, må en forstå *hvordan reindrifta faktisk fungerer i det aktuelle landskapet*. Grunnforutsetningen her er praktisk reindriftskunnskap og landskapsforståelse, men man trenger også den konkrete erfaringa som de lokale reindriftssamene har om reinens tilpasning til landskapet og omgivelsene. Dette for å ha et best mulig utgangspunkt for vurderingene. Det vil heller ikke alltid være tilstrekkelig. Det finnes eksempler på at selv om reineierne i et distrikt har lagt til grunn at f.eks. en omlegging av en flyttlei skulle fungere som skadereduserende tiltak, så har reinen reagert helt annerledes enn forutsatt:

«Et eksempel fra Jillen-Njaarke reinbeitedistrikt beskriver hvordan en nyetablert flyttlei (avbøtende tiltak) som ble lagt forbi det utvidete gruveanlegget til Brønnøy Kalk, ikke fungerer. Reinen vil ikke bruke den nye flyttleien og sprer seg utover i terrenget under flytting forbi gruve-anlegget. Distriktet bruker store ressurser (arbeidskraft og må av og til bruke helikopter) for å klare å flytte reinen forbi Brønnøy Kalk. De har til og med opplevd at reinen under flytting har beveget seg nordover og lagt på svøm over fjorden i stedet for å bruke den nyetablerte flyttleien. Dette forsinket den sesongmessige flyttingen med nesten en uke. I ettertid forteller representanter fra reinbeitedistriktet at etableringen av en ny flyttlei som avbøtende tiltak hørtes ut som et godt tiltak, men at man ikke kan forutse hvordan reinens adferd under flytting gjennom terrenget vil være med nye inngrep og forstyrrelser i nærheten» (Risvoll m.fl. 2022: 82).

I veilederen V712 (Statens vegvesen 2021) står: «Kompenserende tiltak.....kan gjennomføres for å kompensere for de resterende negative konsekvensene etter at andre skadereduserende tiltak er vurdert» (vår understrekning). Dette kan tolkes som at de negative konsekvensene skal kompenseres fullt ut. Ifølge KU-forskriften (§ 23) «skal konsekvensutredningen beskrive de tiltakene som er planlagt for å unngå, begrense, istandsette og om mulig kompensere vesentlig negative skadevirkninger for miljø og samfunn både i bygge- og driftsfasen» (vår understrekning). Et sentralt spørsmål vil da være hva som anses som vesentlig negative skadevirkninger. For mindre arealkrevende tiltak kan en allmenn oppfatning være at de negative skadevirkningene ikke er vesentlige for reindrifta og at det derfor ikke kompenseres fullt ut. Problemet for reindrifta er at direkte- og indirekte arealtap fra hvert enkelt tiltak (bit-for-bit nedbygging av arealene) vil føre til samlet belastning (kumulative virkninger) som kan føre til vesentlige skadevirkninger for reindrifta. Dersom det under utredningsarbeidet foretas en gjennomgang og vurdering av samlet belastning for distriktet og disse vurderingene inkluderes i vurderingene av samlet konsekvens (foreslått i revidert metodikk; kap 6), vil også mindre tiltak kunne føre til vesentlige negative skadevirkninger i enkelte distrikt. I forslaget til revidert metodikk (kap. 6.2.14) gis konkret forslag på hvordan forslag til skadereduserende tiltak skal utarbeides i konsekvensutredningene.

Metodikk for vurdering av samlet belastning

I flere av de gjennomgåtte konsekvensutredningene er samlet belastning ikke behandlet som et eget tema. I et stort antall av de gjennomgåtte konsekvensutredningene er beskrivelse av samlet belastning en oppstilling av ulike eksisterende inngrep innenfor hele distriktet (eller bare utredningsområdet og nærliggende områder) uten at det er foretatt vurderinger av hvordan dette konkret påvirker reinbeitedistriktets driftsforhold og fleksibilitet. Det går ikke klart fram i disse utredningene om samlet belastning er inkludert i vurderingene av påvirkning av det planlagte tiltaket, om denne belastningen er inkludert i fastsettelsen av samlet konsekvens, eller utelatt helt.

Ifølge KU-forskriften § 21 «skal de samlede virkningene av planer og tiltak innenfor det aktuelle reinbeitedistriktet vurderes». For å kunne gi gode vurderinger av samlet konsekvens for reindrifta ved nye planlagte tiltak, er det helt avgjørende at utreder har best mulig oversikt over hvordan den samlede belastningen påvirker det berørte distriktets driftsforhold og fleksibilitet.

I veilederen V712 (Statens vegvesen 2021) sies: «Det er viktig å vurdere sumvirkning av negativ påvirkning for driftsenheten/siidaen. For reindrift er det også særlig viktig å se nye tiltak i sammenheng med eksisterende tiltak og planlagte tiltak for å vurdere den samlede virkningen». Denne veilederen gir ingen klare metodiske anbefalinger for hvordan denne samlede virkningen skal inkluderes i vurderingene i utredningen.

Veilederen «Reindrift og plan – og bygningsloven» (Landbruksdepartementet 2021) henviser også til kravet om samlet belastning og sier bl.a.: «Den totale effekten av mange små inngrep og forstyrrende aktiviteter kan være større enn det de enkelte inngrep skulle tilsi. Reinen har behov for sammenhengende beiteområder og ubrutte trekkleier. Flere inngrep innenfor et av årstidsbeitene kan få svært negative konsekvenser for reindriften i det aktuelle distriktet.» Veilederen gir flere eksempler på faktorer som kan bidra til samlet belastning (bl.a. dersom reinen som blir direkte berørt av inngrepet presses ut i omkringliggende områder og inn på andre distrikters reinbeiteområder, klimaendringene som gjør at reindriften har behov for mer fleksibilitet i bruken av beiteområder, høyt rovvilttrykk). Heller ikke denne veilederen gir klare metodiske anbefalinger om hvordan denne samlede virkningen skal inkluderes i vurderingene i utredningen. I forslaget til revidert metodikk (kap. 6.2.9) gis konkret forslag på hvordan samlet belastning skal inngå i utredningsarbeidet.

Fastsettelse av samlet konsekvens

I konsekvensutredninger der det foreligger flere alternativer til det planlagte tiltaket (f.eks. kraftlinje eller veitraséer) er det behov for å rangere de ulike alternativene. I veilederen V712 (kap. 6.2.4; Statens vegvesen 2021) sies om konsekvens av flere alternativer: «Etter at konsekvensen for hvert delområde er utredet, gjøres det en samlet konsekvensvurdering av hvert alternativ.....Først settes konsekvensvurderingene av delområdene inn i en tabell, se Tabell 6-4. Deretter gjøres en samlet vurdering av konsekvensgraden for hvert alternativ. Utreder begrunner vurderingene i en kort og konsis tekst».

For tiltak som berører kun et reinbeitedistrikt, en siida eller siidaandel (en rettighetshaver; se kap. 1.3) vil en slik metodikk med fastsettelse av samlet konsekvens for hvert enkelt alternativ kunne fungere. Gjennom diskusjoner internt i arbeidsgruppa og med referansegruppa, mener vi det ikke er riktig å bruke tilsvarende metodikk for tiltak som berører flere reinbeitedistrikt. Hvert distrikt har sine klart definerte lovfestede rettigheter. En metodikk for konsekvensutredninger som f.eks. «reduserer» de negative konsekvensene for et distrikt av et planlagt tiltak, fordi konsekvensene for nabo-distriktet er mindre, kan dermed føre til at samlet konsekvens av tiltaket bli «nøjustert» til en «gjennomsnittlig» konsekvens. Dermed kan det hevdes at dette vil bryte med disse rettighetene. Derfor foreslås følgende presiseringer av metodikken for vurdering av samlet konsekvens: I utgangspunktet skal konsekvensene for hvert enkelt reinbeitedistrikt vurderes og beskrives uavhengig av de andre dersom flere reinbeitedistrikt blir berørt av det planlagte tiltaket. Det skal **ikke** beregnes samlet («gjennomsnittlig»)

konsekvens for flere reinbeitedistrikt. Dersom det finnes flere tiltaksalternativer og det ønskes en rangering av konsekvensene for reindrifta mellom disse, må denne rangeringen begrunnes med tekst.

Metodikken i veilederen V712 (Statens vegvesen 2021) med hovedfokus på verdien av sesongbeiter og særverdiområder, og uten inkludering av samlet belastning i referansesituasjonen, synes å være tilpasset en inngrepssituasjon med relativ moderat belastning der reindrifta uten større konsekvenser kan avse områder, dersom ikke akkurat disse områdene er spesielt verdifulle. Det kan føre til en «bit for bit» nedbygging av arealer som har middels verdi, og at man ender opp med å undergrave framtidig fleksibilitet. Det er helt avgjørende at det gjøres en vurdering av samlet belastning for reinbeitedistriktet og eventuelle endringer av denne som følge av det planlagte tiltaket når en setter samlet konsekvens. Da vil de totale og reelle konsekvensene av tiltaket bli vurdert og beskrevet. Dette vil også kunne gi distriktene en bedre mulighet til å tilpasse driften til ukjente klimaendringer i fremtiden.

I forslaget til revidert metodikk presiseres det at utreder skal, gjennom aktiv medvirkning med hvert enkelt av berørte reinbeitedistrikt, fastsette samlet konsekvens. Ved tiltak med flere alternativer, skal reinbeitedistriktet delta i gjennomgang av de ulike alternativene og rangeringen av disse. Disse rangeringene sammenstilles og synliggjøres (gjerne i en tabell). Deretter gjøres en overordnet rangering av de ulike alternativene for hele utredningsområdet. Denne rangeringen må begrunnes og beskrives med tekst.

I veilederen V712 (kap. 6.2.5; Statens vegvesen 2021) beskriver metodikken at det skal fastsettes samlet konsekvens for alle ikke-prissatte tema (herunder reindrift): «I trinn 3 gjøres en vurdering av de ulike alternativene for alle fagtemaene samlet». Denne samlede vurderingen skal synliggjøres i en egen tabell (tabell 6-7 i Statens vegvesen 2021).

Gjennom diskusjoner internt i arbeidsgruppa og med referansegruppa, mener vi det ikke er riktig å bruke tilsvarende metodikk for tiltak som berører reindrifta. Som beskrevet over, har hvert distrikt sine klart definerte lovfestede rettigheter. Ethvert planlagt tiltak som forventes å føre til negativ konsekvens for reindrifta må framkomme tydelig for beslutningstakerne. Ved bruk av en tabell for samlet vurdering av ikke-prissatte temaer (se tabell 6-7 i Statens vegvesen 2021), kan negative konsekvenser for reindrifta «utlignes/nøytraliseres» av de andre ikke-prissatte temaene.

Tilgjengeliggjøring av kunnskap

Ifølge forskriften § 24 skal data som er samlet inn i arbeidet med konsekvensutredningen systematiseres og gjøres tilgjengelige for offentlige myndigheter. Videre står det i forskriften at der det er lagt til rette for dette, skal forslagsstilleren selv legge inn de innsamlede dataene i offentlige databaser.

Det foreligger per dags dato ikke en åpen tilgjengelig felles database som er tilpasset innlegging av data fra gjennomførte konsekvensutredninger. Dette fører til at reinbeitedistrikt som ligger i områder med stor «utbyggingsvillighet» til stadighet må bruke betydelige ressurser på å følge opp nye planlagte tiltak. En viktig del av denne oppfølgingen er formidling av informasjon om områdebruk og driftsforhold i distriktet, inkludert beskrivelser av samlet belastning. Slik informasjon er viktig å formidle tidligst mulig i planprosessene i tillegg til at denne informasjonen er en viktig del av kunnskapsgrunnlaget i den enkelte konsekvensutredning. Dersom data (både informasjon i tekstform, og arealinformasjon i f.eks. GIS-filer) samlet inn fra allerede gjennomførte utredninger hadde vært lagret i en offentlig database, ville dette kunne redusert belastningen på det enkelte reinbeitedistrikt i moderat til betydelig omfang. Da ville tiltakshavere, planleggere, utredere og beslutningstakere få mulighet til å innhente betydelig informasjon om områdebruk og driftsforholdene i det aktuelle reinbeitedistriktet. I en påfølgende kontakt med distriktet, ville reindrifta kunne henvise til gjennomførte arbeider, og supplere disse opplysningene med nye/detaljerte opplysninger om endringer områdebruk og driftsforhold. NIBIO/arbeidsgruppa ser en slik oversikt over gjennomførte konsekvensutredninger, med oppdatert informasjon over hva som egentlig ble konsekvensen av tiltaket (positivt/nøytralt/negativt, etter 2-3 år) som svært verdifullt og nyttig for fremtidige tiltak i reinbeiteområder. En oversikt over erfaringer med

den faktiske konsekvensen av et inngrep/tiltak i reinbeiteområder vil betydelig forbedre både kvalitet, kostnader og tidsbruk i alle ledd i fremtidige saker.

4.5 Blir KU-plikten overholdt?

Det er flere eksempler på utbyggingssaker som skulle vært konsekvensutredet, men som ikke har blitt det. Årsakene til dette variere fra manglende kompetanse, kunnskap eller kapasitet, til utfordringer knyttet til at tiltak er «utredet på overordnet nivå», og at man derfor avviser KU-plikt. Når utredningen er gjort på overordnet nivå, og ikke på tiltaksnivå, vil den dermed ikke være dekkende for å belyse konsekvensene av det faktiske tiltaket for reindrifta. Andre årsaker kan være:

- Tiltakshaver eller lokale myndigheter gjør feilvurdering pga. manglende forståelse/kunnskap om bruk av reindriftskart/kartene er ikke oppdaterte eller saken når ikke reinbeitedistriktet eller Statsforvalteren.
- KU-pliktutredningen blir gjort på et tidlig tidspunkt – ofte før man har tilstrekkelige opplysninger om både tiltaket og reindriftras bruk av det aktuelle utredningsområdet.
- Kommuner setter av områder til næring/industriformål i arealplanen uten at det foreligger konkrete utbyggingsplaner. Dermed gjennomføres det ikke en konsekvensutredning. I ettertid blir det etablert tiltak med aktivitet som kan medfører økte forstyrrelser for reinen og dermed økt samlet belastning på reindrifta, uten at det er gjennomført konsekvensutredning.
- Området ble regulert til f.eks. fritidsbebyggelse for «mange» år siden (f.eks. >10 år) uten at det ble gjennomført konsekvensutredning. Dersom utbyggingen først planlegges iverksatt etter mange år, skal ansvarlig myndighet forvisse seg om at oppdatert kunnskap legges til grunn for sluttbehandling av saken (jfr. § 28 i forskrift om konsekvensutredninger). Dette skjer ikke i alle tilfeller.
- Reindrifta har ikke kapasitet til å følge opp alle planleggingsprosesser som foregår i alle de ulike kommunene som de har beiterett i. Derfor kan enkelte planlagte utbyggingstiltak «glippe» for distriktet og tiltaket gjennomføres uten konsekvensutredning.
- Lokale myndigheter og/eller statsforvalter fanger, på grunn av stor arbeidsmengde, ikke opp saker som er KU-pliktige.

Et illustrerende eksempel på en sak som ikke ble fanget opp i første omgang og siden aldri ble konsekvensutredet, til tross for at reindrifta prøvde, gjelder Fjær steinbrudd/Hagan massetak ved Kolvereid i daværende Nærøy, senere Nærøysund kommune. I 2016 inngikk Voengelh-Njaarke reinbeitedistrikt en avtale med utbygger som skulle sikre at en del av området ikke ble tatt i bruk til steintak. Både kommunen og daværende fylkesmannens reindriftsavdeling var involvert i prosessen. I 2020 varslet reinbeitedistriktet om saksbehandlingsfeil da tiltaket ikke ble konsekvensutredet, på tross av råd om dette, i forbindelse med utarbeiding av reguleringsplan. Saken har vært påklaget i flere runder og har vært på bordet hos flere statsforvaltere. Endelig vedtak er gjort av Statsforvalteren i Trøndelag som 21.05.2024 stadfestet kommunens vedtak. Kjerneproblemet i saken synes å være at reindrifta ikke kom ordentlig inn i saken fra starten av, og kunnskapsgrunnlaget er dermed blitt mangelfullt. Areal var satt av til massetak i kommuneplanens arealdel, og kommunen tenkte dermed at det ikke var noen grunn til KU for reindrift. Saken startet også før nåværende konsultasjonsregler ble innført. Begge deler blir i saksforløpet brukt som argumenter mot å justere kunnskapsgrunnlaget.

5 Tradisjonell kunnskap i konsekvensutredninger

I dette kapittelet gis det en kort omtale av tradisjonell kunnskap. Videre omtales metodiske krav for innhenting av slik kunnskap, forholdet til andre kunnskapssystemer og en beskrivelse med eksempler på hvorfor tradisjonell og lokal kunnskap i reindriften må inngå som en sentral del av kunnskapsgrunnlaget i konsekvensutredninger. Kapitlet avsluttes med en oversikt over kilder til tradisjonell kunnskap.

Árbevirolaš máhttu (árbediehtu) – Nordsamisk begrep. **Árbediehtu** er samenes kollektive visdom og ferdigheter som har blitt brukt til å forbedre levebrødet deres i århundrer. Det har gått i fra generasjon til generasjon, både muntlig og gjennom arbeid og praktisk erfaring. Gjennom denne kontinuiteten binder konseptet **árbediehtu** fortid, nåtid og framtid sammen (Porsanger og Guttorm, 2011:18).

Aerpievuekie - means allowing Saami reindeer herders to continue ancestral practices according to certain values and norms, and to decide which changes and adaptations are in accordance with them [samiske reindriftsutøvere viderefører forfedrenes praksis i henhold til gitte verdier og normer, og avgjøre hvilke endringer og tilpasninger som er i samsvar med disse – vår oversettelse] (Fjellheim, E. M 2024).

5.1 Hva er tradisjonell kunnskap?

Tradisjonell kunnskap består av forståelsen, erfaringen og de praksiser som over tid er utviklet innenfor en bestemt gruppe eller samfunn. Det kan inkludere kunnskap om naturressurser, landskap, språk, ritualer mv. Kunnskapen overføres ofte muntlig og praktisk mellom generasjoner og må ses i kontekst knyttet til den spesifikke kulturen /samfunnet. Menneskelig erfaring og arv spiller en betydelig rolle for bevaring av kultur og tradisjoner, samt videreutvikling av disse. For reindrifta er tradisjonell kunnskap et levende kunnskapssystem, den daglige drifta utvikler kontinuerlig kunnskap som er formidlet gjennom flere generasjoner. Tradisjonell kunnskap er kunnskap som har stor betydning for reindrifta i den aktuelle siida/distrikt og som av den grunn overføres fra generasjon til generasjon. For å kunne gjennomføre effektivt tilsyn med reinflokkene, effektivisere og øke dyrevelferden i forbindelse med arbeidsoperasjoner i reingjerdet, men også for å redusere arbeidsbelastning og miljøbelastning samt få økt informasjon om reinsens bruk av beiteområdene, velger flere å ta i bruk nye verktøy, som ny teknologi. Den tradisjonelle kunnskapen vil derfor flettes inn i eller påvirkes av f.eks. bruk av ny teknologi. Reindrifta har siden snøscooteren kom vært flinke til å ta i bruk ny teknologi og utstyr som gjør arbeidshverdagen lettere og sikrere. Ny teknologi og nytt utstyr endrer ikke reinsens bruk av arealene eller hva den foretrekker å beite på gjennom året, men den kan muliggjøre god og effektiv oversikt over flokken med et lavere miljøavtrykk og en sikrere arbeidshverdag.

5.1.1 Urfolksmetodologi - krav for innhenting av tradisjonell kunnskap

Maoriakademikeren Linda Tuhiwai Smith har definert vår tids utgangspunkt for urfolksforskning til å *“handle om å fokusere våre [dvs. urfolks] begreper og verdensanskuelser for å lære og forstå teori og forskning fra våre egne perspektiver og verdensanskuelser [dvs. urfolks] og for våre formål (vår oversettelse)”* (Smith 1999, 39). Professor Martin Nakata (2008) fra Torres Strait Island (Australia) argumenterer langs de samme linjene. På den ene siden poengterer han at man må ta urfolks standpunkt, men på den andre siden understreker han at urfolk lever i et kulturelt grensesnitt med det omgivende storsamfunnet.

Disse tankene samsvarer godt med reindriftssamisk tenkning og praksis. Reindriftssamer får overlevert og lærer forfedrenes og formødrenes kunnskap og ferdigheter fra barnsbein av, gjennom fortellinger, prøving og feiling. Samtidig tar de til seg all ny kunnskap som er nyttig, f.eks. om moderne maskiner

som snøskutere og droner, og innlemmer det inn i sitt kunnskapslager. Dette viser at tradisjonskunnskapen er dynamisk (Porsanger & Guttorm 2011).

Utenforstående, for eksempel utredere, som skal hente inn reineieres tradisjonskunnskap, vil vanligvis måtte gjøre dette via intervju eller samtale. Språk kan være en utfordring både fordi mange reindriftsbegreper kan være vanskelig å oversette til norsk, men også fordi mye av den planfaglige terminologien er fremmedartet og fjern for praktiske reindriftsutøvere. Disse utfordringene tilsier at samtaler og intervjuer aller helst bør knyttes til befaring der begge parter mest mulig kan se det samme og da også best mulig forstå spørsmål og svar begge veier. Utreder må derfor forholde seg til følgende metodiske krav ved innhenting av tradisjonskunnskap:

- Kunnskapen skal innhentes direkte fra reinbeitedistriktet (ikke via f.eks. tiltakshaver)
- Det skal gis rom for tilstrekkelig tidsbruk for å kunne ivareta tradisjonskunnskap gjennom for eksempel møter og befaringer, for på best mulig måte å motta og forstå kunnskapen allerede ved innledende fase, men også gjennom hele utredningsprosessen
- Kunnskapsinnhenting skal i tillegg til samtaler med reinbeitedistriktet også gjøres gjennom skriftlig materiale der det er tilgjengelig
- Anvend gjerne metoder fra samfunnsvitenskapen (urfolksmetodikk, intervju, participatory mapping/samskapning, osv.)
- Allerede under oppstartsmøtet med reinbeitedistriktet bør det avklares og beskrives om reinbeitedistriktet har/står i svært mange tiltaksprosesser (eller eksisterende/pågående arealinngrep) som kan føre til avmakt/utmattelse i forhold til en «evig strøm» av krav om medvirkning

5.1.2 Samskapning av kunnskap

Samarbeid mellom utredere (akademiske fagfolk) og erfarne reindriftsutøvere for å forstå og beskrive inngrepseffekter er et godt eksempel på samskapning av kunnskap. Gjennom aktiv medvirkning med berørte reinbeitedistrikt i arbeidet med å beskrive områdebruk og driftsforhold, verdifastsettelse, vurdering av påvirkning og vurdering av skadereduserende tiltak, vil konsekvensutredningen bli

Faktaboks: Det nye målet for KU bør være samskapning av kunnskap.

Konsekvensutredninger, og kanskje særlig i forhold til reindrift, er komplekse og forutsetter både bredde og dybde i kunnskapen som skal legges til grunn. Vitenskap og tradisjonskunnskap kan samvirke gjennom kunnskapsintegrasjon der det ene systemet tar opp elementer av det andre eller som organiserte prosesser med *samskapning av kunnskap* (Turunen m.fl. 2020, Tengö 2017). Målet er å utvikle felles kunnskap på tvers av ulikhetene. «*Ved å kombinere vitenskapelig og tradisjonell kunnskap verdsetter vi betydningen av og relevansen av reindriftsutøvernes kunnskap. Slik utfordrer vi vitenskapens privilegerte rolle i beslutningsprosessen*» (vår oversettelse, Hovelsrud m.fl. 2021:119). Det er også et kjennetegn at begge typer kunnskapsbærere tar del i alle ledd av prosessen (Berkes 2009). Ambisjonene med hensyn til hvor omfattende samarbeidet trenger å være må selvsagt tilpasses størrelsen på tiltaket/prosjektet, men grunnpremisset må være at de lokale reineierne og reinbeitedistriktets tradisjonelle kunnskaper legges til grunn for hele utredningsarbeidet.

Kunnskapsintegrasjon kan gå begge veier. Når reindriftssamer plukker opp ny kunnskap om tekniske nyvinninger som GPS og droner, innlemmer de denne kunnskapen med sine tradisjonelle måter å håndtere sine driftsutfordringer. Når forskere bruker samisk snø terminologi til å analysere snø og reindriftras vinterutfordringer (Riseth m.fl. 2011, Eira 2012), går integrasjonen den andre veien. Begge typene integrasjon forutsetter imidlertid at man anerkjenner kunnskapen fra det andre kunnskapssystemet

utarbeidet etter prinsippene om samskapning av kunnskap. Samskapning av kunnskap forutsetter et organisert samarbeid for å nå et felles mål.

5.1.3 Tradisjonell kunnskap og forholdet til andre kunnskapssystemer

Vitenskap og tradisjonskunnskap defineres gjerne som atskilte kunnskapssystemer med distinkte karakteristika. Historisk har de stort sett eksistert som parallelle systemer, og det gjør de også i stor grad i dag. Reindrifta vil være tjent med å bygge ned dette skillet og søke etter og bruke all kunnskap som er nyttig (Agrawal 1995). Komplekse kunnskapsutfordringer tilsier bredde i tilnærming og metode.

Konsekvensutredninger, og kanskje særlig i forhold til reindrift, er komplekse og forutsetter både bredde og dybde i kunnskapen som skal legges til grunn. Den vitenskapelige kunnskapen om hvordan rein reagerer på naturinngrep har vokst betydelig de siste tiårene, blant annet på grunn av framveksten av landskapsøkologien og at man har utviklet bredere perspektiver (Skarin & Åhman 2014, Danell 2016).

Eksempel: Reindrifta som familiens bærebjelke

For familier som driver med rein er det reindrifta som styrer hverdagen. Reindriftras rytme er individuell for hver enkelt familie. Denne påvirkes av blant annet bosted, alder på eventuelle barn, og om man er avhengig av flere eksterne ressurser i den praktiske driften. I reindrifta skjer i hovedsak kunnskapsoverføring gjennom «*learning by doing*»/praktisk læring over flere år. Flere steder er det praktisert slik at hele siidaen/sijten, både yngre og eldre, har et naturlig ansvar for opplæring. Gode rollemodeller kan ha stor betydning for hvordan man utvikler seg som reindriftsutøver. Eksempel fra læring i praksis:

Det er vårflytting i april måned i en liten siida og den har derfor ikke mange medlemmer og/eller ressurspersoner. Siidaandelsleder (50) er far til to ungdommer og de tre har sammen flyttet reinflokken i flere dager. Når siidaen har kommet halvveis kan ikke siidaandelsleder være med den ene dagen, men gir instruksjoner på hvor langt de to ungdommene skal flytte neste dag og hvor flokken skal hvile (livadit) for natten. De to fortsetter flyttingen påfølgende dag og alt går som det skal. Det viser seg derimot at de kommer til hvilestedet lenge før det blir mørkt og bestemmer seg da for å fortsette flyttinga videre. Reinen slippes for natta på en annen plass enn avtalt, men nærmere vårbeitet/sommerbeitet. Når flyttinga skal gjenopptas dagen etter, er flokken utspredd over store områder og hele dagen går til å samle den igjen noe som også påfører drektige simler stor belastning (kalvinga skjer i mai måned). Siidaandelsleder som gjennom hele livet har drevet med rein forteller da at de skulle ha stoppet flyttinga der han sa, da han erfaringsmessig vet at flokken holder seg rolig i det området. Det betegnes som oktilas eatnamat – landskap som holder flokken samlet.

Gjennom å gi ungdommene ansvaret for å drive flokken, lærte de hvordan reinen oppholder seg i området, hvor de finner beitero og hvilke faktorer som er viktige når flokken slippes/hviler. Ikke minst lærte de også at det ikke alltid er best å komme forrest mulig frem.

Flyttleien som ble brukt er tegnet inn på et kart og lagt inn i den digitale kartløsningen. Den er tegnet inn som en avgrenset «korridor» gjennom landskapet og viser ikke nødvendigvis hvordan flyttingen foregår i praksis. I noen områder kan flyttleia være mye bredere, som at viktige oppsamlingsplasser/hvileplasser ikke er tegnet inn. Disse opplysningene har nå reindrifta mulighet til selv å korrigere/oppdatere i arealbrukskartet. For at slike oppsamlingsplasser skal fungere, kreves bl.a. at det er lite menneskelig aktivitet i området og at det er lite fare for angrep fra rovvilt. På vårvinteren blir det gjerne tidligere barflekke i disse oppsamlingsområdene i enn andre områder langs flyttleien og utformingen av landskapet egner seg til at reinflokken holder seg samlet over lengre tid. Denne detaljerte beskrivelsen av funksjonen til oppsamlingsområdet er vanligvis ikke oppgitt i offentlige kilder/arealbrukskartet. Dersom slike oppsamlingsområder ligger innenfor influensområdet til det planlagte tiltaket, må utreder tilegne seg denne inngående tradisjonelle og lokale kunnskapen for at

dette skal kunne inngå i kunnskapsgrunnlaget for utredningen. Dette kan kun gjøres gjennom direkte, og aktiv medvirkning med berørte reinbeitedistrikt.

Å observere rytmen til en reindriftsfamilie og siida vil ha stor betydning for å forstå beitebruken og hvordan reindrifta drives gjennom året. Som reineier må man alltid være beredt på et *taktskifte*, spesielt med tanke på f.eks. klimaendringer. Flere områder har de siste årene opplevd beitekriser. Dette har ført til mye ekstraarbeid med føring og intens gjeting av flokken for å unngå sammenblandinger med andre flokker på beiteområder som stadig blir mindre, blant annet på grunn av inngrep og forstyrrelser. Dette er faktorer som kan føre til midlertidige, eller i visse tilfeller varige endringer i den tradisjonelle drifta. Dette kan påføre gjeldende familien stor belastning, og kan i enkelte tilfeller resultere i psykiske utfordringer. Ett eksempel er Tsjernobyl ulykken som fikk store konsekvenser, spesielt i sørsamiske områder, hvor måling av radioaktivitet av både mennesker og dyr ble en stor del av reindriften hverdag i flere tiår.

Økonomiske ordninger kan også føre til at reineierne må tilegne seg ny kunnskap som kan påvirke organiseringen av drifta i distriktet. Et eksempel er innføringen av kalveslaktetilskuddet. Resultatet ble da at flere distrikt økte andelen slaktede kalver. Disse distriktene, og særlig de som tradisjonelt hadde høy andel okser i reinflokken, måtte tilegne seg ny kunnskap om blant annet flokkstruktur og hvilke kalver som var egnet som produksjonsdyr eller som slaktedyr.

Det er viktig å hensynta diversiteten i hvordan reindrifta drives i de ulike distriktene. Det kan være store forskjeller i driftsmåter bare mellom familier i samme siida/sijte. Flokkstruktur kan være et eksempel:

Det er to nabosiidaer i et øy- og helårsdistrikt hvor den ene ønsker å bygge en større okseflokk, mens den andre ønsker å i hovedsak slakte kalv. Når den respektive siidas tradisjonelle kunnskap formidles til utredere, forskere mv. vil det her kunne utgjøre forskjeller av betydning, spesielt knyttet til beitebruk mv. Reinokser er kjent for å være litt egenrådige og kan holde seg unna hovedflokken, spesielt vår- og sommerstid. Når disse mindre okseflokkene blir spredt ut over store områder, for eksempel at de blir værende på høstbeitelandet gjennom vinteren, vil det kunne endre bruken.

I Troms og Finnmark med mange siidaer hvor det er flere som har fastsatte beitetider på definerte beiteområder, er man avhengig av å drive intensivt med gjeting for å ha en samlet flokk for å ha kontroll og unngå sammenblandinger. Problemstillingene vil ikke nødvendigvis være de samme som for helårs- og øydistrikter lengre sør hvor det er færre siidaer/distrikt og naturlige grenser slik at sammenblanding ikke er et aktuelt tema, eller kun en problemstilling deler av reindriftsåret.

Gjennom historien har den tradisjonelle kunnskapen vært grunnlaget for at reindrifta har kunnet tilpasse seg til de stadig endrede driftsforholdene. På grunn av de pågående klimaendringene i kombinasjon med inngrepssituasjonen, forstyrrelser og rovviltbelastningen, vil det sannsynligvis i framtiden bli enda viktigere å kombinere tradisjonell lokal kunnskap med evnen til å endre/tilpasse driften til disse raske endringene.

5.1.4 Særskilte krav/behov/etiske spørsmål knyttet til konsekvensutredninger

De siste tiårenes utbyggingspress har ført til at mange reinbeitedistrikter har hatt store utfordringer med å håndtere omfanget av saker som krever involvering. Nedleggingen av Områdestyrene og oppgaveendringene i den ytre reindriftsetaten økte disse utfordringene (Riseth 2014). Høsten 2022 etablerte NRL en egen rådgivingstjeneste i arealsaker. Rådgivingstjenesten gir næringen (alle reinbeitedistriktene og tamreinlagene i Norge) faglige råd og bistand i konkrete arealsaker. Opprettelsen av NRLs arealtjeneste har bedret forholdene noe for reindrifta (Riseth 2023). I tillegg skaper det omfattende omfanget av saker som krever involvering av mange reindriftsutøvere usikkerhet som beskrives som stressende ekstrabelastninger. Dette ble kartlagt i prosjektet «Reindriften hverdag» (flerårig forskningsprosjekt ledet av Finnmarksykehuset med undersøkelse av faktorer som kan påvirke psykisk helse til samiske reindriftsutøvere i Norge). Konkrete funn fra undersøkelsene er bl.a. at 95

prosent av reineierne lever med inngrep som innebærer stress og merarbeid. 92 prosent av reineierne har angitt inngrep som medfører beitetap og økonomisk tap som en viktig årsak. I analysen sier prosjektleder bl.a.:

«Stress og merarbeid er vanskelig å dokumentere. Tap av livskvalitet, yteevne og helse utvikles over tid, og årsaksforholdene ligger ikke alltid opp i dagen... ..når man trenger ekstrahjelp eller hvile, har mange vansker med å finne en vikar med reindriftsfaglige kvalifikasjoner. Lavaktivitetsperiodene som tradisjonelt har gitt rom for rekreasjon, skrumper inn eller forsvinner i merarbeid på grunn av vedvarende opphopninger av krav om tilpasninger» (Møllersen 2018:58).

Eva Maria Fjellheim (2024a) har i sin ferske doktoravhandling analysert og vurdert belastningen reindriftssamer utsettes for som *fatigue*. *Fatigue* er pr. definisjon en alvorlig tretthetstilstand der man ikke blir mer opplagt av å hvile.

En annen side ved reindriftssamenes tradisjonskunnskap er at mye av kunnskapen mer eller mindre er felleseie, annen kunnskap er regional eller lokal, mens noe er slekts- eller familiekunnskap eller personlig kunnskap. Kunnskapen er verdifull i og med at den er grunnlaget for at de kan gjennomføre en bærekraftig høsting av naturen. Dette gjør at mange reindriftssamer er tilbakeholdende med å gi fra seg denne kunnskapen. Å gi fra seg kunnskap innebærer at man gir fra seg kontrollen med hvordan den blir brukt. I verste fall kan man risikere at kunnskapen blir brukt mot en (Ween & Riseth 2011).

I sin prøveforelesning diskuterte Fjellheim (2024a) begrepet *strategisk uvitenhet*. Dette begrepet har hun også diskutert i avhandlingens metodekapittel (2024:43-69). At uvitenheten er strategisk innebærer at den er bevisst og tjener en side i en sak. Det *strategiske* består f.eks. av at utbyggere benytter eksperter som er uenige med, eller sår tvil om vurderinger det blant andre utredermiljøer er vitenskapelig konsensus om (både veletablert forskning og reindriftssamenes erfaringer med inngrep kan dermed bli utelatt fra beslutningsgrunnlaget). Fjellheim kom på sporet av begrepet gjennom professor em. Öje Danell (2016) sin vurdering av et forsker- og utredermiljø med nære bånd til vindkraftindustrien. Han fant at dette miljøet var “*selgere av tvil*” (Oreskes & Conway 2010), dvs. at de gjennomgående søkte å få fram argumenter som pekte i retning av at vindkraftutbygging og reindrift var forenlig eller trengte mer forskning for å vite om det var negative effekter, mens en stor andel av forskere kunne påvise opp til flere kilometers unnvikelse fra anleggene.

Fjellheim knytter uvitenheten i vindkraftsakene til professor Yngvar Nielsens såkalte framrykningsteori fra 1892 om at sørsamene sør for Stjørdalen var seine innvandrere nordfra. Selv om denne «teorien» ikke hadde noen som helst empirisk basis, ble den holdt ved like av historikere ved NTNU og påvirket Høyesterettsavgjørelser helt opp til 1990-tallet (S. Fjellheim 2019).

Det er svært viktig at utredere, tiltakshavere og beslutningstakere baserer seg på de forskningsresultatene det er allmenn konsensus om, og i samsvar med naturmangfoldlovens bestemmelse om kunnskapsgrunnlaget (§ 8, 2. ledd). I tillegg må de også være åpne for at reindriftssamene, som er de som kjenner både landskapet og reindrifta best, kan peke på forventede effekter som vitenskapen ikke er oppmerksom på.

5.1.5 Kvalitetssikring og kulturforskjeller

For å sikre at utreder har forstått informasjonen som reindrifta har formidlet om f.eks. områdebruk og driftsforhold i distriktet, bør (skal) reindrifta gis mulighet til å gå igjennom og «kvalitetssikre» disse beskrivelsene. Det er svært viktig å være klar over at det er fare for misforståelser, feiltolkninger og «underkommunikasjon» når reindrifta skal gi tilbakemeldinger på slike kvalitetssikringer. Dette kan bl.a. skyldes:

- Utfordringer (risikoer) knyttet til forskjeller i språk og reindriftsfaglig forståelse mellom utreder og reindrifta av innholdet i teksten (samisk/norsk – reindriftskompetanse/ikke –reindriftsfaglige begrep o.l.).

- Kulturkompetanse/-forskjeller ved at man tolker reaksjoner ulikt, hvordan man gir og oppfatter informasjon/kommunikasjon.
- Ulik reindriftsfaglig bakgrunn ved de konkrete vurderingene og konklusjoner i utredningen.

5.2 Kilder til tradisjonell kunnskap

Samlet foreligger det en omfattende litteratur om temaet tradisjonell kunnskap. Samisk tradisjon ble tidligere videreført gjennom muntlig gjennom fortellinger, joik og andre kulturelle uttrykk. I eldre tid fikk man derfor kun skriftlig tilgang til samisk tradisjonskunnskap bare gjennom *lappologer* og andre forskere (f.eks. Linné).

Siden Johan Turis “Muitalus sámid birra” (1910) har imidlertid en del reindriftssamer skrevet egne bøker: bl.a. Anta Pirak (1937), Nils Nilsson Skum (1955). Flere er oversatt til skandinavisk språk. Flere reindriftssamer, ofte med organisasjonserfaring har også skrevet egne bøker, f.eks. Nikolaus Kuhmunen (2000). I nyere tid har også reindriftssamer med akademisk utdanning skrevet egne bøker eller andre skrifter, bl.a. Israel Ruong (1964), Lars Svonni (1983), og Nils Isak Eira (1984). Eiras bok er et eksempel på ei bok som bare foreligger på samisk. Nils Oskal og Mikkel Nils Sara (2001) har skrevet et bokkapittel om reindriftssamiske sedvaner og rettsoppfatninger om land. I løpet av de siste tiårene har flere reindriftssamer skrevet doktoravhandlinger og disputert på sentrale reindriftstemaer, og er også aktive akademiske forfattere, bl.a.: Nils Oskal (1995), Lydia Häikkilä (2006), Inger Marie Gaup Eira (2012), Mikkel Nils Sara (2013), Ellen Inga Turi (2016) og Eva Maria Fjellheim (2024). Debattboka «Samisk reindrift, norske myter» (Benjaminsen, Eira og Sara, red. 2016) presenterer reindriftssamisk tradisjonskunnskap som alternativ til offisielle norske framstillinger. Inger Marie Gaup Eira m.fl. (2018) har også diskutert viktigheten av å integrere tradisjonell kunnskap med vitenskapelig forskning.

6 Forslag til endringer

6.1 Arbeidsgruppas anbefaling av utredningsmetodikk

Ved de fleste planlagte utbyggingstiltak skal miljøpåvirkning innenfor flere ulike deltemaer utredes. Da utredningene av alle de ulike deltemaene kombinerer vurderinger av verdi og påvirkning i en konsekvensmatrise, vil det være en fordel for beslutningstakerne om tilsvarende metodikk også ble benyttet innenfor deltemaet reindrift. Samtidig har den samiske reindriften, i henhold til urfolks rettigheter (folkeretten) klart definerte rettigheter i forhold til effektiv deltagelse/reell medvirkning. Urfolks rett til aktiv medvirkning er forankret i internasjonal folkerett, spesielt gjennom ILO-konvensjon nr. 169 (artikkel 7.3), FNs Konvensjon om sivile og politiske rettigheter, artikkel 27 (SP 27) og FN-erklæringen om urfolks rettigheter (UNDRIP). Den enkelte rettighetshaver (siida/reinbeitedistrikt) skal derfor behandles separat i konsekvensutredningen og konsekvensene av det planlagte tiltaket for den enkelte rettighetshaver skal behandles separat, og kan ikke regnes inn som en gjennomsnittlig konsekvens for tiltak som berører flere rettighetshaver.

Foreliggende forslag til metodikk har derfor tatt utgangspunkt i vurderinger av verdi og påvirkning i en konsekvensmatrise og tilpasset alle trinn i utredningsprosessen til aktiv medvirkning med reindrifta. I tillegg er kriteriene for vurderinger av verdi og påvirkning tilpasset slik at disse sikrer at reindriftnas tradisjonelle kunnskap inkluderes i disse vurderingene.

For å sikre at samlet belastning for distriktet vektas i utredningsarbeidet, foreslår arbeidsgruppa at inngrep og forstyrrelser for det berørte distriktet skal gjennomgås detaljert. Denne gjennomgangen skal brukes til å anslå nivå på denne belastningen. Denne metodikken vil kunne synliggjøre omfanget av «bit-for-bit»-nedbygging av reindriftnas arealer i distriktet, og vil gi beslutningstakerne et godt beslutningsgrunnlag. Videre foreslås det at samlet belastning vektas under vurderinger av de samlede konsekvensene av det foreslåtte tiltaket.

Metodikken skal sikre at alle utredninger følger samme prinsipper, slik at vurderinger er etterprøvbare og kan sammenlignes mellom saker. For å sikre at reindriftnæringens tradisjonelle kunnskap inngår i kunnskapsgrunnlaget og de faglige vurderingene i utredningen skal reindriftnæringen sikres aktiv medvirkning i alle faser av utredningsarbeidet. Metodikken er bygget opp for å svare ut alle krav i forskrift om konsekvensutredning (KU-forskriften) og i folkeretten.

6.1.1 Ivareta reindriftshensyn i plan- og utredningsprogram (høringspartenes rolle)

Følgende avsnitt gjelder plan- og utredningsprogrammet, og inngår derfor ikke i forslaget til selve utredningsmetodikken. Vi ser det som svært viktig å avklare størrelsen på influensområdet, og dermed hvilke rettighetshavere som skal involveres i konsekvensutredningen tidligst mulig. Berørte reinbeitedistrikt skal sikres aktiv medvirkning i fastsettelsen av influensområdet for reindrift. Dette for å sikre inkludering av tradisjonell kunnskap i de reindriftnas faglige vurderingene. Dette bør inkluderes i KU-forskriften.

Berørte eller interesserte parter kan komme med synspunkter på hvilke forhold som bør utredes og bidra med kunnskap til konsekvensutredningen.

Berørte regionale eller statlige myndigheter skal i sin høringsuttalelse melde fra dersom de mener at planen eller tiltaket kan komme i konflikt med nasjonale eller viktige regionale hensyn innenfor deres ansvarsområde (se KU-forskriften § 15). Dette skal sikre at viktige hensyn blir avklart så tidlig som mulig.

Reindriftnas myndighetene må ved høring av plan-/utredningsprogrammet blant annet kontrollere om:

- Planen eller tiltaket kan komme i konflikt med nasjonale eller viktige regionale hensyn innenfor deres ansvarsområde/for reindrift (statlige og regionale organers grunnlag for å fremme innsigelse er beskrevet i rundskriv H-2/14).
- Kunnskapsgrunnlaget er godt nok, eller om det er behov for å innhente ny kunnskap.
- Plan- eller utredningsprogrammet peker på og begrunner de mest relevante reindriftsfaglige forholdene og hvilke områder (plan- og influensområdet) som skal utredes, og ikke bare vise til en generell liste over mulige utredningstema.
- Plan- eller utredningsprogrammet stiller krav til fagkyndige utredere og bruk av anerkjent metodikk/tradisjonell kunnskap.
- Det er satt krav til omfanget av, og tidspunkt for, feltarbeid og innhenting av ny kunnskap.

Dersom planforslaget eller søknaden kan komme i konflikt med viktige verdier for reindrift, og dersom det er behov for mer kunnskap om reindrift, skal dette framgå av uttalelsen til forslaget til planprogram eller melding med utredningsprogram.

Forslagsstiller eller ansvarlig myndighet skal justere planprogrammet eller melding med utredningsprogram etter innspillene fra høringen. Justeringer av programmene skal skje før de fastsettes av ansvarlig myndighet.

Dersom høringsinnspillene viser at planen eller tiltaket kommer i konflikt med vesentlige interesser, kan forslagsstiller eller ansvarlig myndighet vurdere om planen eller tiltaket er så konfliktfylt at saken bør avsluttes.

6.2 Forslag til revidert metodikk for konsekvensutredning reindrift

Det er utarbeidet et eget dokument som vedlegg til denne rapporten der forslagene til revidert metodikk beskrives og gjennomgås detaljert. Disse forslagene til endringer har tatt utgangspunkt i svakhetene, manglene, utfordringene og problemene identifisert i tidligere gjennomførte konsekvensutredninger, og delvis i dagens praksis for gjennomføring av konsekvensutredninger (se kap. 4 og 5).

Samisk reindrift har egne rettigheter i forhold til naturinngrep fordi dette er forankret i folkeretten, spesielt gjennom ILO-konvensjon nr. 169 og FN-erklæringen om urfolks rettigheter (UNDRIP). Norsk lovgivning (reindriftsloven og plan- og bygningsloven) og konsultasjonsordningen skal sikre samiske interesser, og anerkjenner reindriftas kulturelle betydning og historiske bruk av landområder. Dette rammeverket skal beskytte reindriftsnæringen mot inngrep som kan true dens eksistens og samisk kultur generelt.

De foreslåtte endringene i metodikken har som hovedformål å sikre reindrifta aktiv medvirkning og at tradisjonskunnskapen til næringa skal inngå i alle fasene av utredningsarbeidet. I tillegg foreslås det at samlet belastning for det berørte distriktet skal gjennomgås detaljert, og vektas under vurderinger av de samlede konsekvensene av det foreslåtte tiltaket. Det foreslås også justeringer av kriteriene for fastsettelse av verdi og vurdering av påvirkning. Det presiseres at reindrifta skal bidra aktivt i vurderingene av skadereduserende tiltak.

6.2.1 Kompetansekrav og språk

I henhold til KU-forskriften § 17 skal utredninger følge anerkjent metodikk og utføres av personer med relevant faglig kompetanse. Dette gir to særlige utfordringer:

- Hva er relevant faglig kompetanse i denne sammenhengen?
- Hvilken kompetanse er nødvendig for å forstå reindriftas tradisjonelle kunnskap?

Arbeidsgruppa har ikke kommet fram til konkret forslag på kompetansekrav til utreder. Temaet har blitt drøftet i møte med referansegruppa, men heller ikke den har entydige anbefalinger til hva som kan være kompetansekrav. En generell oppfatning er at erfaringer fra allerede gjennomførte konsekvens-

utredninger og/eller i kombinasjon med støtte fra en aktiv/tidligere reindrifutøver som har erfaring med slike utredninger kan sikre relevant kompetanse inn i utredningsarbeidet.

For å sikre framtidig tilgang på kompetente utredere bør det vurderes, i samarbeid med utdanningsinstitusjonene, å utvikle et undervisningsopplegg. Dersom dette er «modulbasert», kan potensielle utredere komplettere manglende kompetanse med kurs i de enkelte fagområdene som vedkommende mangler (alt fra plan- og bygningsloven, reinens fysiologi og adferd, aktiv medvirkning og urfolksrettigheter til praktisk reindrift). For fagområdet reindrift og konsekvensutredninger, vil det i tillegg til teoretisk opplæring være behov for praktisk opplæring. Dette kan f.eks. løses gjennom mentorordning der utreder i sine første utredninger får «mentorstøtte» fra en aktiv/tidligere reindrifutøver som har erfaring med slike utredninger. Mentoren kan sikre gode prosesser og bidra til at relevant kompetanse blir inkludert i de ulike stadiene i utredningsarbeidet. Det vil også være en fordel om mentoren behersker samisk språk dersom utredningen skal gjennomføres i distrikt som ønsker at kommunikasjonen med utreder skal foregå på samisk. Dette foreslåtte undervisningsopplegget kan også være en mulighet for andre aktører (planleggere og forvaltning) til å bygge relevant kompetanse.

Allerede under konsultasjon, utarbeidelse av utredningsprogram eller oppstartsmøte for utredningsarbeidet bør det avklares om berørt(e) reinbeitedistrikt krever at korrespondansen (muntlig og/eller skriftlig) med utreder skal gjennomføres på samisk. Ved norskspråklig utreder, må det avklares gjennom aktiv medvirkning med berørte reinbeitedistrikt, om det er behov for samisk oversettelse, behov for tolk eller om dette f.eks. kan løses ved at ekstern kompetanseperson med praktisk reindrifsfaglig erfaring som behersker både samisk og norsk deltar i utredningsarbeidet.

6.2.2 Kostnadsdekning for reinbeitedistriktet

Økt distriktstilskudd gjør det mulig for en del distrikter å ansette/deltidsansette sekretær til å bidra med å håndtere arealsaker, men ved stort trykk og mange arealsaker vil reindrifutøverne selv måtte jobbe med arealsakene. For å sikre at reindriften skal ha mulighet til aktiv medvirkning i utarbeidelse av konsekvensutredningen, må de få dekket kostnader til møtetid, befaringer, reise og tid til forberedelse og kvalitetssikring av beskrivelser og vurderinger (gjennomgang av alle relevante dokumenter) gjennom hele utredningsarbeidet. Denne kostnadsdekningen kan brukes til «frikjøp» av tid hos deltakerne i reindriften slik at de kan bidra aktivt i utredningsprosessen. Det bør under oppstartsmøtet avklares hvor mange personer fra reindriften som vil bli aktivt involvert i utredningsarbeidet. Dette vil gi grunnlag for å angi ressursbehovet (kostnadsoverslag) for å sikre reinbeitedistriktets medvirkning i utredningsarbeidet. For å sikre forutsigbarhet, anbefales det å bruke statens satser for møtegodtgjørelse og til dekning av reisekostnader.

6.2.3 Krav til aktiv medvirkning av reindriften i utredningsprosessen

For å sikre reelle muligheter for aktiv medvirkning og at reindriften tradisjonelle kunnskaper blir inkludert i utredningsarbeidet skal reinbeitedistriktet involveres gjennom aktiv medvirkning i alle fasene av konsekvensutredningen, inkludert praktisk reindrifsfaglig kvalitetssikring av beskrivelser og vurderinger i utredningen (Tabell 1). Medvirkningen skal beskrives i en forpliktende avtale mellom utreder og reinbeitedistriktet som utarbeides under oppstartsmøtet for utredningsarbeidet.

Tabell 1. Reindrifta skal sikres aktiv medvirkning i alle fasene av konsekvensutredningen.

Arbeidet med konsekvensutredningen
Utarbeidelse av prosessavtale ¹ for utredningsarbeidet
Befaring av utredningsområdet med justering av influensområdets avgrensning
Innhenting og vurdering av: • Informasjon om samlet belastning og driftsforholdene • Beskrivelse av områdebruk og driftsforhold • Verdisetting, påvirkning og mulige skadereduserende tiltak • Fastsetting av samlet konsekvens og prioritering av alternativer
Endelig fastsettelse av influensområdet
Kvalitetssikring: • Vurdering av samlet belastning • Beskrivelse av områdebruk og driftsforhold • Verdisetting og vurdering av påvirkning • Forslag til skadereduserende tiltak • Samlet konsekvens for reindrifta og prioriteringer av alternativer
Forslag til forpliktende oppfølgingsprogram
Saksbehandling av konsekvensutredningen
Avklare endringer i tiltaket med reindrifta før vedtak
Etter utredningen
Gjennomføre skadereduserende tiltak
Gjennomføre oppfølgingsprogram og innarbeide nødvendige justeringer

- 1) Med prosessavtale menes forpliktende avtale der reindriftas aktive medvirkning skal beskrives.

I begrepet «kvalitetssikring» inngår det at reindrifta skal få tilstrekkelig tid til å gjennomgå og vurdere innholdet i de ulike beskrivelsene og vurderingene. For å sikre at eventuelle innspill og korrigeringer fra reindrifta blir forstått av utreder, anbefales fysiske møter med utreder der prinsippene for aktiv medvirkning skal følges.

For å sikre en omforent forståelse av hvordan reindrifta skal involveres i utredningsarbeidet skal det under oppstartmøtet mellom utreder og aktuelle representanter for berørte rettighetshavere fra reindrifta utarbeides en forpliktende avtale (prosessavtale) der involvering av reindrifta i utredningsprosessen skal beskrives.

Dersom reinbeitedistriktet ikke ønsker å signere en slik avtale, må tiltakshaver informeres om dette. Videre må det avklares om reindrifta ønsker å møte utreder for gjennomføring av utredningsarbeidet uten slik avtale. Dersom dette er tilfelle gjennomføres utredningen etter foreslåtte metodikk. Dersom distriktet ikke ønsker å møte utreder, gjennomføres utredningen basert på «sekundær informasjon» og sekundære kilder». I tillegg er det opp til tiltakshaver å vurdere behov for kvalitetssikring av utredningen gjennom en annen utreder/konsulentfirma.

I følgende punktliste foreligger forslag til framgangsmåte og innhold i en slik prosessavtale (lista omfatter også anleggs- og driftsfasen av tiltaket selv om dette ikke omfattes av selve konsekvensutredningsarbeidet):

Før og under utredningsfasen:

- Faste kontaktpersoner, f.eks. to fra reinbeitedistriktet og to fra tiltakshaver utpekes. Disse personene skal i utgangspunktet være ansvarlige for kommunikasjon gjennom hele prosjektperioden.
- Oppdatert kontaktinformasjon skal inkluderes i oppfølgingsplanen og gjennomgås, for å unngå forsinkelser eller misforståelser.
- Fastsette tidspunkter (omtrentlige) for når møter skal gjennomføres (møteplan med tema for det enkelte møtet), avklare hvilke tider på året reindriften har kritiske arbeidstopper der slike møter skal unngås. For ikke å påføre reinbeitedistriktet unødig merarbeid/møtetid, nedjusteres behovet for oppfølging og kommunikasjon dersom det er enighet om dette.
- Plan for når reindriften skal motta tekst som skal inngå i utredningen for gjennomgang og kvalitetssikring. I denne planen avtales hvor lang tid reindriften trenger på slike gjennomganger. I perioder med arbeidstopper må reindriften få utvidet tid til slik gjennomgang.
- All oppfølgingsaktivitet dokumenteres skriftlig.

I anleggsfasen:

- Gjennomføre innledende oppfølgingssamtale kort tid etter igangsetting av anleggsfase der faste kontaktpersoner utpekes. Disse personene skal i utgangspunktet være ansvarlige for kommunikasjon gjennom hele anleggsfasen. Oppdatert kontaktinformasjon skal inkluderes i oppfølgingsplanen og gjennomgås, for å unngå forsinkelser eller misforståelser.
- Den innledende samtalen bør fokusere på eventuelle oppståtte utfordringer eller tiltak som raskt viser seg at de fungerer dårlig (er ineffektive).
- I utgangspunktet bør det gjennomføres regelmessige oppfølgingssamtaler med reinbeitedistriktet. Ved behov skal det gjennomføres fysisk befarings.
- For å sikre rask respons ved behov, bør oppfølgingsplanen ha en beslutningsprosess for akutt oppfølging, der tiltakshaver må reagere innen f.eks. en arbeidsuke.
- Ved innspill fra reinbeitedistriktet som gjelder innholdet i oppfølgingsplanen, forpliktes tiltakshaver til dialog om justering av de foreslåtte tiltakene i planen.
- Tiltakshaver forplikter seg til justering av tiltak som viser seg å være ineffektive, så langt det lar seg gjøre innenfor prosjektets rammer.

I driftsfasen:

- I starten av driftsfasen gjennomføres en ny oppfølgingssamtale som følger samme mal som i anleggsfasen (inkl. kontaktpersoner og kontaktopplysninger). Her kan både frekvens og behov for videre fysiske møter justeres etter behov, men det skal være fastsatt regelmessige møter. Dette for å sikre at reindriften får direkte kontakt med tiltakshaver uten å måtte bruke ressurser på å etablere slik kontakt.
- Oppfølgingsplanen bør være fleksibel nok til å håndtere utforutsette problemer som oppstår etter at driften har startet.

Etter-evaluering:

- Hele oppfølgingsplanen, samt skadereduserende tiltak bør evalueres. Dette gir mulighet til å justere oppfølgingsplanen og tiltakene med erfaringene som oppstår i løpet av prosjektet.

6.2.4 Avgrens influensområdet for reindrift

Influensområdet avgrenses gjennom aktiv medvirkning fra reindriften og influensområdet synliggjøres i kart. Influensområdet er området hvor midlertidige eller permanente virkninger er ventet å oppstå for reindriften, som følge av det planlagte tiltaket. Influensområdet definerer den ytre geografiske avgrensningen av utredningsområdet for konsekvensutredningen. Ved uenighet mellom utreder og reindriften, skal begge parter vurdere av influensområdets størrelse beskrives og begrunnes. Influensområdet skal bestå av områder med:

- **Direkte og indirekte påvirkning:** Sonen rundt plan- og/eller tiltaksområdet hvor man kan forvente at det konkrete tiltaket (inkludert støy, lys, bevegelse, menneskelig aktivitet, mv.) vil påvirke reinens arealbruk, funksjoner for flytting/samling, mm. Forventede unnvikelsessoner, som er området reinen forventes å reduseres bruken av, som følge av det planlagte tiltaket skal inngå i influensområdet.
- **Følge-effekter:** Områder som reinen kan komme til å øke bruken av på grunn av forventet unnvikelse fra det planlagte tiltaket skal inngå i influensområdet. Dersom tiltaket kan føre til at reinen trekker over til beiteområder i tilhørende andre siidaer, reinbeitedistrikter eller samebyer, skal også disse arealene inkluderes i influensområdet. Avgrensningen bør diskuteres med reindriften så tidlig som mulig i prosessen, for å sikre at samtlige rettighetshavere blir involvert i utredningsarbeidet og at lokal og tradisjonell reindriftsfaglig kunnskap inngår som en del av vurderingsgrunnlaget. Influensområdet skal være beskrevet i planprogrammet eller i melding med utredningsprogram. For planer og tiltak uten plan- eller utredningsprogram, må influensområdet defineres før utredningene starter. Utreder skal ved oppstart av, og fortløpende underveis i konsekvensutredningen evaluere at influensområdet er riktig avgrenset. Dette skal gjøres i tett samarbeid med berørt reinbeitedistrikt. For å visualisere influensområdet skal det utarbeides kart som viser utstrekning. Kartet kan vise områder med direkte/indirekte påvirkning og eventuelle følgeefferter, herunder de som også kan påvirke nabosiida, -distrikt(et/ene) og samebyen(e).

6.2.5 Beskrivelse av kunnskapsgrunnlaget

Verdifastsettelse og vurderinger av påvirkning på reindriften er i utredningen avhengig av at det er innhentet tilstrekkelig relevant informasjon som beskriver områdebruk og driftsforhold gjennom ny kunnskapsinnhenting og oppdatering av eksisterende kunnskap. Berørte reinbeitedistrikters tradisjonelle kunnskap skal inngå i kunnskapsgrunnlaget. Kunnskapsinnhenting skal dekke hele influensområdet (samtlige rettighetshavere innen reindriften).

Reindriften arealbrukskart (www.kilden.nibio.no) er en helt sentral del av kunnskapsgrunnlaget, men informasjonen for influensområdet i kartene må gjennomgås og oppdateres i samarbeid med berørte reinbeitedistrikt. Distriktsplanen og annen tilgjengelig skriftlig informasjon brukes som del av kunnskapsgrunnlaget (listen er ikke uttømmende):

- Andre konsekvensutredninger fra området, inkludert større utredninger knyttet til norsk-svensk reinbeitekonvensjon, utredning av distriktsinndelinger og andre relevante rapporter for å forstå nåsituasjonen
- Publikasjoner (forskningsarbeider, rapporter, artikler, populærvitenskapelige publikasjoner o.l.) med informasjon om virkning av sammenlignbare (relevante) inngrep og forstyrrelser på reinens adferd
- Domsavgjørelser og andre juridiske dokumenter/forvaltningsvedtak som avklarer rettighetsforhold, tolkning av relevant regelverk, tolkninger om bruk og påvirkning knyttet til ulike deler av reindriften
- Eksisterende beskrivelse av samlet belastning for distriktet

Kunnskapsinnhenting og befarings av utredningsområdet skal gjennomføres med aktiv medvirkning med reindriften, herunder eventuelle korrigeringer/oppdatering av informasjon i reindriften kartet og distriktsplan.

Gjennomgang og beskrivelse av samlet belastning for hele distriktet (dersom det er beskrevet fra før må denne gjennomgås og oppdateres).

Dersom det foreligger praktisk gjennomførbar metodikk for beitekartlegging, kan slik kartlegging være et hjelpemiddel til bruk i utredningsarbeidet.

Følgende punkter bør beskrives i utredningen:

- Hvem som har utført kunnskapsinnhenting og vurderinger.
- Hvilken fagkompetanse de har og hvilke metoder som er brukt.
- Kilder som er benyttet til beskrivelsen av kunnskapsgrunnlaget.
- Om det har vært gjennomført feltbefaring, hvem som deltok og hvilke områder som er undersøkt (omfang, tidspunkt for og deltagelse på befaring).
- Omfanget av aktiv medvirkning fra reindrifta både i beskrivelser, vurderinger og kvalitetssikring. Denne beskrivelsen bør inneholde dato for møter (fysiske/elektroniske møter) og befaringer og hvem som deltok fra reindriftnæringen (suppleres med telefon- og e-postlogg).
- Legg gjerne ved kommunikasjonslogg med reinbeitedistriktet, inkl. referat fra møter man har hatt med reinbeitedistriktet, tidspunkt for oversendelse av tekster/dokumenter som skulle kvalitetssikres, og hvilke frister som ble gitt for tilbakemelding på disse. Kommunikasjonsloggen er særlig viktig dersom det er eller senere kan oppstå uenighet mellom utreder og reindrifta.

6.2.6 Beskriv kvalitetssikringen av kunnskapsgrunnlaget

For å sikre best mulig kvalitet på kunnskapsgrunnlaget og at dette er tilpasset lokale forhold skal beskrivelser av områdebruk og driftsforhold i utredningsområdet, verdivurdering, vurdering av samlet belastning og påvirkning samt forslag på skadereduserende tiltak være gjennomgått (kvalitetssikret) og godkjent av reindrifta. Reindrifta må få tilstrekkelig tid til å gjennomføre slik kvalitetssikring, særlig i perioder med arbeidstopper i distriktet er det viktig at det settes av tilstrekkelig med tid.

Dersom reindrifta ønsker ekstern hjelp til denne kvalitetssikringen anbefales bruk av en ekstern «kvalitetssikrer» med praktisk reindriftskompetanse. Slik ekstern kvalitetssikrer kan også benyttes dersom reindrifta uttrykker usikkerhet om utreders reindriftsfaglige kompetanse om det aktuelle området og/eller manglende tillit til utreder og/eller at språkforskjeller kan føre til manglende forståelse av distriktets beskrivelser av kunnskapsgrunnlaget.

6.2.7 Beskriv uenighet mellom utreder og reindrifta.

Beskriv uenighet mellom utreder og reindrifta. Dersom de er uenige om kunnskapsgrunnlag, verdivurdering, vurdering av påvirkning, forslag til skadereduserende tiltak og konklusjoner skal dette beskrives slik at vedtaksmyndighet skal være klar over reindriftras ståsted, også dersom disse har hatt intern uenighet. Utreder skal synliggjøre og beskrive eventuelle uenigheter i verdifastsettelse og vurdering av påvirkning ved at både reindrifta og utreders vurderinger tas inn i konsekvensvifta for fastsettelse av konsekvensgrad.

6.2.8 Reindriftras tradisjonelle kunnskap om virkninger av inngrep og forstyrrelser

Dersom det foreligger, skal det gis en oversikt over litteratur (eller litteraturgjennomganger) som beskriver reindriftras erfaringer med allerede eksisterende tiltak som har overføringsverdi til planlagte tiltak. Dersom slik informasjon ikke er tilgjengelig, bør det vurderes å ta direkte kontakt med andre reinbeitedistrikt som har praktisk erfaring fra tilsvarende eksisterende tiltak.

6.2.9 Samlet belastning

Kravet om å vurdere samlet belastning for det enkelte reinbeitedistrikt ligger i KU-forskriften § 21 og naturmangfoldloven § 10. Som beskrevet tidligere i rapporten må samlet belastning for reinbeitedistriktet inngå i vurderingene når samlet konsekvens for det planlagte tiltaket skal fastsettes.

Dersom det tidligere er gjennomført en kartlegging/vurdering av samlet belastning for reinbeitedistriktet, skal denne gjennomgås og oppdateres for å vurdere om nye/endrede påvirkningsfaktorer fører til endret samlet belastning for det enkelte distriktet. Dersom det ikke foreligger eksisterende beskrivelser av samlet belastning for reinbeitedistriktet, skal dette gjennomføres. Alle eksisterende og planlagte inngrep, forstyrrelselementer og andre faktorer som fører til økt samlet belastning i reinbeitedistriktet skal gjennomgås, beskrives og vurderes.

Vi foreslår at samlet belastning kartlegges og vurderes i en totrinns prosess:

Trinn 1: Først kartlegges inngrep, alle relevante påvirkningsfaktorer og driftstilpasninger som reinbeitedistriktet har måtte gjennomføre på grunn av disse faktorene. Følgende temaer skal inkluderes i kartleggingen av samlet belastning (ikke uttømmende liste): Fysiske inngrep, tap av rein til fredet rovvilt, landbruk og skogbruk, klimaendringer, rettigheter til beiteområder, ferdsel og forstyrrelser, verneområder. I tillegg skal redusert HMS i form av økt fysisk og psykisk belastning inngå i vurderingen av samlet belastning. I disse vurderingene skal også allerede gjennomførte driftsmessige tilpasninger i distriktet på grunn av samlet belastning inngå.

Trinn 2. Vurdering av nivå på samlet belastning: Med bakgrunn i informasjonen som er samlet inn skal det gjøres en vurdering av hvordan fleksibiliteten til distriktet ligger sett opp mot sin egen tålegrense i forhold til at reindrifta skal opprettholde økologisk, økonomisk og kulturell bærekraft (reindriftsloven § 1). Det er derfor helt nødvendig at reindrifta har en betydelig grad av fleksibilitet for å kunne tilpasse seg til både årlige variasjoner i driftsforholdene og langsiktige endringer.

Fastsettelsen av belastningsnivå og tålegrense for et reinbeitedistrikt må baseres på en skjønnsmessig vurdering. Vurderingen må være spesifikk for det enkelte reinbeitedistrikt, og ta utgangspunkt i tilgjengelig og innhentet informasjon om driftssituasjonen på flere nivå (f.eks. distriktet, siidaer og siidaandeler). Reindrifas egen beskrivelse og vurdering av driftssituasjonen og samlet belastning (jmf. påvirkningsfaktorene beskrevet i trinn 1) må inngå som en sentral del av vurderingsgrunnlaget. Det viktigste vurderingspunktet i forhold til belastningsnivå vil være hvorvidt distriktet har tilstrekkelig fleksibilitet og dermed mulighet til å endre/tilpasse bruken av årstidsbeitene og forflytningen/rotasjonen mellom arealene gjennom reindriftsåret og i et langsiktig perspektiv eller ikke.

Ideelt sett bør det gjennomføres en statlig styrt kartlegging av samlet belastning for samtlige reinbeitedistrikter. Disse dataene bør legges inn i en database som så kan benyttes som kunnskapsgrunnlag for konsekvensutredninger. Databasen bør oppdateres hvert andre år, eller hver gang inngrep/tiltak som fører til endret samlet belastning i det enkelte distrikt gjennomføres. Dette vil spare det enkelte reinbeitedistrikt for å måtte bruke tid på å gå igjennom og gjenta fullstendig beskrivelse av samlet belastning hver gang det skal gjennomføres en konsekvensutredning innenfor distriktets grenser. Med en foreliggende beskrivelse av samlet belastning, vil utreder kunne sette seg inn i status for distriktet før oppstartmøte, og i møte med reinbeitedistriktet vil tiden kunne brukes på å oppdatere samlet belastning i distriktet siden siste kartlegging.

6.2.10 Beskrivelse av områdebruk og driftsforhold i distriktet

Som grunnlag for verdifastsettelsen og vurderingene av påvirkning må det utarbeides en beskrivelse av eksisterende områdebruk og driftsforhold i utredningsområdet. En viktig del av denne beskrivelsen er en helhetlig situasjonsforståelse av hvordan utredningsområdet inngår i årssyklusen(e) i arealbruken til reinbeitedistriktet (Sara, 1999). Det er helt nødvendig å involvere den berørte reindrifta gjennom aktiv medvirkning i denne beskrivelsen. Da det er de som har detaljerte lokale kunnskaper om samspillet

mellom beiteforhold, eksisterende arealinngrep og forstyrrelser, snø- og isforhold og værforholdene (variasjonen i disse), reinens adferd i det aktuelle området, hvor mye gjeterinnsats som det tradisjonelt er behov for i det aktuelle området.

Informasjon som skal inngå i beskrivelsene av bruk og driftsforhold (listen er ikke uttømmende):

- Beiteområder (fordelt på sesongbeiter) med beskrivelse av hva som gjør at de forskjellige områdene benyttes til forskjellige sesongbeiter. Dette vil kunne vise hvorfor distriktet bruker området slik de gjør (rotasjon i bruken mellom sesong og år), og eventuelt kunne forklare hvorfor de ikke på en enkel måte kan endre arealbruken om et av disse sesongbeitene «faller bort».
- Funksjonsområder (kalvingsland, parringsland, lufteområder, gjerdeanlegg) med forklaring på hvorfor de forskjellige funksjonsområdene er lagt der de ligger.
- Reinens naturlige beiteadferd og arealbruk i området (intensitet i bruken). Behov for gjeterinnsats skal beskrives.
- Reinens naturlige bevegelser i landskapet, herunder døgnbevegelser (nærhet til lufteplasser).
- Høydegradienter over korte strekninger slik at reinen kan trekke opp/ned i landskapet dersom beitene i noen høydeler blir utilgjengelige på grunn av is- og våt tung snø, mens det er tørrere snø høyere opp/snøbare områder i lavereliggende områder?
- Forekomst av farlig terreng (skredfarlig, bløte myrer, flomstore bekker/elver o.l.) som utøverne ikke ønsker at reinen skal bevege seg inn i deler av/hele året?
- Forekomst av tidligere inngrep som fører til forskjøvet beitebruk slik at balansen mellom bruken av sesongbeiter er i ubalanse?
- Områder, og tider på året som krever en høyere arbeidsinnsats enn andre (sopp-perioden, reinen trekker mot jernbane/vei, når nabodistrikter flytter gjennom området, påskeutfart, småviltjakt o.l.).

Beskriv og vektlegg faktorer som påvirker arealbruken: Tidsperspektiv (rotasjonsbruk), fleksibilitet, årlige variasjoner i været, klimaendringene, rovviltpress, mv.

6.2.11 Inndeling i delområder

For de fleste utredningstemaene er det normalt å bruke informasjonen fra kunnskapsinnhenting til å vurdere om utredningsområdet skal deles inn i delområder. I og med at reindrifta bruker de ulike arealene i en kontinuerlig rotasjon gjennom sesonger og år, vil utredningsområdet for et planlagt tiltak i de fleste tilfeller kunne behandles som ett sammenhengende område (ikke oppdeling i delområder).

I noen tilfeller kan det likevel være fornuftig å dele influensområdet for et tiltak inn i flere delområder. Virkning på reinen (direkte/indirekte påvirkning og følge-effekter) kan benyttes som et utgangspunkt for inndeling i delområder. Inndeling av utredningsområdet i flere delområder bør også vurderes dersom:

- Tiltaket berører flere reinbeitedistrikter (hvert distrikt må utgjøre et eget delområde, siden de er en juridisk enhet med egne rettigheter).
- Tiltaket berører flere siidaer i samme distrikt og disse har geografisk adskilt beitebruk hele eller deler av året (siidaen(e)s beiteområde(r) kan utgjøre et eget delområde dersom dette er relevant for å belyse særskilt beitebruk og/eller rettighetsforhold).
- Arealer brukes fullstendig adskilt i tid og/eller rom, hvor reinen for eksempel fraktes med bil mellom beiteområdene. Adskilte beiteområder kan utgjøre egne delområder.
- Utredningsområdet inneholder flere ulike funksjoner for reindrift som har stor variasjon i verdi (funksjonsområder som har vesentlig ulik verdi kan utgjøre egne delområder).

- Utredningsområdet inneholder flere ulike funksjoner som i vesentlig grad blir påvirket ulikt av tiltaket (antatte unnvikelsessoner hos reinen, områder med særlig stor påvirkning i anleggsperioden, e.l. kan benyttes for å fastsette grenser mellom delområder).

Inndeling i delområder kan bidra til å systematisere utredningene og gi bedre oversikt over konsekvensene for det/den enkelte reinbeitedistrikt/siida. Inndelingen i delområder skal være et verktøy for å hjelpe utreder til å belyse og vurdere alle relevante funksjoner, kvaliteter og unnvikelsessoner for berørt(e) reinbeitedistrikt(er), og hvordan disse blir påvirket av de planlagte tiltakene. Detaljnivået for delområdene må være hensiktsmessig for å kunne levere beslutningsrelevante vurderinger. Det er vanligvis ikke behov for å dele mindre utbyggingsområder opp i delområder.

I store prosjekter, eller tiltak med lang anleggsperiode og/eller der påvirkningen fra anleggsperioden kan bli betydelig negativ (f.eks. knuseverk med masselagre, oppstillingsplasser med f.eks. helikopterløft, borerigger o.l.), kan det være fornuftig å opprette egne delområder for slike arealer. Dette for å gjøre det lettere å følge arealene som del av prosjektets miljøoppfølging (bl.a. forpliktende skadereduserende tiltak i og etter anleggsperioden)

Eventuelle delområder skal vises i kart i utredningsdokumentet.

6.2.12 Verdivurdering

Som diskutert under «vurdering av verdi» i kap. 4 gir ingen av dagens tilgjengelige veiledere råd om hvordan verdien av utredningsområdet, på grunn av at det er en sentral del av helheten («årshjulet»; f.eks. Sara 1999) i arealbruken til distriktet, skal inkluderes i verdivurderingen. Det er heller ikke beskrevet hvordan/om man skal ta i bruk «føre-var-prinsippet» under verdifastsettelsen. Eksempel på dette kan være at de pågående klimaendringene fører til at ulike sesongbeiter kan tas i bruk andre tider på året (f.eks. sene høstbeiter kan brukes som vinterbeiter) eller at inngrepssituasjonen (samlet belastning) i andre deler av distriktet gjøre at reservearealer får en viktigere og mer sentral funksjon i reindrifta i en framtidig driftssituasjon.

Vi foreslår at verdifastsettelsen, gjennom aktiv medvirkning med reindrifta, skal ta utgangspunkt i både beiteverdien for det aktuelle området, viktige driftsmessige funksjoner og i hvor stor grad området inngår i den naturlige årssyklusen i det aktuelle distriktet. Her er det viktig, gjennom aktiv medvirkning med reindrifta, å beskrive hvordan reindrifta varierer arealbruken mellom år bl.a. for å sikre at lavressursene får tid til å bygge seg opp igjen etter beiting. Dette kriteriet skal bidra til å synliggjøre sammenhengen mellom ulike områder i distriktet, i stedet for å bare vurdere verdi og funksjon for hvert enkelt område hver for seg.

På grunn av unnvikelsesadferd hos reinen kan man risikere at tidligere eksisterende inngrep vurderes til å redusere verdien til omkringliggende områder. Dersom dette området samtidig fungerer som en buffersone mot upåvirkede arealer av svært stor verdi for reindrifta, foreslår vi at verdien på dette området settes slik at det reflekterer denne høye verdien området har som «beskyttelsessone». Dette vil redusere sannsynligheten for at verdifastsettelsen forsterker bit-for-bit-utbygging, ved at allerede påvirkede arealer gis redusert verdi (slik at disse blir mer utsatt for videre utbygging).

Vi foreslår også at det skal gjøres en reell vurdering om verdien på arealer, der eksisterende inngrep med begrenset driftsperiode/levetid (f.eks. vindkraftverk, gruver) forårsaker unnvikelse hos reinen, skal gis verdi som om inngrepene er fjernet (tilbakeført til naturen) og/eller påvirkningen opphører.

Områder kan få endret og viktigere funksjon i framtiden. På grunn av klimaendringer kan områder endre egenskaper og blir mer/mindre aktuelle for en gitt bruk i framtiden (f.eks. nye vinterbeiter, nytt kalvingsland, tidlige vårbeiter o.l.). Videre kan inngrepssituasjonen (samlet belastning) i andre deler av distriktet gjøre at reservearealer får en viktigere og mer sentral funksjon i reindrifta i en framtidig driftssituasjon. I den vedlagte rapporten med forslag til revidert metodikk er det utarbeidet en tabell med «nye» kriterier for verdifastsettelse.

6.2.13 Vurdering av påvirkning

Påvirkning er et uttrykk for endringer som det foreslåtte tiltaket vil medføre for reindrifta. Forventet påvirkning på reinen fra det planlagte tiltaket skal beskrives for hele utredningsområdet (både plan- og influensområdet). Påvirkning på reindrift handler om at i tillegg til direkte arealtap, gir forstyrrelser unnvikelsesadferd, og dermed tap av beiteland (indirekte arealtap) og kan føre til barrierer. I tillegg fører forstyrrelser til stress hos reinen (kan gi redusert tilvekst/bygging av kroppsreserver før vinteren, forsinkelser i parringen).

Som diskutert under «vurdering av påvirkning» i kap. 4, er en forutsetning for å kunne inkludere reindriftas tradisjonelle kunnskap i denne vurderingen av påvirkning at utreder kombinerer forskningsbasert kunnskap med reindriftas kunnskaper. Dette gjøres gjennom aktiv medvirkning med reindrifta og må ta utgangspunkt i distriktets beskrivelse av samlet belastning, områdebruk og driftsforhold og distriktets oppfatning av hvordan forventet påvirkning fra det planlagte tiltaket vil komme til å bli. I den reviderte metodikken foreslås også at eventuelt behov for økt gjeterinnsats og/eller gjeterarbeid i vanskelig/farlig terreng skal inngå i vurderingene av påvirkning.

Før påvirkning kan vurderes, må gjennomgang og vurdering av samlet belastning for reindrifta foreligge. I tillegg må områdebruk og driftsforhold innenfor hele utredningsområdet være gjennomgått og beskrevet. Vurdering av påvirkning gjøres i forhold til hvordan situasjonen er for reindrifta i referansesituasjonen (o-alternativet). Både midlertidig og varig påvirkning skal beskrives. Det er kun varige forringelser/ forbedringer som skal inngå i fastsettelsen av påvirkningsgrad. Midlertidig påvirkning knyttet til anleggsfasen skal beskrives, men ikke inkluderes i fastsettelsen av påvirkningsgrad, med mindre de vurderes å gi varige virkninger. For reindrift vil ofte anleggsperioden kunne ha svært negativ påvirkning på reinens arealbruk. Særlig tiltak med anleggsperiode over flere år vil kunne gi varige virkninger.

Det presiseres at vurderingen av påvirkning skal gjøres gjennom aktiv medvirkning med berørt reinbeitedistrikt, da det er de som har detaljerte lokale kunnskaper om adferden i egen reinflokk og kan vurdere hvordan det planlagte tiltaket vil kunne komme til å påvirke samspillet mellom beiteforhold, eksisterende arealinngrep og forstyrrelser, snø- og isforhold og værforholdene (variasjonen i disse) og reinens adferd i det aktuelle området. Reineierne må derfor sikres aktiv medvirkning i vurderingen av størrelsen på eventuelle unnvikelsessoner.

Viktige vurderingskriterier er om reinen vil fortsette å bruke utredningsområdet som før tiltaket blir realisert og om hvor mye ekstra gjeterinnsats som reindriftsutøverne mener det vil bli behov for dersom utredningsområdet skal kunne brukes som det tradisjonelt har blitt. I disse vurderingene inngår også beskrivelser/forklaring på hvorfor de eventuelt mener at selv med ekstra gjeterinnsats vil ikke området kunne brukes som før. I tillegg bør det, sammen med distriktet, vurderes om det er forventet at tiltaket vil føre til økt uro (stressnivå) hos reinen når (dersom) den oppholder seg innenfor influensområdet til det planlagte tiltaket. Det er reindriftsutøverne som har erfaring med hvordan adferden til deres egen rein påvirkes av inngrep og forstyrrelser i beiteområdene og derfor har grunnlag til å foreta disse vurderingene (eksempelvis kan reinflokken bli urolig og spre seg, flokken kan starte flyttingen til neste sesongbeite, reinen kan slutte å følge trekkleier innenfor/gjennom området, reinen kan «nekte» å følge flyttleie gjennom området).

Som grunnlag for gradering av påvirkningen fra det planlagte tiltaket skal reindriftas vurderinger basert på tradisjonell kunnskap sammenstilles med foreliggende forskningsbasert kunnskap. Vurderingen av påvirkningsgrad skal begrunnes, slik at det går frem hvilke kriterier som er vektlagt. Dersom det oppstår uenighet mellom utreder og reindrifta i vurdering av påvirkning skal dette beskrives og begrunnes. Vi foreslår at både utreders og reindriftas vurderinger av påvirkning skal synliggjøres i konsekvensvifta. I den vedlagte rapporten med forslag til revidert metodikk er det utarbeidet en tabell med «nye» kriterier for fastsettelse av påvirkning.

6.2.14 Skadereduserende og kompenserende tiltak

Ifølge § 23 i KU-forskriften skal konsekvensutredningen beskrive de tiltakene som er planlagt for å unngå, begrense, istandsette og om mulig kompensere vesentlig negativ virkning for miljø og samfunn både i anleggsperioden og driftsfasen. Som diskutert under «skadereduserende tiltak» i kap. 4 er det reindrifta som har den inngående kjennskapen til egen rein og hvordan disse vil reagere på ulike tiltak/forstyrrelser. Derfor er en forutsetning for å kunne inkludere reindriftras tradisjonelle kunnskap i denne vurderingen av aktuelle skadereduserende tiltak at reindrifta blir involvert i disse vurderingene gjennom aktiv medvirkning.

Det er viktig at konsekvensutredningen tar utgangspunkt i relevante og realistiske skadereduserende tiltak og ikke beskriver en idealsituasjon som ikke er praktisk gjennomførbar. Med relevante og realistiske menes at det er økonomisk, juridisk og teknisk mulig å gjennomføre de skadereduserende tiltakene. Utreder må derfor ha en dialog med tiltakshaver underveis om hvilke tiltak som kan/skal gjennomføres. Skadereduserende tiltak som bryter med hvordan tradisjonell reindrift drives i området **skal** unngås. Dersom slike tiltak foreslås, må det være avklart, og godkjent av berørt reinbeitedistrikt.

Dersom det ikke er mulig å unngå negative virkninger av det planlagte, skal det vurderes og beskrives tiltak for å begrense skadevirkningene.

Dersom det ikke er mulig å begrense de negative virkningene, skal det vurderes og beskrives tiltak for å istandsette eller øke tilgangen på andre arealer for reindrifta. Dette bør også vurderes for arealene som blir påvirket av anleggsperioden. Anleggsbelter, fyllinger, skjæringer, oppstillingsplasser og andre anleggsarealer bør så langt det er mulig istandsettes og revegeteres. Beskriv hvordan slike tiltak kan gjennomføres.

Dersom det ikke er mulig å unngå eller begrense skade i tilstrekkelig grad, skal det, ifølge «tiltakshierarkiet» (<https://www.miljodirektoratet.no/ansvarsomrader/overvaking-arealplanlegging/arealplanlegging/miljohensyn-arealplanlegging/unnga-negative-virkninger-for-miljoet/>) vurderes kompenaserende tiltak. «Kompensasjon skal bare vurderes dersom det fremdeles gjenstår betydelige/vesentlige negative virkninger etter realisering av tiltak for å unngå, begrense eller istandsette er vurdert». Dette vil bli vurdert i erstatningsutmålingen og ikke i konsekvensutredningen. Et sentralt spørsmål vil da være hva som anses som vesentlig negative skadevirkninger. For mindre arealkrevende tiltak kan en allmenn oppfatning være at det er reindriftenes egen plikt til tilpasning. Ifølge Skogvang (2009) må: «næringen finne seg i en viss justering av driften som følge av ytre påvirkning. Men dersom denne påvirkningen griper inn i selve næringsgrunnlaget, har man krav på erstatning.» Problemet for reindrifta er at direkte- og indirekte arealtap fra hvert enkelt mindre tiltak (bit-for-bit nedbygging av arealene) kan falle under «reindriftenes egen plikt til tilpasning». Dette vil føre til økt samlet belastning (kumulative virkninger) som over tid kan føre til vesentlige skadevirkninger for reindrifta. Vi foreslår at det under utredningsarbeidet skal foretas en gjennomgang og vurdering av samlet belastning for distriktet og disse vurderingene inkluderes i vurderingene av samlet konsekvens. Da vil også mindre tiltak kunne føre til vesentlige negative skadevirkninger i enkelte distrikt dersom de allerede har stor samlet belastning. Sett i lys av dette, kan det vurderes om de negative konsekvensene skal kompenseres fullt ut for hvert enkelt tiltak i distrikter med stor samlet belastning.

Vi foreslår at det skal utarbeides forpliktende plan for gjennomføring og oppfølging av de foreslåtte skadereduserende tiltak i både anleggs- og driftsperioden.

Dersom det er usikkert om hvordan påvirkningen fra det planlagte tiltaket vil bli på reinens arealbruk eller om de foreslåtte skadereduserende tiltakene blir som forventet, foreslår vi at det gjennomføres før- og etterundersøkelser/overvåkningsserier. Dette vil både gi grunnla for eventuell revisjon av de skadereduserende tiltakene, og kunne gi verdifull kunnskap om påvirkning av det aktuelle tiltaket på reinen til bruk i framtidige konsekvensutredninger.

6.2.15 Fastsett påvirkning med skadereduserende tiltak

Når konkrete forslag til skadereduserende tiltak foreligger, fastsettes påvirkning med disse gjennom aktiv medvirkning med berørte reinbeitedistrikt. Det er viktig å beskrive usikkerheten i disse vurderingene. Dersom utreder og reindrifta er uenige om hvor mye påvirkningen vil bli redusert med de skadereduserende tiltakene, skal både reinbeitedistriktets og utreders vurdering av påvirkning beskrives og plottes i konsekvensvifta.

6.2.16 Trinn 3: Fastsette samlet belastningsnivå med utbyggingsalternativet

Vurder framtidig nivå på samlet belastning i distriktet basert på eksisterende belastning (trinn 2; kap. 6.2.9) og evt. økt belastning ved gjennomføring av det planlagte utbyggingsalternativet basert på innhentet informasjon og vurderinger i konsekvensanalysen. Vurder om de planlagte tiltakene i utbyggingsalternativet, inkludert skadereduserende tiltak, kan bidra til å øke samlet belastning i reinbeitedistriktet. Dersom det er flere utbyggingsalternativer, skal framtidig belastningsnivå fastsettes for hvert utbyggingsalternativ.

Myndighetene har ansvar for å vurdere folkerettens bestemmelser og sikre at vedtak som blir fattet er i henhold til både norsk og internasjonalt lovverk. Konsekvensutredningen skal ikke gjennomføre vurderinger av om tiltaket isolert, eller som følge av samlede virkninger, kan påvirke grunnlaget for berørt samisk reindrift i nåtid eller framtid, i strid med SP 27. Samtidig vil utredningen inngå som grunnlag for myndighetenes vedtak og vurderinger (av bl.a. muligheten for brudd på SP 27).

6.2.17 Fastsette samlet konsekvens og rangering av alternativer

Samlet konsekvens handler om summen av konsekvensene og samlet belastning for det enkelte berørte reinbeitedistrikt. Som diskutert under «Fastsetting av samlet konsekvens» i kap. 4, mener vi at samlet konsekvens for hvert enkelt reinbeitedistrikt skal vurderes og beskrives uavhengig av de andre dersom flere reinbeitedistrikt blir berørt av det planlagte tiltaket. Vi presiseres at det **ikke** skal beregnes samlet («gjennomsnittlig») konsekvens for flere reinbeitedistrikt. Dersom det finnes flere tiltaksalternativer og det ønskes en rangering av konsekvensene for reindrifta mellom disse skal utreder skal gjennom aktiv medvirkning med det enkelte berørte reinbeitedistrikt gjennomgå de ulike alternativene og rangere disse for det enkelte distrikt. Disse rangeringene sammenstilles og synliggjøres (gjerne i en tabell). Deretter gjøres en overordnet rangering av de ulike alternativene for hele utredningsområdet. Denne rangeringen må begrunnes og beskrives med tekst.

Gjennom aktiv medvirkning med reindrifta vurderes og fastsettes samlet konsekvens av det planlagte tiltaket for den enkelte berørte part fra reindrifta. Det skal tas utgangspunkt i konsekvensgrad for hvert delområde (om flere) og helhetsvurderingen av samlet belastning for det enkelte distrikt. Ved å gjøre en vurdering av samlet belastning og eventuelle endringer av denne når en setter samlet konsekvens, blir de totale og reelle konsekvensene av planen en integrert del av sakens beslutningsgrunnlag.

Den samlede belastningen for det enkelte reinbeitedistrikt innenfor hele utredningsområdet kan være svært stor. Det innebærer at den samlede konsekvensen kan justeres opp som følge av at det planlagte tiltaket fører til økt samlet belastning for distriktet. Beskrivelsen av samlet konsekvens skal begrunnes, og hvilke avveininger som er gjort må beskrives.

I vurdering av samlet konsekvens mener vi at i utgangspunktet bør høyeste konsekvensgrad gjelde. Som hovedregel skal ikke den samlede konsekvensgraden settes lavere enn den alvorligste konsekvensgraden for ett eller flere delområder.

Vi foreslår at dersom det er uenighet mellom utreder og reindrifta i denne vurderingen av samlet konsekvens skal reinbeitedistriktets vurderinger synliggjøres og beskrives med tekst.

6.2.18 Tilgjengeliggjøring av kunnskap

Vi foreslår at det bør etableres et offentlig system der både ferdigstilte konsekvensutredninger og vurderinger av samlet belastning for det enkelte reinbeitedistrikt samles i databaser og gjøres allment tilgjengelig. Dette vil ved framtidige planer om nye tiltak kunne inngå i kunnskapsgrunnlaget. Dette vil kunne være ressurseffektivt ved at framtidige tiltak i svært verdifulle områder for reindrifta i utgangspunktet bør unngås, og dermed unngås «unødvendige» planprosesser. I tillegg vil en slik database kunne redusere framtidig belastning for reinbeitedistriktet, ved at mye relevant informasjon om bl.a. samlet belastning, områdebruk og driftsforhold ikke behøver å gjentas, men kun oppdateres og kvalitetssikres av reindrifta ved nye tiltak. I tillegg vil en slik database kunne øke kunnskapsnivået om reindrifta hos kommunale planleggere. Dersom dette systemet er tilpasset for lagring av kartfiler (GIS-filer kan lastes opp), kan distriktene enkelt oppdatere viktige opplysninger i egne arealbrukskart basert på jobben som er gjort i utredningen.

Dersom det under utredningsarbeidet viser seg at reindriftens arealbrukskart inneholder feil og mangler så må reinbeitedistriktet oppdatere kartene sine. Hvordan dette gjøres fremkommer på Landbruksdirektoratet nettside om arealbrukskart. En ansvarlig i hvert reinbeitedistrikt kan her endre kartene ved hjelp av en digital karttjeneste.

6.2.19 Framtidig kunnskap ved etterundersøkelser/overvåkningsserier

En konsekvensutredning er en faglig begrunnet vurdering av hvilke konsekvenser et tiltak vil kunne få. Det er alltid en stor grad av usikkerhet/skjønn i disse vurderingene og det er ikke mulig å si sikkert hvilke konsekvenser et tiltak/inngrep vil få før tiltaket er gjennomført og har vært «aktivt» i flere år. Dette fordi det kan dukke opp påvirkning/konsekvenser av tiltaket en ikke kunne vite om på forhånd. Dette omfatter både negative, nøytrale og positive konsekvenser, samt tilleggseffekter/uventet aktivitet som kan påvirke hverandre og skaper nye konsekvenser (samlet/kumulativ påvirkning som i ulik grad gir nye konsekvenser). F.eks. hvis et anlegg krever mer vedlikehold enn antatt i utredningen eller anleggsveier blir populære turmål med mye forstyrrende friluftslivsaktivitet. Dersom det gjennomføres etterundersøkelser/overvåkningsserier (også foreslått i kap. 6.2.14) vil en oversikt over de faktiske konsekvensene av tiltaket (2-3 år og lengre etter tiltaket er ferdigstilt) gi betydelig kunnskap. Dersom slik kunnskap fra mange gjennomførte tiltak samles i felles databaser, kan denne kunnskapen brukes i fremtidige utredninger og gjøre tiltakshavere, myndigheter, reindrifta og utredere oppmerksom på hvilke konsekvenser som kan komme av planlagte tiltak. Det vil derfor ligge svært mye verdifull kunnskap i en slik oversikt og på sikt vil en bygge opp en bred kunnskapsbase. Dette vil i framtiden kunne øke presisjonsnivået på vurderinger av påvirkning fra ulike tiltak i konsekvensutredninger, samt ta ned kostnader og tidsbruk. Vi foreslår at det bør etableres en offentlig kunnskapsbase der resultatene fra slike etterundersøkelser/overvåkningsserier samles og gjøres allment tilgjengelig.

6.3 Oppfølging etter konsekvensutredninger

Etter at konsekvensutredningen er ferdigstilt foreslår vi at reindriftsmyndighetene foretar en vurdering av vurdering av om reindrifta er tilstrekkelig ivaretatt i utredningen (kap. 6.3.1). Dersom det har gått lang tid fra konsekvensutredningen ble gjennomført til endelig vedtak, bør det vurderes om det er behov for tilleggsutredning (kap. 6.3.2).

6.3.1 Vurdere om reindrifta er tilstrekkelig ivaretatt i konsekvensutredningen

Ved gjennomgang av planforslag eller søknad med konsekvensutredning, bør reindriftsmyndighetene:

- Sjekke om utredningene er gjort i henhold til plan- eller utredningsprogrammet, og tilfredsstiller kravene i forskrift om konsekvensutredninger.
- Kontrollere om utredningen er gjennomført av personer med relevant fagkompetanse og i henhold til anerkjent metodikk.

- Kontrollere om det er gjennomført befaringsområdene sammen med reindriften
- Kontrollere om, og i hvilket omfang reindriften har vært sikret aktiv medvirkning gjennom hele utredningsprosessen (se kapittel 6.2.3 for krav til medvirkning).
- Sjekke hvilke skadereduserende tiltak som er foreslått i konsekvensutredningen (det skal fremgå hvilke tiltak som er vurdert og hvilke tiltak som eventuelt er forutsatt gjennomført; se veiledning om skadereduserende tiltak i kapittel 6.2.14).
- Sjekke om det er foreslått overvåkningsordninger/etterundersøkelser i fagutredningen, eventuelt vurdere om det bør settes krav til overvåkningsordninger/etterundersøkelser i bestemmelsene/vilkår.

Reindriftsmyndighetene skal også gjøre en faglig vurdering av konsekvensutredningen for reindrift og vurdere om kunnskapsgrunnlaget er godt nok, om det er usikkerhet knyttet til kunnskapen og om det er behov for tilleggsutredninger.

Reindriftsmyndighetene bør videre vurdere om vurderingen av samlet belastning og samlet konsekvens (basert på verdi og påvirkning) er satt riktig.

Dersom planen eller tiltaket kan gi vesentlige negative konsekvenser for reinbeitedistriktet, kan Statsforvalter og Sametinget fremme innsigelse til planen.

Reindriftsmyndighetene skal sørge for at det er tatt inn bestemmelser eller vilkår som sikrer at nødvendige tiltak for å unngå, begrense, istandsette og kompensere skade for reindrift blir gjennomført. Manglende bestemmelser i planen kan gi grunnlag for innsigelse.

6.3.2 Krav til oppfølging etter utredningen

Det bør vurderes om det skal stilles krav om tilleggsutredning dersom prosesser strekker ut i tid jfr. § 28 i KU-forskriften: *«Hvis det går lang tid fra gjennomført høring av konsekvensutredningen til tidspunkt for endelig vedtak, skal ansvarlig myndighet forvisse seg om at oppdatert kunnskap legges til grunn for sluttbehandling av saken».*

Dersom foreliggende konsekvensutredning inneholder betydelige mangler/feil i beskrivelser og vurdering av samlet belastning, verdivurdering, vurdering av påvirkning, virkning av skadereduserende tiltak og/eller samlet konsekvens, eller reindriften ikke har vært involvert i alle faser av utredningsarbeidet gjennom aktiv medvirkning, bør tilleggsutredning vurderes.

7 Evaluering av ny metodikk etter uttesting

Dersom det innføres ny metodikk for konsekvensutredninger, må det gjennomføres evaluering av denne for å avklare om endringene har gitt ønsket virkning for både reindriftsnæringen og beslutningstakerne. Evaluering bør gjøres når metodikken er testet ut i f.eks. 2 år. Dersom det tidlig i utprøvningsperioden blir klart at enkelte av de innførte endringene ikke er gjennomførbare i praksis, bør det initieres en underveisevaluering der de konkrete «utfordringene» i metodikken synliggjøres og, om mulig, implementere en endring av metodikken for å løse disse utfordringene. Eksempelvis har Miljødirektoratet et opplegg som evaluerer metodikken for konsekvensutredninger fortløpende.

8 Referanser

- Aarseth, J.J. & Høiøberg, M.G. 2025. Rådgivning i reindriften - Status, behov og organisering. NIBIO Rapport 73(11). 60 sider.
- Agrawal, A. 1995. Dismantling the Divide Between Indigenous and Scientific Knowledge. *Development and Change*. 26(3):413-439. <https://doi.org/10.1111/j.1467-7660.1995.tb00560.x>
- Amnesty International & Sámiráddi (2025). Just transition or 'green colonialism'? How mineral extraction and new energy projects without free, prior and informed consent are threatening indigenous sámi livelihoods and culture in Sweden, Norway and Finland. Amnesty International. London. Amnesty.org. https://amnesty.no/sites/default/files/2025-01/Rapport_Just%20transition%20or%20%27Green%20colonialism%27%20_WEB.pdf
- Benjaminsen, Tor A., Inger Marie Gaup Eira og Mikkel Nils Sara (2016) *Samisk reindrift-norske myter*. Fagbokforlaget. Bergen.
- Blom, A. (2023). Guidance document – Indigenous led participatory and cumulative impact assessment on indigenous cultural landscapes and traditional ecosystem services (IPCIA). Stiftelsen Protect Sápmi. 75 sider. <https://www.protectsapmi.com/assets/Dokumenter/ENDELIGRapport-Indigenous-Led-Participatory-and-Cumulative-Impact-Assessment-on-Indigenous-Cultural-Landscapes-and-Traditional-Ecosystem-Services-IPCIA.pdf>
- Brattland, C. og Hausner, V.H. (2022). Innledning til artikkelsamlingen i temanummeret Vindkraft og reindrift. TIDSSKRIFT FOR UTMARKSFORSKNING 2022 – 1, 1-9. <https://hdl.handle.net/11250/2995391>
- Broderstad, Else Grete (2022) Om departemental politisk spagat og folkerettens kulturvern. *Tidsskrift for utmarksforskning* 2022-1, 1018. <https://hdl.handle.net/11250/2995417>
- Danell, Ö. 2016. Genomgång av rapporten ”Kunnskapsstatus for effekter av vindkraftverk og kraftledninger på vill- og tamrein” sammanställd av NaturRestaurering AS.
- Eira, Nils Isak (2011) [1984] Bohccuidd luhtte. DAT. Guovdageaidnu.
- Eira, Inger Marie Gaup (2012) Muohttaga jávohis giella. Sámi árbevirolaš máhttu muohttaga birra dálkkádatrievdanáiggis/ The Silent Language of Snow. Sámi traditional knowledge of snow in times of climate change. Dr.grads avhandling. Tromssa Universitehta.
- Eira, I.M.G., Oskal, N., Hanssen-Bauer, I. & Mathiesen, S.D. (2018). Snow cover and the loss of traditional indigenous knowledge. 8(11), 928-929. <https://www.nature.com/articles/s41558-018-0319-2>.
- Fjellheim, E.M. (2023a). “You Can Kill Us with Dialogue:” Critical Perspectives on Wind Energy Development in a Nordic-Saami Green Colonial Context. *Human Rights Review* <https://doi.org/10.1007/s12142-023-00678-4>.
- Fjellheim, E.M. (2023b) “Wind Energy on Trial in Saepmie: Epistemic Controversies and Strategic Ignorance in Norway’s Green Energy Transition”, 2023, Arctic Review on Law and Politics Volume 14, <https://arcticreview.no/index.php/arctic/article/view/5586>, pp. 140-168.
- Fjellheim, Eva Maria (2024a) Resisting unfinished colonial business in Southern Saami reindeer herding landscapes. Struggles over knowledges, worldviews and values. UiT.
- Fjellheim, Eva Maria (2024b) Strategic ignorance: Who knows not, what and why? Prøveforelesning UiT 28.10.2024 kl. 115-1200. Disputas Master Eva Maria Fjellheim | UiT

- Fjellheim, Sverre (2019). Når en professors teori blir en samisk tragedie, 155- 177. I: Ruud, Camilla og Gro Ween. "En Trængslernes historie" En antologi om museumsmannen og historikeren Yngvar Nielsen. Orkana Akademisk. Stamsund.
- Hanssen, Gro Sandkjær, Nils Aarsæther, Hege Hofstad, Helle Tegner Anker, Thomas Kalbro, Arild Buanes, Elin Børrud, Marius Grønning, Fredrik Holth, Ulla Higdum, Karoline Jacobsen Kvalvik, Berit Irene Nordahl, Torill Nyseth, Toril Ringholm, Jan Åge Riseth, Arvid Strand og Nikolai Winge (2018). «En operativ lov? Spenningen mellom lovens intensjoner og planpraksis – behov for forbedring?» I: Hanssen, Gro Sandkjær og Nils Aarsæther (red.) «Plan- og bygningsloven 2008 - En lov for vår tid?». Oslo: Universitetsforlaget, 481-521. ISBN 978-82-15-03058-6.
- Häikkilä, Lydia (2006). Reindeer Talk. Sámi Reindeer Herding and Nature Management. *Acta Universitatis Lapponiensis*. 110. Univesity of Lapland, Rovaniemi.
- Holth & Winge AS og Menon Economics AS (2024). Ansvar for og uavhengig kontroll av konsekvensutredninger Utredning av rettslige og samfunnsøkonomiske spørsmål HR-2021-1975-S – Norges høyesterett, dom avsagt 11. oktober 2021 i storkammer.
- Kuhmunen, Nikolaus (2000). Renskötseln i Sverige förr och nu. Sápmi 11/2000. SSR. Umeå.
- Landbruks- og matdepartementet (2021). Reindrift og plan- og bygningsloven – veileder. Publisert 28.04.2021.
- Matsson-Valio, Elle. (2024). *Arealplanleggingens paradokser: En studie av arealkonflikter i kommunal planlegging*.
- Meld. St. 28 (2019–2020) Meldinger til Stortinget, Vindkraft på land. Endringer i konsesjonsbehandlingen [online]. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-28-20192020/id2714775/>
- Miljødirektoratet (2022). Konsekvensutredninger for klima og miljø, veileder M-1941. Hentet fra Miljødirektoratet: <https://www.miljodirektoratet.no/konsekvensutredninger>
- Multiconsult. (2021). Evaluering av konsekvensutredninger etter kapittel 5 i forskrift om konsekvensutredninger. Multiconsult-rapport nr. 10220344-01. 64 sider.
- Møllersen, Snefrid (2018). Helserelevante leve- og arbeidsforhold for reindriftssamisk befolkning i sørsamisk område. Samiske tall forteller 11. Rapport 2/2018, Sámi allaskuvla, 44-67.
- Nakata, Martin (2008). Disciplining the savages. Savaging the Disciplines. Canberra. Aboriginal Studies Press.
- NIM (2021). Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter. Menneskerettslig vern mot inngrep i samiske bruksområder. Oslo: NIM. Menneskerettslig vern mot inngrep i samiske bruksområder - Norges institusjon for menneskerettigheter
- OED 2016. Olje- og energidepartementet. Fred. Olsen Renewables AS – Kalvvatnan vindkraftverk i Bindal og Namskogan kommuner – klagesak. https://www.regjeringen.no/contentassets/2cb371d9a0204b19a8a914ae830a62ee/vedtak_kalvvatnan.pdf (Hentet 12. september, 2020 av E.G. Broderstad)
- Oreskes, N. & Conway, E.M. 2012. Merchants of doubt. Bloomsbury Publ PLC. 368 s.
- Oskal, Nils (1995) Det rette, det gode og reinykken. Avhandling til dr.art.-graden i filosofi. Universitetet i Tromsø.
- Oskal, Nils og Mikkel Nils Sara (2001) Reindriftssamiske sedvaner og rettsoppfatninger om land I: Bull, Kirsti Strøm, Nils Oskal og Mikkel Nils Sara: reindriften i Finnmark Rettshistorie 1852-1960, Cappelen Akademisk, Oslo, 280-334.
- Pirak, Anta (1937) "En nomad och hans liv." Stockholm. Nordisk Rotogravyr.

- Porsanger, Jelena & Gunvor Guttorm (2011) Working with Traditional Knowledge: Communities, Institutions, Information Systems, Law and Ethics. Guovdageaidnu. Sámi allaskuvla. Diedut 1/2011.
- Riseth Jan Åge (2020). Hvilken status har reindriftssamisk kunnskap? Hvordan kan samfunnet anvende den bedre? Åarjel-saemieh. Samer i sør. Fossum, Birgitta (red.) Årbok nr. 13. *Saemien Sijte*, Snåsa, 95-109.
- Riseth, Jan Åge (2023). Evaluering av pilotprosjektet Rådgivningstjeneste i arealsaker. Et prosjekt i Norske Reindriftssamers Landsforbund. Rapport 1/2023. JÅ RISETH AS. Org. 931531891.
- Riseth, Jan Åge og Nikolai K. Winge (2015). Reindrift, arealinngrep og utbygging: Blir reindriften hørt i utbyggingssaker....? Reindriftnytt 2/2015, 4-5.
- Riseth, Jan Åge og Vigdis Nygaard (2018). «Samiske hensyn i planleggingen.» I: Hanssen, Gro Sandkjær og Nils Aarsæther (red.) «Plan- og bygningsloven 2008 - En lov for vår tid?». Oslo: Universitetsforlaget, 307-324. ISBN 978-82-15-03058-6.
- Risvoll, Camilla, Jan Åge Riseth, Mats Pavall og Svein Morten Eilertsen (2022). Reindriftas tradisjons- og erfaringsbaserte kunnskap – hvordan synliggjøres den og hvilken gjennomslagskraft har den? Erfaringer fra utbyggingsprosesser i Nordland. Tidsskrift for utmarksforskning 2022-1, 77-87. <https://hdl.handle.net/11250/2995484>
- Ruong, Israel (1964) Jåhkåkaska sameby. Særtrykk av: Svenska landsmål och svenskt folkliv.
- Sametinget (2020). Sametingets planveileder (Sak SP 059/20). [sametinget_planveileder-2021.pdf](#).
- Sara, Mikkel Nils (1999). Praktisk beitebruk-tradisjonelle kunnskaper. Rangifer Report 3, 93-101.
- Sara, M.N. 2013. Siida ja siidastallan. Being siida- on the relationship between siida tradition and continuation of the siida system. Ph.D. dissertation. UiT, The Arctic University of Norway.
- Skarin, A & Åhman, B. 2014. Do human activity and infrastructure disturb domesticated reindeer? The need for the reindeer's perspective. Polar Biol, 37:1041–1054. DOI 10.1007/s00300-014-1499-5.
- Skogvang, S.F. 2009. Samerett 2. utgave. Universitetsforlaget. 332 sider.
- Skum, Nils Nilsson (1955). "Valla renar" Uppsala. Nordiska Museet:Acta Lapponica X. Almqvist & Wicksell/Gebbers Förlag AB.
- Smith, Linda Tuhiwai (1999). *Decolonizing Methodologies: Research and Indigenous Peoples*. London: Zed Books.
- Statens vegvesen (2021). Konsekvensanalyser. Håndbok V712. Oppdatert august 2021. Statens vegvesen.
- Svonni, Lars (1983) Fjällrenskötselns årscykel sett ur en helhetsbedömning av markbehovet och hur olika orsakskedjor styr detta behov. SOU 1983:67 VII Bilagor.
- Tengö, M., Hill, R., Malmer, P., Raymond, R.C., Spierenburg, M., Danielsen, F., Elmqvist, T. & Folke, C. (2017) Weaving knowledge systems in IPBES, CBD and beyond: Lessons learned for sustainability. Current Opinion in Environmental Sustainability, 26, 17–25.
- Turi, Ellen Inga (2016) State Steering and Traditional Ecological Knowledge in Reindeer-Herding Governance: Cases from western Finnmark, Norway and Yamal, Russia. Umeå Universitet. GERUM 2016:1.
- Turi, Johan (2011) [1910] Min bok om samene [Muitalus sáamiid birra] ČállidLágádus. Karasjok.
- Turunen M., I. Markkula, K. B. Zinglersen, H. Holt Poulsen, P. Sandström and S. Sandström (2020) Indigenous and local knowledge in land use planning: a comparative analysis. I: Mc Donagh, J. and S. Tuulentie.; Sharing Knowledge for Land Use Management. Decision

Making and Expertise in Europes' Northern Periphery. Edward Elgar, 16-28. Ween, Gro B. & Jan Åge Riseth (2011). Doing is learning: Analysis of an unsuccessful attempt to adapt IK methodology to Norwegian Sámi circumstances. Online publication date: 28 Nov 2011. *Acta Borealia*. 2/2011, 228-242. **DOI:**10.1080/08003831.2011.626944.

9 Vedleggsliste

Vedlegg 1: Forslag til metodikk konsekvensutredning reindrift

Vedlegg 2: Konsekvensutredninger og reindrift – Bakgrunn og historie

Etterord

NIBIO takker LMD for oppdraget og arbeidsgruppa for godt samarbeid og sentrale faglige bidrag. NIBIO ønsker også å takke referansegruppa for gode innspill og tilbakemeldinger som har styrket forankringen av forslaget til ny metodikk for konsekvensutredninger i reindriften.

Nøkkelord:	Reindrift, konsekvensutredning, metodikk, tradisjonell kunnskap og aktiv medvirkning
Key words:	Reindeer husbandry, impact assessment, methodology, traditional knowledge and active participation
Andre aktuelle publikasjoner fra prosjekt:	Forslag til metodikk for konsekvensutredninger ved planlagte tiltak i reinbeiteområder

Norsk institutt for bioøkonomi (NIBIO) ble opprettet 1. juli 2015 som en fusjon av Bioforsk, Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning (NILF) og Norsk institutt for skog og landskap.

Bioøkonomi baserer seg på utnyttelse og forvaltning av biologiske ressurser fra jord og hav, fremfor en fossil økonomi som er basert på kull, olje og gass. NIBIO skal være nasjonalt ledende for utvikling av kunnskap om bioøkonomi.

Gjennom forskning og kunnskapsproduksjon skal instituttet bidra til matsikkerhet, bærekraftig ressursforvaltning, innovasjon og verdiskaping innenfor verdikjedene for mat, skog og andre biobaserte næringer. Instituttet skal levere forskning, forvaltningsstøtte og kunnskap til anvendelse i nasjonal beredskap, forvaltning, næringsliv og samfunnet for øvrig.

NIBIO er eid av Landbruks- og matdepartementet som et forvaltningsorgan med særskilte fullmakter og eget styre. Hovedkontoret er på Ås. Instituttet har flere regionale enheter.