



SÁMEDIGGI

Sámediggi
Ávjovárgeaidnu 50
9730 Kárášjohka

+ 47 78 47 40 00
www.samediggi.no
samediggi@samediggi.no

DIN ČUJ./ DERES REF: BEAIVI / DATO:
30.05.2024

MIN ČUJ / VÅR REF: ÁŠŠEMEANNUDEADJI / SAKSBEHANDLER:
24/2027-2 Elina Hakala

Klima- og miljødepartementet
Postboks 8013 Dep.
0030 OSLO

Sametingets uttalelse til høring av NOU 2024:2 I samspill med naturen - Naturreisiko for næringer, sektorer og samfunn i Norge/

Vi viser til høring av *NOU2024:2 I samspill med naturen - Naturreisiko for næringer, sektorer og samfunn i Norge*. Sametinget viser også til vårt innspill til arbeidet datert 22.3.2023

Utvalgets forståelse av naturreisiko og Sametingets politikk

Med begrepet *naturreisiko* mener Naturreisikoutvalget faren for negative konsekvenser for aktører og samfunn ved tap og forringelse av natur og naturmangfold. Naturreisiko er et verktøy for å forstå det menneskelige virksomhetens avhengighet fra naturen. Den er utviklet ut fra finanssektorenes behov for verktøy for å fange opp de spesielle særtrekkene som naturrelatert risiko har for virksomheter og aktører.

Naturreisikoutvalget deler begrepet til to hovedkategorier - fysisk risiko og naturrelatert overgangsrisiko – som belyser ulike sider knyttet til mulig risiko ved naturtap. *Fysisk naturreisiko* er risiko knyttet til konsekvensene selv for aktørene og samfunnet som følge av tap og forringelse av natur og naturmangfold i seg selv. *Naturrelatert overgangsrisiko* derimot er risiko for aktørene og samfunnet som oppstår som følge av endringer i reguleringer og rammevilkår som er utløst av politiske beslutninger for å redusere naturtapet, eller som følge av endringer i for eksempel teknologi eller forbrukerpreferanser. En egen underkategori for overgangsrisiko er definert som *søksmålsrisiko*, som omfatter faren for å bli saksøkt eller stilt til ansvar for skader og tap forårsaket av egen negativ påvirkning på natur, men kan også omfatte andre former for juridisk risiko for eksempel i form av bøter og administrative sanksjoner eller pålegg om endring av eksisterende virksomheten.

Sametingsmelding om areal og miljø (2016) slår fast at Sametinget har som mål at natur- og ressursgrunnlaget i samiske områder forvaltes med tanke på å sikre våre kommende generasjoner livsgrunnlag og mulighet til å utvikle samisk kultur. Forvaltningen skal bidra til å styrke samisk kultur, næringsutøvelse og samfunnsliv. Endringer i arealbruken, uttak av naturressurser og tiltak

for energiproduksjon skal kun tillates etter helhetlig planlegging, som tar hensyn til og sikrer det materielle grunnlaget for samisk kultur, samisk utmarksbruk og samiske næringer.

Meldingen viser videre til at Sametingets politikk i areal- og miljøspørsmål bygger på samiske verdier, der nærhet til, kunnskap om og respekt for naturen er grunnleggende. Den samiske bruken og forvaltningen av arealer og naturressurser har skjedd ut fra et langsiktig perspektiv, med tanke på at kommende generasjoner også skal kunne livberge seg i de samme områdene.

I innspillet til utvalgets arbeid, datert 22.3.2023 etterlyste Sametinget en menneskelig dimensjon i diskusjonen om naturtap, som inkluderer også andre verdier enn monetære, og som går tapt samtidig med tap av naturmangfold. Sametinget savnet derfor et tredje perspektiv i utvalgets oppgave, nemlig naturrisiko knyttet til kultur og samfunnsliv. Sametinget påpekte at for samiske næringer som er tett knyttet til naturen, vil naturrisiko også kunne bety risiko for tap av språk og kultur knyttet til naturmangfoldet. Sametinget etterlyste derfor tilnærminger som ikke ser på klimakrise eller naturtap isolert fra menneskerettigheter og sosial rettferdighet.

Sametinget registrer at utvalget i sin tolkning av oppdraget har delvis forsøkt å svare ut Sametingets anmodning i og med at rapporten i har tatt inn perspektiver om naturrisiko på samfunnsnivået i større grad enn oppdraget tilsier. Inkludering av vurdering av naturrisiko på nasjonalt nivå gjør at også statlige, regionale og kommunale myndigheter gjøres oppmerksom på hvordan beslutninger og vedtak på ulike nivåer kan øke eller minske naturrelatert risiko for aktører og virksomheter.

Slik utvalget definerer det blir det et spørsmål om naturtap eller omstilling for å møte naturtapet utgjør en risiko for vesentlige utslag i befolkningens velferd, på kort eller lang sikt. Sametinget mener at risiko for vesentlige endringer i befolkningens velferd er en viktig overordnet dimensjon, men den fanger ikke opp risiko knyttet til tap av språk, kultur og levesett, slik samiske næringer og kulturutøvelse risikerer i møte med tap av naturgrunnlaget.

Sametinget registrerer også at utvalget er tydelig på staten Norge sine folkerettslige forpliktelser overfor samene som urfolk og kravet for beskyttelse av mulighet for samisk kulturutøvelse også i en tid med klimaomstilling. Utvalget understreker også at arbeidet med naturrisiko må reflektere og tilpasses folkerettens rammer.

Sametinget registrerer også at utvalget er bevisst på at selv om risikovurderinger er nyttige og kan bidra positivt for den enkelte og samfunnet, finnes det viktige spørsmål som ikke kan besvares gjennom økonomiske eller risikofaglige verktøy. Utvalget påpeker at dette gjelder blant annet spørsmål om fordelingseffekter mellom land og over generasjoner, og hensynet til naturens egenverdi, som er grunnleggende filosofiske og etiske spørsmål.

Forslaget til 5 trinns metodikk for analysering av naturrisiko

Utvalget legger frem en metodisk modell for analysering av naturrisiko, som utvalget mener at alle aktører - både offentlige og private - bør følge i arbeidet med naturrisiko. Modellen innebærer at aktørene bør

- *Identifisere* hvordan virksomheten har med natur å gjøre
- *Analysere* virksomhetens avhengighet av og påvirkning på natur
- *Vurdere* konsekvenser av endringer i natur og i rammebetingelsene
- *Rapportere* på bakgrunn av vurderingene
- *Ta beslutninger* om virksomhetens fremtid på bakgrunn av vurderingene

Når det gjelder analysering av virksomhetens avhengighet av og påvirkning til naturen, beskriver utvalget dette som dobbel vesentlighet. Begrepet betyr at det ikke bare er aktørens avhengighet av natur som skal vurderes, men også påvirkningen på natur. Dagens krav til vurderinger etter naturmangfoldloven er kun rettet mot å vurdere risiko for påvirkningen på naturen. Det er ikke krav om vurderinger knyttet til avhengighet, og vurderingene er dermed ikke en fullstendig naturrisikovurdering etter utvalgets definisjon.

Merknader til kapittel 6 om naturrisiko i næringer og sektorer i Norge

Utvalget er tydelig på at primærnæringene i Norge, her under tradisjonelle samiske næringer som fiske, jordbruk og reindrift, vil bli særlig utsatt for *fysisk naturrisiko*. Disse er avhengige av både regulerende og materielle bidrag fra naturen og er med utsatt for risiko knyttet til tap av natur.

I kapittel 6 gjør utvalget rede for hvordan reindrift, fiskeri og jordbruk er avhengige av naturen, påvirker naturen og er utsatt for risiko knyttet til tap av natur. Sametinget mener at det er viktig å påpeke at småskala jordbruk i kombinasjon med fiske eller utmarkshøsting har også vært en viktig samisk næringstilpasning over lang tid. Jordbruk har vært og er en del sjø- og elvesamisk kultur, samt viktig blant den fastboende samiske befolkningen i Indre-Finnmark. Kravene for moderne storskala jordbruk har derimot gjort at flere småbruk nå er nedlagt og urfolks erfaringsbaserte kunnskaper knyttet til allsidig utnyttelse av fornybare ressurser i tilknytning til gårdsdrift er i tilbakegang.

I gjennomgangen av næringer og hvordan de er avhengige og påvirker naturen savner Sametinget en nærmere drøftelse av den samiske utmarksbruken som en samisk næringstilpasning og viktig del av kulturutøvelse. Sametingsmelding om areal og miljø beskriver samisk utmarksbruk som en samisk tradisjon og kunnskap om hvordan samer benytter seg av tilgjengelige ressurser for livsopphold. Bruken er endret over tid, men fortsatt utgjør den en viktig del av det materielle grunnlaget for samisk kultur. Samiske bosettingsområde varierer fra sjø til innland, og bruken av naturressurser varierer deretter. Det å beherske og kombinere mange ulike forhold og bruksmåter i utmark har vært et kjennemerke for samiske livsvilkår og levesett.

Sametingsmeldingen slår videre fast at etter samisk rettsoppfatning dekker begrepet ealáhus også innhøsting som ikke nødvendigvis gir økonomisk inntekt. Ealáhus eller selvforsørging inngår likevel i husholdet hos de aller fleste i samiske bygder. Høsting utgjør et tilleggsbidrag til den totale husholdsøkonomien og kan i mange tilfeller være helt avgjørende for folks totale inntjening og mulighet til å bosette seg i disse områdene. Norske myndigheter har i flere sammenhenger foretatt et skarpt skille mellom næringsvirksomhet med dokumentert inntektsgrunnlag på den ene siden og fritidsaktivitet på den andre. Dette samsvarer ikke med samisk rettsoppfatning og sedvane.

Sametinget mener at tap av natur utgjør en stor trussel for all samisk utmarksbruk. I og med at bruken av naturen ikke nødvendigvis er regnet som næringsutøvelse, gjør at trusselen og risikoen heller ikke kun kan måles i monetære verdier. Tapet av språk, kultur og kunnskaper knyttet til naturgrunnlaget gjelder for samiske næringer som reindrift og fiske likeså, i tillegg til at naturrisiko også til en viss grad kan beskrives i monetær målestokk. Tapet av kulturen, språket og kunnskapen knyttet til naturressurser vil være *eksistensiell* for urfolks kulturutøvelse og fremtid.

Merknader til kapittel 7 om naturrisiko på nasjonalt nivå

Sametinget registrerer at utvalget påpeker at sentrale myndigheter bør ha et særlig blikk på naturrisiko for samiske tradisjonelle næringer, og på Norges muligheter til å opprettholde sine mål og forpliktelser knyttet til samisk næring og kultur. Sametinget savner at denne anerkjennelsen kommer frem i utvalgets anbefalinger til videre arbeid med naturrisiko.

Utvalget påpeker også at i håndtering av klima- og naturkrisen er arealpolitikken viktig. Sametinget deler utvalgets syn på at arealene til lands, i kystsonen og til havs dekker mange funksjoner og behov. Både den kommunale og den statlige forvaltningen av arealene må derfor ta utgangspunkt i at arealer er en begrenset ressurs, blant annet for å unngå tap av verdiene arealene har for klima og natur.

Utvalget vurderer at Norge står overfor en utvikling som framover kan gi et økende tap av natur og en større usikkerhet knyttet til hvordan på endringer i rammebetingelser påvirker virksomheter. Utvalget mener dette gir grunnlag for å utøve mer forsiktighet og til økt bruk av føre-var prinsippet i vår bruk av natur. Utvalget trekker også frem at det er særlig stor usikkerhet

om framtidige virkninger, store tidsforsinkelser i virkninger i naturen, og mange virkninger som reelt eller i praksis er irreversible. Risikoen er ofte stedsavhengig, og i tillegg er responsen ofte ikke-lineær, noe som utfordrer det å ta gode avveininger og beslutninger.

Sametinget deler utvalgets syn når utvalget videre vurderer at det også bør søkes å vurdere mulige virkninger på samfunnets behov og befolkningens velferd utover de som er dekket av indikatorer på norsk økonomi. Mål på livskvalitet og utvikling i økosystemtjenester som ikke inngår i den formelle økonomien, kan være viktige innganger til slike analyser.

Verdsetting og verdivurdering av norsk natur gjennom et naturregnskap vil kunne påvirke samiske lokalsamfunn og rettighetshavere direkte. Sametinget har tidligere påpekt ovenfor Regjeringen at det er stor usikkerhet knyttet til hvordan et naturregnskap vil ta hensyn til urfolks naturbruk og kulturelle verdier knyttet til dette. Det er grunn til sterk skepsis til de tendensene som ønsker å omgjøre alle verdiene til monetære verdier. Sametingets plenum har ved behandling av sak 048/23 *Sametingets forventninger til nasjonal implementering av Naturavtalen* slått fast at «Verdsetting av naturen slik Naturregnskapet tar sikte på, må også ta innover seg ikke-monetære verdier knyttet til naturen. Etter Sametingets syn kan ikke kultur, språk og åndelighet omdannes til og måles direkte i pengeverdier.»

Sametinget har også i forbindelse med utarbeidelse av *Naturstrategi for våtmark* påpekt at innføring av begrep som «arealnøytralitet» i miljøforvaltningen er utfordrende. Begrepet inneholder en instrumentell holdning til natursom Sametinget finner det vanskelig å stille seg bak. For eksempel er det høyst uvisst om restaurering et sted vil medføre at de kulturelle verdiene eller naturens funksjonelle betydning i et økosystem et annet sted lar seg restaurere eller erstatte.

Sametinget mener derfor at samtidig som det er viktig å bruke av naturrisiko som et verktøy på nasjonalt nivå er ikke denne øvelsen fri for feilkilder og mangelfulle fremstillinger. I og med at naturrisiko-begrepet og metoden stammer fra finans og økonomi, tar den utgangspunkt i aktørenes ståsted – primært bedrifter og virksomheter. Risiko er knyttet til deres virksomhet, fra deres ståsted. Når blikket løftes på en større skala slik som nasjonal stat, blir risikobildet mye mer komplisert, med flere aktører, flere ståsteder, flere framtidsscenarier. Dette er også løftet frem på utvalgets analyse om målkonflikter i samfunnet. Selv om utvalget flere ganger påpeker statens folkerettslige forpliktelser ovenfor samene som urfolk, klarer ikke utvalget å ramme inn hvordan disse forpliktelsene tas inn i naturrisikovurdering på nasjonalt nivå i praksis og på en mer forpliktende måte, enn hva dagens regelverk legger opp til.

Merknader til kapittel 8 om håndtering av naturrisiko i offentlig sektor

Utvalget trekker frem at det offentlige spiller en stor rolle gjennom sin myndighetsutøvelse i å motvirke naturtap og naturrisiko knyttet til det. Utvalget analyserer særlig arealforvaltning og verktøyene for arealforvaltning, der det påpekes forbedringspotensial.

Sametinget deler utvalgets syn på at er behov for å se nærmere på konsekvensutredninger og koblingene mellom tiltakshaver og utreder. Utvalget påpeker at dagens system kan være problematisk i lys av uheldige insentiver og asymmetrisk informasjon.

Utvalget mener også at naturrisiko må inn i kunnskapsgrunnlaget for offentlige beslutninger i større grad enn i dag. Utvalget etterlyse blant annet tydeligere veiledning for vekting av naturrelatert kunnskap i beslutningsgrunnlagene. Utvalget påpeker at i mange tilfeller er det vanskelig å se hvordan ulike hensyn er avveid når beslutninger tas, og i hvilken grad sumeffekter eller kumulative effekter er vurdert. Utvalget understreker også at utbygging eller andre aktiviteter med negativ konsekvens for naturmangfold vil kunne påføre samfunnet kostnader som ikke bæres av de samme som får fordelene. Det kan også være avvik i tidsperspektiv mellom kortsiktig økonomisk gevinst, som delvis er skapt gjennom uforsvarlig påvirkning av naturen, og en langsiktig kostnad bestående av redusert naturmangfold.

Sametinget anser at utvalgets påpekninger løfter frem viktige mangler ved gjeldende areal- og miljøforvaltning i Norge. Det igangsatte arbeidet med revidering av konsekvensutredningen bør kunne ta tak i, og også fastsette tydeligere krav for synliggjøring av samlede- og kumulative konsekvenser av planer og tiltak.

Utvalget etterlyser også bedre kartfestet informasjon om naturen og naturens tilstand. I omtalen av kunnskapsgrunnlaget savner Sametinget imidlertid at samisk urfolkskunnskap tas med i betraktningen.

Sametingets plenum behandla sak 023/24 *Samisk urfolkskunnskap i forvaltning av areal og miljø* i juni 2024. Samisk urfolkskunnskap er knyttet til språket, verdiene og praksisene til folket som bor i og lever av et landskap. Selv om samisk urfolkskunnskap ikke lar seg fullt ut inkorporere i vitenskapelige former eller oversette til andre språk uten at det mister noe av sin egenart, dynamikk og sitt holistiske natursyn, kan det gjøres mye for å sørge for at samisk urfolkskunnskap i større grad kan påvirke og tas hensyn til i beslutninger om bruk og bevaring av arealer og ressurser i det tradisjonelle samiske bosettingsområdet.

Sametingets plenum etterlyser en helhetlig strategi fra regjeringen om hvordan regjeringen sikrer at sektorspesifikk lovregulering styrker bærekraftig samisk naturbruk og sikrer samisk kulturutøvelse slik at samisk urfolkskunnskap kan holdes levende og kan utvikle seg. Dette vil også være i tråd med intensjonene i Naturavtalen om styrking av urfolks bærekraftige bruk av fornybare ressurser.

Sametingets plenum foreslår at det gjøres en evaluering virkningene av Naturmangfoldlovens § 8 andre ledd i norsk miljøforvaltning. Evalueringen bør også ta for seg hvilke konsekvenser merknadene til bestemmelsen har hatt og om merknadene er hensiktsmessige, særlig i lyset av intensjonene i Naturavtalen om at best mulig kunnskap skal være tilgjengelig for beslutningstakere. Evalueringen bør ha som siktemål å forbedre og styrke bruken av samisk urfolkskunnskap og erfaringsbasert kunnskap i areal- og miljøforvaltningen

Sametingets plenum foreslår også at det innføres endringer i forskrift om konsekvensutredning slik at samisk urfolkskunnskap ettertrykkelig skal inkluderes i konsekvensutredningene. Sametinget foreslår i tillegg at det utredes modeller for utvidet samisk deltakelse i konsekvensutredninger, for eksempel gjennom at det dannes samisk referansegruppe for kvalitetssikring av kunnskapen om samisk naturbruk og tiltakenes konsekvenser på det.

Utvalgets anbefalinger og oppfølging av rapporten

Utvalget kommer med en rekke anbefalinger til både offentlige og private aktører for å bedre ta hensyn til naturrisiko i sin virksomhet. Som beskrevet ovenfor kan Sametinget slutte seg til flere av utvalgets vurderinger rundt utfordringer i dagens areal- og miljøforvaltning i Norge. Også flere av anbefalingene om forbedrete beslutningsprosesser og kunnskapsgrunnlag vil kunne gagne samiske næringer og kulturutøvelse.

Samtidig mener Sametinget at det er grunnleggende utfordringer knyttet til bruken av begrep og analyseverktøy som stammer fra finans og økonomi på områder som gjelder livsgrunnlaget til menneskene. Spørsmål om naturens egenverdi og naturen som grunnlaget for urfolksskulturer og -språk er fortsatt ikke forenelig med risikobasert tilnærming og analyse, der måle-enhetene enklest omsettes til lett sammenlignbare monetære målenheter.

Sametinget mener også at utvalget i sine anbefalinger til offentlig sektor (stat, kommuner) ikke klarer å lande hvordan statens folkerettslige forpliktelser overfor samer som urfolk skal iverksettes i det videre arbeidet med naturrisiko. Målkonflikter mellom samiske næringer og kulturutøvelse på den ene siden og annen næringsutøvelse på den andre siden, avveies i politiske beslutningsprosesser allerede. Samiske næringenes og kulturutøvelses sårbarhet er åpenbar, og mange opplever de er utsatt for *fysisk naturrisiko* allerede i dag. Hvordan dette skal ivaretas bedre i fremtiden, kommer utvalget ikke med konkrete forslag på.

Dearvuodáiguin / Med vennlig hilsen

Sten Olav Heahtta
konst. ossodatdirektevra/ konst. avdelingsdirektør

Elina Hakala
seniorráđđeaddi/seniorrådgiver

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og sendes uten signatur. /

Dát reive lea elektrovnnalaččat dohkkehuvvon ja sáddejuvvo vuolláičállaga haga.