

Sametingets planveileder

1. Formål

Planveilederens formål er å legge forholdene til rette for å sikre naturgrunnlaget for, og vern og videreutvikling av samisk kultur, næringsutøvelse og samfunnsliv ved statlig, regional og kommunal planlegging og enkeltvedtak etter plan- og bygningsloven eller annen lovgiving, jf. plan- og bygningsloven § 3-1 første ledd, bokstav c).

2. Virkeområde

Planveilederen gjelder for planlegging og vedtak som kan få virkninger på naturgrunnlaget for samisk kultur, næringsutøvelse og samfunnsliv i det tradisjonelle samiske området på land og i sjø ut til en nautisk mil utenfor grunnlinjen. Det tradisjonelle samiske området er Troms og Finnmark og Nordland samt kommunene som faller inn under reindriftsloven og trollheimenloven, og kommunene Engerdal, Flatanger, Folldal, Frosta, Grong, Holtålen, Høylandet, Inderøy, Indre Fosen, Leka, Levanger, Lierne, Meråker, Midtre Gauldal, Namsskogan, Namsos, Nærøysund, Oppdal, Orkland, Os, Osen, Overhalla, Rendalen, Rennebu, Rindal, Røros, Røyrvik, Selbu, Snåsa, Steinkjer, Stjørdal, Sunndal, Surnadal Tolga, Tydal, Tynset, Verdal, Ørland og Åfjord.

Sametinget skal legge planveilederen til grunn for sin veiledning og deltakelse i planprosesser og kan for planlegging og vedtak som ikke er i samsvar med planveilederen, om nødvendig, fremme innsigelse, klage og krav om at regional plan blir bragt inn for departementet.

Kommunene skal legge planveilederen til grunn i den kommunale planleggingen, planbehandlingen og behandlingen av dispensasjonssøknader. Fylkeskommunene skal legge planveilederen til grunn i den regionale planleggingen. Statlig planmyndighet skal legge planveilederen til grunn ved utarbeidelse av statlig arealplan.

3. Krav til planprosess og beslutningsgrunnlag

I planlegging og enkeltvedtak etter plan- og bygningsloven og forskrift om konsekvensutredninger skal:

- a. Virkningene for naturgrunnlaget for samisk kultur, næringsutøvelse og samfunnsliv være så godt utredet og opplyst som mulig, og bygge på tradisjonell og vitenskapelig kunnskap. Vurderingene skal være skriftlig tilgjengelig for berørte rettighetshavere, interesser og allmenheten.
- b. Representanter for samiske interesser konsulteres. Konsultasjoner skal gjennomføres med full informasjon om relevante forhold på alle stadier av en sak og foretas i god tro med formål om å oppnå enighet. Sametinget skal konsulteres kun for saker det ikke har innsigelsesadgang til etter plan- og bygningsloven § 5-4.
- c. De samlede virkningene av tiltak innenfor det aktuelle bruksområdet vurderes slik at det tas hensyn til allerede gjennomførte, vedtatte eller godkjente planer eller tiltak.
- d. Vilkår med sikte på å motvirke at planer og tiltaket får uheldige følger for samisk kultur, næringsutøvelse og samfunnsliv vurderes og fastsettes hvor det foreligger muligheter for dette. Herunder vurderes mulighetene for å fastsette vilkår om gjenoppretting, restitusjon og tilbakeføring av arealer og ressurser etter avsluttet tiltak.

e. Hensynet til naturgrunnlaget gis vesentlig vekt. f. Planlegging og enkeltvedtak etter en samlet vurdering ikke kunne virke til nekting eller vesentlig krenking av naturgrunnlaget for fortsatt samisk kultur, næringsutøvelse og samfunnsliv i bruksområdet. g. Det legges til rette for at samisktalende parter kan benytte samisk både skriftlig og muntlig.

4. Viktige hensyn å ta for næringsutøvelse

Planleggingen og enkeltvedtak skal:

- a. Sikre areal- og ressursgrunnlaget til samebyer, medlemmer av samebyer, reinbeitedistrikt, siidaer, siidaandeler og reineiere ved å ta hensyn til lokale og regionale virkninger, herunder unnvikelseeffekt.
- b. Ikke stenge reindriftas flyttleier. Side 115 av 185
- c. I nødvendig utstrekning sikre arealene til tradisjonelle fiskeplasser og gyteområder av vesentlig betydning for fiske i samiske kyst- og fjordområde, herunder at lokaliteter for oppdrettsanlegg for torsk ikke etableres i gyteområder for vill torsk. Virkningen skal heller ikke medføre irreversibel skade eller ødeleggelse av lokalt fiske av vesentlig betydning for befolkningen i et bestemt område.
- d. Sikre arealer for tradisjonell utmarksbruk som jakt, fangst, fiske, vedhugst, sanking, bærplukking og uttak for virke til duodji.
- e. Ivareta kontinuiteten i ferdsel og tilgang til ferdselsårer knyttet til tradisjonell utmarksbruk.
- f. I nødvendig utstrekning sikre dyrka og dyrkbar jord for jordbruksproduksjon og beiteområder til husdyr for så stor buskap som bruket kan vinterføre.

Virkningene av planlegging og enkeltvedtak må vurderes for enkeltpersoner og grupper av personer som helt, delvis eller gjennom ulike kombinasjoner av utmarksbruk og næringsveier har sitt livsgrunnlag knyttet til utnyttelsen av naturgrunnlaget.

5. Viktige hensyn å ta for kultur og samfunnsliv

Planlegging og enkeltvedtak:

- a. Skal virke til bærekraftig bruk og ivaretagelse av naturen som grunnlag for samisk kultur, næringsutøvelse og samfunnsliv.
- b. Bør legge til rette for å opprettholde sosiokulturelle forhold som bruk av språk, sosial praksis, overføring av tradisjonell kunnskap og generasjoners tilhørighet til landskap, bosted og lokalsamfunn slik at det bidrar til kontinuitet i bruken av naturgrunnlaget.
- c. Bør i barn sine nærmiljø sikre arealer og anlegg som gir mulighet for samhandling med andre barn for opprettholdelse og utvikling av sin samiske kultur og identitet. Tiltak som viderefører kontakt og overfører kunnskap mellom generasjonene bør vies oppmerksomhet.
- d. Bør virke til at utbygging for hytter og hytteområder som hovedregel skjer etter reguleringsplan der også aktuelle infrastrukturtiltak til slike hytteområder inngår i planen. Hyttebebyggelse bør være mest mulig samlet for å konsentrere belastningen på naturgrunnlaget. Større utbygginger bør styres gjennom kommuneplanens arealdel.

e. Skal verne kulturminner og kulturmiljøer, herunder steder det knytter seg historiske hendelser, tro eller tradisjon til, slik at deres historiske verdier og bruksverdier aktiviseres i samtiden og for framtidige generasjoner.

Kommentarer til de enkelte punkt i veilederen

Punkt 1. Formål

Punkt 1 bygger på plan- og bygningsloven § 3-1 bokstav c) som sier at planer innenfor rammen av lovens formålsbestemmelse skal sikre naturgrunnet for samisk kultur, næringsutøvelse og samfunnsliv. Plan- og bygningslovens § 3-1 og formålsbestemmelsen i planveilederen angir ikke bare at sikringen av det samiske naturgrunnet er et hensyn som skal ivaretas ved planlegging, men også at loven skal være et aktivt redskap for å løse denne oppgaven.

Plan- og bygningsloven skal med andre ord også være et virkemiddel der det kan fastsettes positive tiltak for å ivareta oppgaven med å sikre naturgrunnet for samisk kultur, næringsutøvelse og samfunnsliv. Slike positive tiltak kan eksempelvis være at kommuner i sin arealplanlegging for bruk, vern og utforming av arealer aktivt tar stilling til å sikre naturgrunnet for samisk kultur, næringsutøvelse og samfunnsliv. Dette kan for eksempel gjøres ved å angi aktuelt arealformål for nærmere bestemte, egnede områder, jf. plan- og bygningsloven § 12-5, eller fastsette hensynsområder etter plan- og bygningsloven § 11-8. Etablering av slike områder kan også bidra til oppnåelse av FNs bærekraftsmål. Regjeringen har bestemt at FNs 17 bærekraftsmål, som Norge har sluttet seg til, skal være det politiske hovedsporet for å ta tak i vår tids største utfordringer, også i Norge. Det er derfor viktig at bærekraftmålene blir en del av grunnlaget for samfunns- og arealplanleggingen, jf. Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2019-2023 s. 3.

Som følge av formålsbestemmelsen vil planveilederen gjelde også for sektorlover hvor planer etter Side 116 av 185 disse vil falle innunder rammen av plan- og bygningslovens formålsbestemmelse og samvirke med plan- og bygningsloven § 3-1 bokstav c).

Det er først og fremst Sametinget som har myndighet til å identifisere og uttrykke de samiske interessene i plansammenheng.

Planveilederens formålsbestemmelse er videre i samsvar med Finnmarkslovens formålsbestemmelse hvor det heter at: «Lovens formål er å legge til rette for at grunn og naturressurser i Finnmark forvaltes [...] særlig som grunnlag for samisk kultur, reindrift, utmarksbruk, næringsutøvelse og samfunnsliv». Et slikt vern følges også av Grunnlovens § 108 og folkerettslige bestemmelser som ILO-Konvensjonen nr. 169 om urfolk og stammefolk i selvstendige stater (ILO 169), FNs urfolkserklæring og FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter, jf. plan- og bygningsloven § 3-1 fjerde ledd.

I plan- og bygningsloven og denne planveilederen benyttes begrepene «samisk kultur, næringsutøvelse og samfunnsliv» eller «samisk kultur eller næringsutøvelse». I grunnlovens § 108 benyttes begrepene «Språk, kultur og samfunnsliv», i Finnmarksloven og mineralloven benyttes «samisk kultur, reindrift, utmarksbruk, næringsutøvelse og samfunnsliv», mens det i naturmangfoldsloven bare benyttes formuleringen «samisk kultur». Disse litt ulike formuleringene dekker det samme. Kulturbegrepet i grunnlovens § 108 omfatter alle elementer av den samiske kulturen og dermed også språk, næringsutøvelse og samfunnsliv. I NOU 1984:18 la Samerettsutvalget også til grunn at kulturbegrepet skal tolkes dynamisk slik at det også rommer den utvikling som

finner sted. Samisk kultur må forstås i vid forstand, derfor har bruken av tilleggsbegreper som «næring», «næringsutøvelse», «reindrift», «utmarksbruk», «språk» og «samfunnsliv» i litt ulik grad i forskjellige lover for å presisere den vide forståelsen av kulturbegrepet. I denne planveilederen er kulturbegrepet nærmere konkretisert i forhold til hensyn og oppgaver som må ivaretas i plansammenheng.

Formålet om at planveilederen skal sikre «vern og videreutvikling av samisk kultur (..)» understreker at samisk kultur ikke er statisk, men at kunnskapen om bruk av naturgrunnlaget og praksis er dynamisk og i utvikling, påvirket av naturen og omgivelsene. Ordet videreutvikling skal sikre kulturell kontinuitet, skal ikke tolkes som en mulighet til å avvikle og redusere det materielle kulturgrunnlaget for samene.

Punkt 2. Virkeområde

Planveilederen punkt 2 første ledd angir det saklige og geografiske virkeområdet. Det saklige virkeområde for planveilederen er behandling av alle saker etter plan- og bygningsloven som planvedtak, enkeltvedtak og dispensasjonsvedtak plansaker, herunder dispensasjonssaker. Videre omfatter det utforming av planstrategi, planprogram og utredningsprogram etter plan- og bygningsloven og etter forskrift om konsekvensutredninger.

Det saklige virkeområde til planveilederen er delvis overlappende med virkeområdet til Sametingets retningslinjer om endret bruk av utmark. Virkeområdet for retningslinjene for endret bruk av utmark omfatter, som denne planveilederen, også konsekvensutredninger, kommuneplanens arealdel, reguleringsplaner og dispensasjoner fra arealplaner, men ikke regionale planer og kommuneplanens samfunnsdel.

Det geografiske virkeområdet er identisk med det som forstås som det tradisjonelle samiske området. Området er definert i merknadene til plan- og bygningsloven § 5-4 tredje ledd om Sametingets innsigelsesmyndighet. Fylkes- og kommunebenevnelsene i planveilederen er i samsvar med de endringer av kommunestrukturen som gjelder fra 2020.

Det geografiske virkeområdet omfatter også havet utenfor samiske områder ut til en nautisk mil utenfor grunnlinjen, jf. plan- og bygningsloven § 1-2. Tradisjonelle samiske kyst- og fjordområder foreligger det ingen entydig definisjon av. Som utgangspunkt vil det måtte omfatte de kystkommuner som inngår i det tradisjonelle samiske området.

Innenfor det tradisjonelle samiske området vil nødvendigvis ikke all planlegging ha direkte betydning for samisk kultur. Dette må imidlertid vurderes for det enkelte område, og den enkelte planlegging og vedtak.

Etter punkt 2 andre ledd har Sametinget det generelle ansvaret for oppfølging, utvikling og veiledning i Side 117 av 185 forhold til planveilederen. Planveilederen etablerer også grunnlaget for Sametingets pliktige deltaking i planleggingen som Sametinget har etter plan- og bygningsloven § 3-2 tredje ledd. Sametinget har innsigelsesrett etter plan- og bygningslovens § 5-4 tredje ledd mot kommunale arealplaner og reguleringsplaner som tilsidesetter eller ikke ivaretar interesser av vesentlig betydning for samisk kultur. Sametinget kan også fremme innsigelse ved behandling av konsesjonssaker etter energiloven § 2-1, vassdragsreguleringsloven § 6 nr. 1 og vannressursloven § 24. Videre har Sametinget anledning til å kreve at regionale planer bringes inn for departementet om vesentlige samiske interesser ikke ivaretas på tilstrekkelig måte, jf. § 8-4. Hva som kan få virkninger for naturgrunnlaget for samisk kultur konkretiseres nærmere i planveilederens punkt 4 og 5. Sametinget

vil kunne fremme innsigelse til planer eller tiltak som alene, eller sammen med, tidligere planer og tiltak i området vil gjøre det umulig eller vesentlig vanskeligere for samene å fortsette med å utnytte aktuelle områder. Selv om planveilederen nærmere konkretiserer hvilke virkninger som skal vurderes og hensyn som skal ivaretas vil de nødvendigvis ikke alltid være presise i forhold til de enkelte situasjoner. Planveilederen gir planmyndigheten et stort handlingsrom til selv å utforme planer ut fra lokale forhold. Det avgjørende er at vesentlige samiske interesser ikke blir tilsidesatt.

Etter punkt 2 tredje ledd skal planveilederen legges til grunn i all planlegging. Det ligger i saken at planveilederen ikke er juridisk bindende for planmyndigheten eller å forstå som en instruks som planmyndighetene er pliktig til å følge. De enkelte punktene i planveilederen er likevel konkretiseringer av de plikter som følger av plan- og bygningsloven § 3-1 bokstav c og forpliktelser som følger av andre lover samt Norges folkerettslige forpliktelser. De ulike punktene vil slik være veiledende for den innsigelsesmyndighet Sametinget kan utøve etter lovens § 5-4 for kommuneplanens arealdel og reguleringsplaner, for klage på konsesjonsvedtak etter energiloven, vassdragsreguleringsloven og vannressursloven, og for muligheten til å bringe regionale planer inn for departementet etter lovens § 8-4. Tilsvarende som for punkt 1 vil planveilederen som følger av formålsbestemmelsen til plan- og bygningsloven gjelde også for sektorlover hvor planer etter disse vil falle innunder rammen av plan- og bygningslovens formålsbestemmelse og samvirke med plan- og bygningsloven § 3-1 bokstav c).

I planleggingen må det også tas høyde for hva som følger av FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter artikkel (SP 27), jf. menneskerettsloven §§ 2-3. Av SP 27 følger det at virkningene for urfolks kultur skal tillegges vesentlig vekt og at det aldri kan tillates inngrep i det samiske naturgrunnlaget som medfører en nekting eller vesentlig krenking av en person tilhørende urfolket eller en gruppe av urfolket i å utøve sin næring og kulturutøvelse. For tradisjonell næringsutøvelse innebærer det at inngrep ikke kan resultere i at virksomheten ikke lenger er regningsvarende (HR2017-2428-A avsnitt 71, 87, 94; NOU 2007:13 Den nye sameretten s. 203). For vurderingen av om en slik grense risikeres å bli overgått vil kriteriene a) tilstrekkelig utredningsgrunnlag, b) konsultasjoner, c) sumvirkninger, d) avbøtende tiltak og e) kvalifisert interesseovervekt måtte inngå. Disse kriteriene følger derfor også av § 3 i retningslinjen.

Punkt 3. Krav til planprosess og beslutningsgrunnlag

Denne regelen klargjør kravene til hvordan og hva som må inngå i planarbeidet.

Planveilederens punkt 3 bokstav a skal sikre opplysnings- og utredningsplikten. Dette følger også av plan- og bygningslovens utredningskrav, forvaltningslovens opplysningsplikt, naturmangfoldlovens prinsipper for offentlige beslutninger og statens utredningsinstruks. For at det skal være mulig å ta stilling til vurderingene for rettighetshavere, interesser og allmenheten samt å kunne avgjøre om det ikke har blitt foretatt en saksbehandlingsfeil må vurderingene foreligge skriftlig før vedtak fattes. Regelen sier også at vurderingene av virkningene skal bygge på vitenskapelig og tradisjonell kunnskap. Dette prinsippet følger av naturmangfoldloven § 8, jf. § 7 slik at det gjelder ved utøving av all offentlig myndighet ved forvaltning av fast eiendom. Innholdet i og omfanget av utredninger skal tilpasses den aktuelle planen og være relevant for de beslutninger som skal tas, jf. forskrift om konsekvensutredninger § 17 første ledd siste punktum.

Planveilederens punkt 3 bokstav b ivaretar prinsippet om at representanter for samiske interesser skal konsulteres om planprogram, utredningsprogram, planforslag og beslutninger. Konsultasjonsplikten kan gjelde ovenfor både Sametinget og overfor andre samiske interesser. Det

presiseres at konsultasjonsplikten vil også gjelde for samiske rettighetshavere som administrativt sorterer inn under våre naboland, og som på bakgrunn av alders tid bruk bedriver sin virksomhet i områder som faller inn Side 118 av 185 under planveilederens geografiske virkeområde. Slik konsultasjonsplikt følger av ILO 169, særlig artikkel 6, FN's urfolkserklæring artikkel 19 og SP 27. Kommunal- og moderniseringsdepartementet har nylig hatt på høring lovforslag om konsultasjoner og utkast til veileder om konsultasjonsplikten for fylkeskommuner og kommuner. Det vises derfor til disse dokumentene for nærmere gjennomgang av hvordan konsultasjoner skal gjennomføres. I merknaden til plan- og bygningsloven § 5-1 heter det at det er en særlige medvirkningsplikten for grupper av den samiske befolkningen og at dette følger av ILO 169. Medvirkningsformen i ILO 169 er konsultasjoner.

Konsultasjonsplikten følger av folkeretten og ovennevnte lovforslag er dermed en lovfesting av gjeldende rett. Sametinget vil påpeke at alle konsultasjoner skal forholde seg til de rammer forvaltningsloven og utredningsinstruksen setter. De forslag og løsninger som diskuteres vil derfor alltid ha vært gjenstand for høringer i forkant av konsultasjoner. Konsultasjoner er derfor et supplement og ikke noe som kommer til erstatning for de øvrige demokratiske beslutningsprosessene. Det understrekes at involvering, konsultasjon og medvirkning bør skje så tidlig som mulig i prosessene.

Sametinget har etter plan- og bygningslovens § 5-4 innsigelsesmyndighet. Denne myndigheten sikrer Sametingets deltakelse i planbeslutningene tilsvarende hovedelementene for konsultasjoner. Konsultasjonsplikten i den kommunale planbehandlingen gjelder derfor ikke overfor Sametinget. Ved statlige arealplaner etter plan- og bygningsloven § 6-4 er det ikke anledning til å fremme innsigelser etter plan- og bygningsloven § 5-4. I slike tilfeller vil statens konsultasjonsplikt overfor Sametinget gjelde.

Planveilederens punkt 3 bokstav c ivaretar prinsippet om at sumvirkningene av tidligere og planlagte tiltak i et bruksområde skal vurderes i alle saker etter plan- og bygningsloven og forskrift om konsekvensutredninger. Dette er svært viktig fordi et enkelttiltak som i seg selv ikke trenger være stort vil kunne utgjøre en avgjørende forskjell for muligheten til fortsatt tilgang og kontinuiteten i den tradisjonelle bruken av naturgrunnet. Av merknaden til plan- og bygningsloven § 3-1 framkommer det også at der reindriftsinteresser blir berørt skal de samlede effektene av planer og tiltak innenfor det enkelte reinbeitedistriktet/samebyen vurderes. Dette følger også av forskriften til konsekvensutredninger § 21 tredje ledd (KU-forskriften). I KU-forskriften skal slike samlede virkninger vurderes for alle miljø og samfunnstema. Etter SP artikkel 27 er heller ikke slike sumvirkningsvurderinger begrenset til en eksklusiv og kulturspesifikk samisk bruk som reindrift. Disse vurderingene må derfor også foretas for annen tradisjonell bruk av naturgrunnet, jf. menneskerettsloven §§ 2-3.

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 naturgrunnet. 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. Tilsvarende skal mulighetene for å fastsette vilkår om gjenoppretting, restitusjon og tilbakeføring av arealer og ressurser etter avsluttet tiltak vurderes. Dette følger av FN's erklæring om urfolks rettigheter artikkel 28. Artikkel 28 stiller opp en forpliktelse til gjenoppretting, restitusjon og tilbakeføring av landområder, territorier og ressurser urfolk tradisjonelt har eid eller på annen måte har befolket eller brukt, og som er konfiskert, okkupert eller på annen måte fratatt dem uten at de selv har gitt sitt frie

og informerte forhåndssamtykke. Høyesterett forankrer også en slik gjenoppbyggingsplikt i ILOkonvensjon nr. 169 artikkel 14 (1), jf. HR-2018-456-P (Nesseby) avsnitt 173.

Planveilederens punkt 3 bokstav e ivaretar prinsippet om at hensynet til naturgrunnlaget for samisk kultur mv. gis vesentlig vekt. Også dette er et krav som følger av SP 27. Slike bestemmelser er også innarbeidet i miljø- og ressurslovgivingen, som naturmangfoldsloven (§ 14), mineralloven (§ 17), havressursloven (§ 7 bokstav g) og havenergiloven (§1-5). Dette innebærer at hensynet til naturgrunnlaget ikke bare inngår som ett forhold på linje med mange andre. Om tiltaket har sterkt innskrenkende virkninger for naturgrunnlaget til den tradisjonelle samiske naturbruken så skal andre hensyn ikke ha en klar interesseovervekt.

Planveilederen bokstav f ivaretar prinsippet om at etter en samlet vurdering kan det ikke tillates et slikt Side 119 av 185 inngrep i naturgrunnlaget som virker til nekting eller vesentlig krenking av samisk kultur, næringsutøvelse eller samfunnsliv. Dette er en absolutt terskel for hva som kan tillates etter SP 27. Dersom et inngrep resulterer i at en samisk tradisjonell næringsutøver ikke lenger kan drive regningssvarende med bruk av naturgrunnlaget i området kan tiltaket ikke tillates (HR-2017-2428-A avsnitt 71, 87, 94; NOU 2007:13 Den nye sameretten s. 203; Geir Ulfstein 2013). I den samlede vurderingen inngår de forhold som følger av planveilederens punkt 4 bokstav a til e. Der samisk kultur med språk, samfunnsliv og næringsutøvelse allerede er sterkt presset vil dette også utgjøre en viktig faktor i den samlede vurderingen.

Planveilederens punkt 3 bokstav g understreker at samisktalende parter kan få benytte samisk skriftlig og muntlig. For kommunale, regionale og statlige organ i forvaltningsområdet for samisk språk følger dette av sameloven §§ 3-2 og 3-3. Utenfor språkforvaltningsområdet er det ikke en direkte rett å benytte samisk i møte med offentlig organ. Det er likevel vesentlig at det legges til rette for dette om saken skal bli tilstrekkelig opplyst og konsultasjoner skal ha tilsiktet effekt.

Punkt 4. Viktige hensyn å ta for næringsutøvelse

Planveilederen punkt 4 bokstav a klargjør hvilke virkninger som skal vurderes for reindriften ved endret bruk av utmark.

Areal- og naturgrunnlaget er reindriftas viktigste ressurs. Det er selve forutsetningen for reindrift som næring og kultur. Offentlige myndigheter og andre rettighetshavere har derfor sammen med reindrifta selv et ansvar for å sikre reindriftsarealene. Dette følger også av reindriftsloven § 1. Reindriftras driftsform gjør næringen svært arealavhengig, noe som har sin bakgrunn i marginale beiteområder og reinens behov for ulike sesongbeiter og flyttleier mellom dem. I planbehandlingen skal virkningene for reindriftras areal- og ressursgrunnlaget vurderes. Virkningene må vurderes for de ulike organiseringsog rettighetsnivå i reindrifta. Dette er nødvendig fordi inngrep som har konsekvenser slik at én reieneier ikke lenger kan drive regningssvarende i sin siida og distrikt ikke vil kunne tillates, jf. planveilederen punkt 3 bokstav f.

Sametinget har et helhetlig ansvar for å sikre grunnlaget for reindrifta og har derfor også innsigelsesmyndighet i planer med vesentlig virkning for reindrifta. Reindriftsforvaltningen hos Fylkesmannen er statens myndighet i reindriftsaker og er derfor ikke reindriftras representant i plansaker. Sametinget som folkevalgt organ representerer det samiske folk, men er ikke representant for de enkelte samiske rettighetshavere. Reindrifta med distriktsstyret eller siida har derfor krav på å representere seg selv i planarbeidet, jf. planveilederen punkt 3 bokstav b. Fylkesmannen har, som Sametinget, innsigelsesmyndighet for vern av reindriftras areal- og ressursgrunnlag. Selv om

Sametinget og Fylkesmannen skulle vurdere spørsmålet om innsigelse ulikt vil ikke dette ha noen betydning for om innsigelse kan fremmes, men vil inngå som en del av avveiningen departementet må gjøre i saken når den skal avgjøres av departementet.

Det følger videre av planveilederen punkt 4 bokstav a at både de lokale og regionale virkninger av endret bruk skal vurderes, herunder unnvikelseeffektene. Inngrep vil kunne ha direkte konsekvenser for arealgrunnlaget, men reindriftas driftsform med kalvings-, beite- og trekkområder med passasjer er et gjensidig og samlet system som kan falle sammen ved inngrep. Reinene vil unnvike områder med inngrep og aktivitet noe som vil innskrenke dets muligheter for bruk av større områder enn selve det konkrete fysiske inngrepet. Dette innebærer at de indirekte og regionale effektene ofte kan være minst like alvorlige ved endret bruk av utmark som de lokale og direkte virkningene. Det er derfor avgjørende at virkningene for hele driftssystemet blir vurdert ved planer og tiltak.

Planveilederen punkt 4 bokstav b ivaretar reindriftslovens bestemmelser om at flyttleier ikke kan stenges, jf. reindriftsloven § 22. En flyttlei vises på kart med en bredde på 1,5 km. Denne plasseringen av flyttlei kan variere betydelig avhengig av vær og føreforhold. Flyttlei angir derfor bare hovedretning, en må derfor regne med at flytting må kunne skje over et betydelig bredere felt. I en situasjon hvor reindriften ikke fritt og uhindret kan flytte med sin rein etter en tradisjonell flyttlei, anses flytteleien for å være stengt. Dette innebærer at ikke bare en fullstendig blokkering av leien omfattes, men også innsnevring av og bygging like ved leien, samt forstyrrelser som bygging av tiltaket medfører, kan omfattes av bestemmelsen. Dette må vurderes i det konkrete tilfellet. Flyttleiene har et særlig sterkt vern nettopp fordi de er av helt sentral betydning for en fortsatt reindrift. Det er derfor viktig at planer og tiltak konkret vurderer virkningene i forhold til vernet av flyttleiene etter reindriftslovens § 22. Med til Side 120 av 185 flyttlei regnes også faste inn- og avlastingsplasser for transport av reinen.

Planveilederens punkt 4 bokstav c knytter seg til arealer for og tiltaks virkninger på kyst- og fjordfiske. For ny arealbruk ut til en nautisk mil utenfor grunnlinja bør oppdrettsanlegg, vind- og bølgekraftsutbygging, deponering ved mineralvirksomhet, petroleumsaktivitet med skipstrafikk, rørlegging og kabling mv. vurderes opp mot virkningene for eksisterende fiskeplasser og gyteområder. Denne bestemmelsen retter seg derfor mot den faktiske arealbruken, som vil kunne virke til fortrengsel for fortsatt i fiske i disse områdene. Virkningene av slik endret arealbruk bør særlig vurderes i forhold til muligheten til fortsatt lokal bruk og bosetting, og dens betydning for samisk kultur. I akvakulturloven følger det at det skal foretas en avveining av arealinteresser ved plassering av lokaliteter til akvakultur, og at det blant annet særlig skal legges vekt på andre arealinteresser, jf. §§ 6 og 16. I Forskrift om tillatelse til akvakultur av andre arter enn laks, ørret og regnbueørret heter det i § 7 første ledd bokstav a andre punktum at: «Lokaliteter for torsk skal ikke etableres i gyteområder for vill torsk». Det er det samme forholdet som er nedfelt i denne planveilederen. For avklaringen av gyteområder vil innhenting av tradisjonell kunnskap om dette være viktig.

Punkt 4 bokstav c knytter seg også til virkningene tiltak kan ha utover det konkrete fysiske tiltaket i sjø. Dette omfatter tiltak som kan forurense, endre isdannelse, strømmer, vannsammensetning og -temperatur i fjordene. Dette kan for eksempel gjelde petroleumsrelatert aktivitet, oppdrettsanlegg, fjorddeponering eller vassdragsreguleringer som medfører at beitegrunnlag og gyteforhold for fisk endres, forstyrres eller ødelegges. Når slike tiltak medfører at et geografisk begrenset fiske som i det alt vesentlige har vært drevet av befolkningen i et bestemt område faller bort, bør de etter ikke tillates. Dette følger også av Høyesteretts dom i Kåfjord-saken (Rt. 1985 s. 247) hvor Høyesteretts fant at en vassdragsregulering som hadde medført økt isdannelse i fjorden medførte erstatningsplikt for tapt fiske for 50 fjordfiskere som drev hjemmefiske i Kåfjorden. Dette ble begrunnet med at

fjordfiskernes bruk hadde vært så konsentrert og særpreget at den langt på veg kunne betegnes som eksklusiv, og utad hadde fremtrådt på vesentlig samme måte som utøvelsen av en rettighet.

Punkt 4 bokstav c legger også til grunn at mangel på kunnskap ikke kan brukes som begrunnelse for å gjennomføre tiltaket. Tilsvarende prinsipp følger også av naturmangfoldsloven § 9.

Planveilederen punkt 4 bokstav d ivaretar prinsippet om at naturgrunnlaget for tradisjonell utmarksbruk som jakt, fangst, fiske, sanking, bærplukking og uttak av virke til duodji skal sikres. Opplistingen av former for utnyttelse av fornybare ressurser i utmarka er ikke uttømmende, og kan for eksempel også omfatte plukking av lav i reindrifta der dette er lovlig, jf. reindriftsloven § 64. Etter reindriftslovens § 26 har den som har rett til å utøve reindrift også rett til å drive jakt, fangst og fiske i statsallmenning, i ikke særskilt matrikulert statseiendom og på Finnmarkseiendommens grunn innenfor det reinbeitedistrikt hvor reindriften foregår. Også på privateid grunn kan reindriftsberettigede ha ervervet rettigheter til jakt, fangst og fiske med grunnlag i hevd eller alders tids bruk, jf. reindriftsloven § 4.

Personer og grupper av personer som ikke er knyttet til reindrifta vil også kunne ha ervervet rett til utnyttelse av fornybare ressurser etter hevd og alders tids bruk. Punkt 4 bokstav d konstaterer at enkeltpersoner og grupper av personer sin bruk av naturgrunnlaget, som jakt, fangst, multeplukking mv., vil kunne være viktig for sikring og utvikling av samisk kultur. Dette punktet i planveilederen legger opp til at planmyndigheten må sikre arealer for dette. Gjennom konsultasjoner og bruk av tradisjonell kunnskap bør særlig sentrale og viktige områder for slik utnyttelse av ressursene ivaretas i planleggingen. Det vil for eksempel være mulig å fastsette hensynssoner etter plan- og bygningslovens § 11-8 for vårjakt på ender, snarefangst av ryper, innlandsfiske med garn, viktige multemyrer mv.

Planveilederen punkt 4 bokstav e sier at det i planleggingen skal søkes å ivareta kontinuiteten og tilgangen til ferdselsårer knyttet til tradisjonell utmarksbruk. Fortsatt praktisk adgang til utmarksressursene er en forutsetning til opprettholdelse av tradisjonell bruk og kunnskapen om denne bruken, jf. Konvensjonen om biologisk mangfold art. 8j og 10 (c) og naturmangfoldloven § 1. Tradisjonell bruk er ikke en statisk bruk. Både kunnskapen om bruk og selve praksisen er dynamisk og i utvikling, påvirket av naturen og omgivelsene. Muligheten til fortsatt bruk av ferdselsårer for jakt, fangst og høsting er derfor viktig for lokalbefolkningen. En endret bruk som hindrer en slik kontinuitet i og tilgang til ferdselsårer vil innskrenke tradisjonell bruk av naturgrunnlaget. Bruken av ferdselsårer må likevel være forenelig med bevaringen av det biologiske, landskapsmessige og geologiske mangfoldet, jf. retningslinjen § 7 bokstav a. Det er derfor den lokale og tradisjonelle bruken av ferdselsårene som må søkes sikret.

Punkt 4 bokstav f knytter seg til vern av dyrka og dyrkbar jord som følger av jordlova § 9. Ved vurdering av unntak fra jordlovas bestemmelse om at dyrka jord ikke må brukes til formål som ikke tar sikte på jordbruksproduksjon må det foretas en samlet vurdering hvor hensynet til tradisjonell samisk næringsutøvelse vektlegges i henhold til veiledningspunkt 3 bokstav a til f.

Planveilederens punkt 4 andre ledd sier at arealplaners virkninger må vurderes for enkeltpersoner og grupper av personer som helt, delvis eller gjennom kombinasjoner av utmarksbruk og næringsveier har sitt livsgrunnlag knyttet til utnyttelsen av naturgrunnlaget. Bestemmelse klargjør at det både kan være enkeltpersoner og grupper av personer som utnytter fornybare ressurser, og som må sikres arealer til dette. Dette tilsvarer også Finnmarksloven § 24 om at kommunen kan tildele en særskilt rett til å utnytte fornybare ressurser på områder nærmere angitt etter tradisjonell bruk. Det er ikke noe krav om at denne utnyttelsen må være i form av næringsvirksomhet av en viss inntektsbringende størrelse. Utnyttelsen kan gjerne skje i kombinasjon med annen virksomhet som gir grunnlag for

livsopphold. Ofte vil slik utnyttelse være virksomhet som gir et bidrag til en husholdsøkonomi, og slik også begrense behovet for direkte inntektsbringende arbeid eller virksomhet.

Punkt 5. Viktige hensyn å ta for kultur og samfunnsliv

Planlegging og vedtak skal virke til en mest mulig bærekraftig bruk og med det ivaretagelse av naturen som grunnlag for kultur, næringsutøvelse og samfunnsliv slik det også følger av naturmangfoldloven § 1. De hensyn og virkninger som etter planveilederen må søkes ivare tatt for samisk kultur generelt og samisk samfunnsliv er naturens bærekraft, sosiokulturelle forhold, barns oppvekstmiljø og kulturminner og kulturmiljøer.

Etter planveilederen punkt 5 bokstav a bør planer gi mulighet til en bærekraftig bruk og ivaretagelse av naturen som grunnlag for samisk kultur. I dette ligger at det skal vurderes om virkningen av planer sikrer at behovene for dagens samiske kultur og samfunn uten å redusere mulighetene for framtidens samiske samfunn får dekket sine behov. Tas det ikke vare på naturens biologiske mangfold, landskapsmessige geologiske mangfold og økologiske prosesser vil grunnlaget for samisk kultur innskrenkes. Dette følger også av naturmangfoldsloven §§ 1 og 4. Virkningene av endret bruk på det biologiske mangfoldet, det landskapsmessige geologiske mangfoldet og de økologiske prosessene skal derfor vurderes.

Etter planveilederen punkt 5 bokstav b må virkningene på sosiokulturelle forhold vurderes. Planers virkninger på samisk språk skal vurderes og tas hensyn til. En kan se for seg at tiltak kan virke til tilkomst av samiskspråklig kompetanse eller at den samiske språksituasjonen ivaretas. Situasjoner der samisk kultur er presset og språket står svært svakt kan og tilsi at et tiltak i naturgrunnlaget som innskrenker tradisjonell samisk bruk der språket også benyttes virker til ytterligere svekkelse av samisk språk. Sosial praksis og overføring av tradisjonell kunnskap er viktige elementer for kulturen. Om tilflytting og eller innpendling ikke skjer gjennom en integrering i det lokale samiske kulturelle fellesskapet kan det virke til å svekke sosiale praksiser som ellers er med å opprettholde samisk kultur i lokalsamfunnet. Forutsetningen for en slik integrering er likevel gjerne at den samiske kulturen står sterkt og ikke er presset i et område. Disse sidene må vurderes i planleggingen.

Virkninger for bosted, lokalsamfunn og generasjoners tilhørighet er også noe som må vurderes i planleggingen. Bosettingsmønsteret ofte er formet av slekts- og stedstilknytning og flyttemønstre. Også i dag preger slekter de samiske bosettingene, og slekt kan derfor være lesbart i det bygde landskapet. Slekta spor etter arbeid og tilstedeværelse skaper også tilknytning til stedene i dag. Når boplasser blir fraflytta blir slekta ikke lenger det samme tilknytningspunktet. Gården, bygninger og landskap blir da gjerne tilsvarende viktig. En slik tilknytning blir derfor for mange en viktig begrunnelse for å holde fast ved slekta tidligere bosted eller boplass, og å bruke det til fritidsbolig og fritidsområde. Slik bruk vil også kunne uttrykke en endret eller fornyet måte å oppfatte stedene som sesongboplasser, tilpasset moderne levemåter og inntektsbringende virksomhet. Dette gir kontinuitet i tilhørighet og bruk av bosted og landskap. Slike hensyn må vurderes. Utarbeiding av planbestemmelser og -retningslinjer i kommuneplanens arealdel for spredt bebyggelse i LNFR-soner bør ta hensyn til dette. I dette punktet påpekes det at dette også vil gjelde i kyst- og fjordområder. I plan- og bygningslovens § 11-4 nr. 5 bokstav b, jf. § 11-11 gis det anledning til å sette av areal til spredt bolig-, fritids- og næringsbebyggelse. Bestemmelsen er ikke ment å åpne for en spredt bolig- og hyttebygging i større grad enn hittil, og skal bare benyttes for reelt spredt utbygging i LNFR-sonen. Muligheten for spredt bolig- og fritidsbebyggelse, som ikke anses som en del av landbruket og reindriften, er ment som et styringsredskap for enkeltsaksbehandling.

Punkt 5 bokstav c konkretiserer nærmere hvordan en gjennom planlegging kan sikre gode oppvekstmiljø for barn og gi dem mulighet til å opprettholde og utvikle samisk kultur og identitet. Dette punktet utfyller de statlige planretningslinjene for å styrke barn og unges interesser i planleggingen. Samiske barn må trygges gode og tilgjengelige utearealer for daglig aktivitet i nærmiljøet. I større byer og tettsteder kan det være aktuelt med leke- og møteplasser hvor samiske barn lett kan møtes og samhandle. Også i områder hvor det kan være lange avstander mellom barn, vil tiltak som gir mulighet for felles frilek og selvstyrt aktivitet være viktig. I enkelte lokalsamfunn har barns lekeområder vært i bruk i lang tid, kanskje generasjoner. Det vil være av betydning at planleggingen skal ta hensyn til dette og sørge for at slike områder beholdes for barns lek og aktivitet. Leke- og uteområder bør tilrettelegges og utformes med tanke på gjenkjennelse og samiske kulturtrekk.

Punkt 5 bokstav c andre punktum framhever at planutformingen bør vurdere muligheten for kontakt mellom generasjoner. Ett sentralt trekk i samisk kultur er at overføring av kunnskap og tradisjoner ofte skjer i praktisk samhandling mellom generasjonene. Planleggingen bør legge til rette for at dette fortsatt skal kunne skje. Dette kan for eksempel dreie seg om hvor barnehager og boliger for eldre eller eldresentre lokaliseres i forhold til hverandre, og hvordan de er plassert i forhold til historiske spor som gammetuffer, fangstplasser og bruksområder som fiskeplasser og lignende.

Planveilederens punkt 5 bokstav d gir en føring på at utbygging av nye hytteområder som hovedregel bør skje etter reguleringsplan. Infrastrukturtiltak som veg, vann, kloakk og strøm som er aktuelt for slike hytteområder bør inngå i reguleringsplanene. Om slike infrastrukturtiltak kommer aktualiseres etter at reguleringsplan er vedtatt og hytteområde er etablert, bør regelen være at tiltakene bare iverksettes etter reguleringsendring, og ikke etter dispensasjon. Dette punktet er tatt inn på bakgrunn av erfaringer fra ulike områder der særlig veger til hytter og hytteområder har blitt opparbeidet uten plan og i mange tilfeller uten tillatelse etter plan- og bygningslovens bestemmelser. En mest mulig samlet utbygging vil konsentrere belastningen på utmarksbruken enten det er knyttet til reindrift, jordbruk eller jakt og fangst. At alle større utbygginger bør styres gjennom kommuneplanens arealdel sikrer både bred medvirkning, helhetlige vurderinger og god forutsigbarhet.

Planveilederens punkt 5 bokstav e viser til at det i planleggingen tas hensyn til samiske steder av særskilt kulturhistorisk betydning både for dets historiske verdi, men og for dets bruksverdi i dag og for framtidige generasjoner. Av kulturminneloven § 3 følger det at det ikke skal settes i gang tiltak som på en utilbørlig måte vil kunne skjemme automatisk freda kulturminne etter kulturminnelovens § 4. Den lokale oppfatningen av hvordan ulike tiltak virker på kulturhistoriske viktige steder skal tas tilsvarende hensyn til. Selv om et tiltak ikke medfører at det skjer direkte fysiske inngrep i stedet, vil effekten av det kunne oppleves skjemmende på kulturminnene.