



SÁMEDIGGI  
SAMETINGET

# Notáhta • Notat

Geasa/Til:  
Min čuj./Vár ref: 19/3609 - 6  
Beaivi/Dato: 06.05.2020

## Høringsnotat - Revidering av Sametingets retningslinjer for endret bruk av utmark

### Innledning

Etter finnmarksloven § 4 kan Sametinget gi retningslinjer for: «hvordan virkningen for samisk kultur, reindrift, utmarksbruk, næringsutøvelse og samfunnsliv av endret bruk av utmark skal bedømmes».

Sametinget fastsatte etter høring 24. mai 2007 slike retningslinjer som ble godkjent av Arbeids- og inkluderingsdepartementet 11. juni 2007 med hjemmel i lov 17. juni 2005 nr. 85 om rettsforhold og forvaltning av grunn og naturressurser i Finnmark fylke (finnmarksloven) § 4.

Erfaringene med praktiseringen av retningslinjene sammen med erfaringene med Sametingets innsigelsesmyndighet etter plan- og bygningsloven gir behov for en revidering.

Sametingets innsigelsesmyndighet etter plan- og bygningsloven medførte at Sametinget i 2010 vedtok en veileder for vern av samisk kultur, næringsutøvelse og samfunnsliv ved statlig, regional og kommunal planlegging samt enkeltvedtak etter plan- og bygningsloven etter annen lovgiving. Retningslinjene for endret bruk av utmark og Sametingets planveileder har stor grad av saklig og geografisk overlapping. Det er derfor et behov for å samordne disse samtidig som det har vist seg behov for å tydeliggjøre ulike bestemmelser. Dette gjøres gjennom endret oppbygging og språklig forenkling av reglene, fulgt av utdypende og forklarende kommentarer/merknader.

Sametingets retningslinjer for endret bruk av utmark har bindende virkning for hvilke samiske hensyn som inngår i vurderingen av offentlige myndigheter og Finnmarkseiendommen/Finnmárkkuoopmodat (FeFo). Retningslinjens regler om saksbehandling er prinsipper som bør legges til grunn. Disse reglene er derfor i seg selv ikke bindende for bestemte framgangsmåter i saker om endret bruk av utmark, men er ment å samsvare med annen lovgiving og folkerettens regler om urfolk og minoriteter, jf. Finnmarksloven § 3.

Retningslinjene er bygget opp med kortfattede bestemmelser. Til de enkelte bestemmelsene er det gitt mer utfyllende kommentarer der det også gis henvisninger til annen lovgiving og folkerettslige bestemmelser.

### Forslag til retningslinjer

#### § 1 Formål

Retningslinjenes formål er å legge til rette for å sikre naturgrunnet for og vern av samisk kultur, reindrift, utmarksbruk, næringsutøvelse og samfunnsliv i alle avgjørelser om endret bruk av utmark.

#### § 2 Virkeområde

Retningslinjene gjelder for fast eiendom og vassdrag med naturressurser i Finnmark. Med Finnmark menes det området som utgjorde Finnmark fylke 1. juli 2006. I strandlinjen gjelder loven så langt ut i sjøen som den private eiendomsretten strekker seg.

Retningslinjene gjelder statlige, fylkeskommunale og kommunale myndigheter og Finnmarkseiendommen i deres behandling av saker om endret bruk av utmark.

Retningslinjene skal legges til grunn for vurderingene av hvilken betydning endret bruk av utmark vil ha for samisk kultur reindrift, utmarksbruk, næringsutøvelse og samfunnsliv.

### *§ 3 Endret bruk av utmark*

Endret bruk av utmark er planer og tiltak av en viss varighet med innskrenkende virkninger for tradisjonell bruk av naturgrunnlaget i bruksområdet.

Begrepet utmark forstås som mark som ikke regnes som innmark så som gårdsplass, hustomt, industriområder, dyrket mark, engslått og kulturbeite for husdyr samt liknende område hvor allmenhetens ferdsel vil være til utilbørlig fortrengsel for eier eller bruker, jf. friluftsløven § 1 a.

### *§ 4 Prinsipper ved vurdering av endret bruk av utmark*

For tiltak som medfører endret bruk av utmark legges følgende prinsipper til grunn når der foretas vurderinger:

- a. Virkningene for den tradisjonelle bruken av naturgrunnlaget er så godt utredet og opplyst som mulig, og bygger på tradisjonell og vitenskapelig kunnskap. Vurderingene er skriftlig tilgjengelig for berørte rettighetshavere, interesser og allmenheten.
- b. Sametinget og representanter for samiske interesser konsulteres. Konsultasjoner gjennomføres med full informasjon om relevante forhold på alle stadier av en sak og foretas i god tro med formål om å oppnå enighet. For Finnmarkseiendommen og i saker hvor Sametinget har innsigelsesadgang etter plan- og bygningsloven § 5-4 konsulteres ikke Sametinget.
- c. De samlede virkningene av tiltak innenfor det aktuelle bruksområdet vurderes slik at det tas hensyn til tidligere og andre planlagte tiltak.
- d. Eventuelle vilkår vurderes og utformes med sikte på å motvirke at planer og tiltak får uheldige følger for den tradisjonelle bruken av naturgrunnlaget.
- e. Virkningene av endret bruk av utmark for kultur, reindrift, utmarksbruk, næringsutøvelse og samfunnsliv gis vesentlig vekt.
- f. Planvedtak og andre vedtak om inngrep i naturgrunnlaget virker etter en samlet vurdering ikke til nektning eller vesentlig krenking av fortsatt kultur, reindrift, utmarksbruk, næringsutøvelse og samfunnsliv i bruksområdet.
- g. Samisktalende parter kan benytte samisk både skriftlig og muntlig.

### *§ 5 Virkninger for reindriften*

For planleggingen og vedtak som medfører endret bruk av utmark:

- a. Skal virkningene for areal- og ressursgrunnlaget til reinbeitedistrikt, siidaer, siidaandeler og reineiere vurderes.
- b. Skal lokale og regionale virkninger for reindriften vurderes, herunder unnvikelseeffekt.
- c. Må flyttleier ikke stenges.

### *§ 6 Virkninger for utmarksbruk og næringsutøvelse*

For planleggingen og vedtak som medfører endret bruk av utmark skal det vurderes hvilke virkninger det vil kunne få for:

- a. Tradisjonell utmarksbruk som jakt, fangst, fiske, vedhugst, sanking, bærplukking og uttak for virke til duodji.
- b. Dyrkbar jord for jordbruksproduksjon.

- c. Beiteområder til husdyr for så stor buskap som bruket kan vinterfø.
- d. Kontinuiteten i ferdsel og tilgang til ferdselsårer knyttet til tradisjonell utmarksbruk.

Virkninger skal 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.

#### *§ 7 Virkninger for kultur og samfunnsliv*

For planleggingen og vedtak som medfører endret bruk av utmark skal det vurderes hvilke virkninger det vil kunne få for:

- a. Muligheten til en bærekraftig bruk og ivaretagelse av naturen som grunnlag for samisk kultur. Virkningene av et tiltak for naturens biologiske, landskapsmessige og geologiske mangfold og økologiske prosesser må derfor inngå i vurderingen.
- b. Sosiokulturelle forhold som bruk av språk, sosial praksis, overføring av tradisjonell kunnskap og generasjoners tilhørighet til landskap, bosted og lokalsamfunn.
- c. Kulturminner og kulturmiljøer, herunder lokaliteter 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 bestemmelser**

#### ***Kommentar til § 1 Formål:***

Bestemmelsen bygger på 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». Av lovforarbeidene (Ot.prp. nr. 53, 2002-2003 og Innst. O. nr. 80, 2004-2005) følger det at et hovedformål med loven er å sikre naturgrunnlaget for samisk kultur. Retningslinjens formålsbestemmelse er videre i samsvar med oppgave og hensynsbestemmelsen i plan- og bygningsloven § 3-1 bokstav c hvor det heter at planer etter loven skal: «sikre naturgrunnlaget for samisk kultur, næringsutøvelse og samfunnsliv». Et slikt vern følges også av Grunnlovens § 108.

Ved at Sametinget er gitt myndigheten til å gi retningslinjer for endret bruk av utmark etter Finnmarksloven § 4 følger det at det er Sametinget som avgjør hvilke samiske hensyn som skal vurderes og hvordan virkningene av endret bruk skal vurderes. Finnmarkseiendommen (FeFo), statlige myndigheter og kommunale myndigheter kan derfor ikke legge vekt på andre samiske hensyn enn de Sametinget har fastsatt i retningslinjene. Det er også Sametinget som avgjør hva som vil være til skade for samisk kultur ved endret bruk av utmark (Ot. prp. nr. 53, 2002-2003 s. 106). Også av lovforarbeidene til plan- og bygningsloven følger det at det er opp til Sametingets skjønnsmessige vurdering å avgjøre hva som er av vesentlig betydning for samisk kultur og næringsutøvelse (Ot.prp. nr. 32, 2007-2008). Denne forståelsen av retningslinjenes formål er en videreføring av det som ligger i de eksisterende retningslinjene der det heter i formålsbestemmelsen at retningslinjene skal bidra til å sikre naturgrunnlaget «på samenes egne premisser».

Ved saker om endret bruk av utmark er det vernet av samisk kultur mv. som er det sentrale. Formålet med retningslinjene er å sikre kontinuitet i samenes tilgang til grunn og naturressurser. Retningslinjene er derfor ikke et virkemiddel for å begrunne inngrep som vurderes som positivt for samisk kultur fordi det gir utsikter til arbeidsplasser som utnytter ressursene på nye måter og som kan gi bedret kommunal økonomi eller lignende, selv om det fortrenger eller gir vesentlige ulemper for eksisterende og tradisjonell samisk bruk av utmarka. Det sentrale formålet med retningslinjen er ivaretagelsen av eksisterende og tradisjonell samisk bruk av naturgrunnlaget. Dette følger for øvrig også av ILO-konvensjonen nr. 169 om urfolk og stammefolk i selvstendige stater (ILO 169) artikkel 14 og 15 nr. 1, FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter artikkel 27 (SP 27), jf.

Finnmarksloven § 3, og FNs urfolkserklæring. Dette betyr ikke at inngrep eller endret bruk av utmark ikke kan skje slik at det også er positivt for samisk kultur på andre måter enn en fortsatt tradisjonell bruk, men det kan ikke samtidig innebære fortrenkning av eller vesentlig skade for den eksisterende og tradisjonelle bruken. Dette er for øvrig parallelt til hva som er tilfellet for forvaltningen av statsallmenningene etter fjellovens § 12 første ledd. Det vil derfor måtte være opp til Sametinget å i den enkelte sak kunne komme til at et tiltak som innskrenker samisk tradisjonell lokal bruk likevel er positivt for samisk kultur som sådan. Finnmarkseiendommen (FeFo) og kommunale og statlige myndigheter kan altså ikke benytte retningslinjene til selv å konkludere med at et tiltak innskrenker tradisjonell bruk av naturgrunnet, men likevel er best for samisk kultur mv. og derfor tillates.

**Kommentar til § 2 Virkeområde:**

Retningslinjenes virkeområde tilsvarer Finnmarkslovens virkeområde, jf. Finnmarksloven § 2. Det geografiske virkeområdet er det området som utgjorde Finnmark fylke da loven trådte i kraft 1. juli 2006 (Prop 134 L, 2018-2019). Retningslinjene gjelder for hele Finnmark og ikke bare saker om endret bruk for den grunnen Finnmarkseiendommen (FeFo) eier og forvalter. Konsekvensen av dette er at offentlige myndigheter må ta hensyn til retningslinjene ved behandling av saker om endret bruk av utmark uavhengig av hvem som er eier av det aktuelle området.

Etter § 2 andre ledd gjelder retningslinjene statlige, kommunale og fylkeskommunale myndigheter og FeFos behandling av saker om endret bruk av utmark. For offentlige myndigheter knytter dette seg til plansaker, herunder dispensasjonssaker, konsesjonssaker og andre vedtak etter ulike særlover som medfører endret bruk av utmark. Retningslinjene kommer dermed heller ikke til anvendelse for tiltak som ikke er søknadspliktig.

I utforming av planstrategi, planprogram og utredningsprogram etter plan- og bygningsloven og etter forskrift om konsekvensutredninger er det viktig å sikre at de virkningene denne retningslinjen angir blir vurdert. Virkningene for samisk kultur mv. angitt i denne retningslinjen skal vurderes ved utarbeiding av planbeskrivelser, konseptvalgutredninger og konsekvensutredninger og i saksopplysningene utarbeidet som grunnlag for andre vedtak om endret bruk av utmark.

For fylkeskommunale og kommunale vedtak etter plan- og bygningsloven som er i samsvar med arealplan, og hvor både forskrift om konsekvensutredning og retningslinjene om endret bruk av utmark er fulgt, kommer ikke denne retningslinjene til anvendelse på nytt. Dette er i samsvar med de eksisterende retningslinjene, men tydeliggjør at dette gjelder så langt det ikke ellers er krav om nærmere utredninger på regulerings- eller områdeplannivå.

For vedtak av ikke-kommunale organ som utøver offentlig myndighet i saker som er i samsvar med arealplan, som konsesjoner og tillatelser etter annet lovverk, skal det foretas selvstendige vurderinger etter denne retningslinjen. Der tiltak skjer etter flere lover og berører flere offentlige myndigheter må den enkelte myndighet ta hensyn til sakens kompleksitet i forbindelse med vurderingene av endret bruk av utmark. Det kan ses hen til hvordan andre myndigheter har vurdert virkningene av endret bruk av utmark uten at dette går ut over den selvstendige plikten til å påse at saken er så godt opplyst som mulig, jf. forvaltningsloven § 17. Det samme gjelder for FeFo, for de vedtak de skal fatte om endret bruk av utmark og avhendelse av fast eiendom mv. etter Finnmarksloven § 10.

Etter § 2 tredje ledd skal retningslinjene legges til grunn i vurderingen av virkningen et tiltak som innebærer endret bruk av utmark vil ha for samisk kultur mv. Dersom offentlige myndigheter unnlater å foreta en slik vurdering vil det være en saksbehandlingsfeil som kan ha betydning for vedtakets gyldighet. Av finnmarkslovens forarbeider følger det at vurderingen av retningslinjene bare er avgjørende for vurderingen av de samiske hensynene, ikke for den endelige beslutningen der hensynene til andre forhold også gjør seg gjeldende (Ot.prp. nr. 53, 2002-2003, Innst. O. nr. 80, 2004-2005).

**Kommentar til § 3 Endret bruk av utmark:**

Retningslinjens § 3 første ledd definerer hva som forstås med «endret bruk av utmark». Det sentrale i vurderingen av om et tiltak innebærer endret bruk av utmark er om det med en viss varighet har fysiske og praktiske innskrenkende virkninger for den tradisjonelle bruken av naturgrunnet i området. Hva som er endret bruk av utmark krever en konkret vurdering av a) det fysiske inngrepets omfang, b) aktiviteten tiltaket medfører i et område, c) varigheten av tiltaket og d) virkningene av tiltak for tradisjonell bruk av naturgrunnet. Virkningene av tiltak for kontinuitet i samenes tilgang til grunn og naturressursene er helt sentralt for avgjørelsen av om det forstås som endret bruk av utmark, jf. retningslinjens § 1.

Alle fysiske inngrep som krever offentlig tillatelse som arealplaner, dispensasjoner fra arealplaner, konsesjoner, tillatelser og vedtak vil være å anse som endret bruk av utmark. Det samme gjelder fysisk utvidelse, økt aktivitet eller endring av eksisterende tiltak der det kreves offentlig tillatelse. Selv om et tiltaks fysiske omfang ikke er stort må det ses på om det i sum sammen med tidligere inngrep og reguleringer vil ha en innskrenkende virkning for tradisjonell bruk av naturgrunnet i området (se retningslinjenes § 4 bokstav c).

Tiltak må ha en slik varighet og karakter at det har innskrenkende virkning for den tradisjonelle bruken av naturgrunnet for at det kan anses som endret bruk. Er tiltaket midlertidig, men medfører fysiske inngrep som ikke kan tilbakestilles, er det likevel å anse som endret bruk. Det samme gjelder om tiltaket er midlertidig uten at det medfører fysiske inngrep, men har en aktivitet på en tid av året eller av en varighet som strekker seg over flere årstider og med det innvirker på den tradisjonelle bruken av naturgrunnet. Derimot er midlertidige tiltak på tider av året som ikke kommer i motsetning til den tradisjonelle bruken av naturgrunnet og som ikke medfører permanente fysiske inngrep ikke å forstå som endret bruk. Leting eller prøveboring etter mineraler vinterstid i reindrifts sommerarbeidsområde eller sommerstid i vinterarbeidsområde uten at det medfører varige fysiske inngrep som påvirker reindrifta er for eksempel ikke å anse som endret bruk av utmark. Heller ikke kortere militærøvelser som skjer i områder på tider av året som ikke forstyrrer tradisjonell bruk. Derimot er prøveuttak av mineraler som har en tidsavgrensning, men som medfører irreversibel fysiske inngrep eller foregår over flere årstider med støy forurensing og forstyrrelser på tradisjonell bruk å anse som endret bruk av utmark. Det samme er permanent avsetting av områder til militære øvelsesformål, selv om øvelsene vil foregå i kortere og lengre perioder.

Vurderingen av tiltakets virkninger for tradisjonell bruk av naturgrunnet innebærer at reguleringer som i seg selv ikke trenger medføre fysiske inngrep av betydning, også kan være endret bruk. Stenging av tradisjonelle ferdselsveier for motorferdsel som innskrenker tradisjonell jakt, fiske og fangst kan være en regulering som medfører endret bruk av utmark (se retningslinjen § 6 bokstav d). Opprettelse av nasjonalparker og andre verneområder som innskrenker den tradisjonelle bruken vil også anses som endret bruk. Det samme vil opprettelse av nye barmarksløyper og scooterløyper kunne være om det medfører aktivitet og støy som innskrenker den tradisjonelle bruken.

Siden uttrykket «endret bruk av utmark» etter lovens forarbeider er ment å favne vidt skal det ved tvil legges til grunn at et tiltak er å anse som endret bruk av utmark.

Retningslinjen § 3 andre ledd definerer utmark på samme måte som friluftsløven § 1 a, det vil si det som ikke er innmark. Med innmark regnes gårdsplass, hustomt, industriområder, dyrket mark, engslått og kulturbeite for husdyr. Liknende områder hvor allmenhetens ferdsel vil være til utilbørlig fortrenghet for eier eller bruker regnes også som innmark. Inngrep i dyrka jord er derfor ikke omfattet av retningslinjen. Derimot kan den være det for dyrkbar jord etter jordloven § 9 (se retningslinjen § 6 bokstav b).

**Kommentar til § 4 Prinsipper ved vurdering av endret bruk av utmark:**

Denne bestemmelsen klargjør hvilke prinsipper som legges til grunn og i saksbehandlingen for tiltak som medfører endret bruk av utmark. Prinsippene har betydning for vurderingen av tiltakets virkninger for samiske hensyn. Det vil for øvrig følge av alminnelige lovtolkningsprinsipper hvilken konkret betydning prinsippene vil ha i den enkelte sak.

Retningslinjen § 4 bokstav a skal sikre opplysnings- og utredningsplikten. Dette følger også av forvaltningslovens opplysningsplikt, plan- og bygningslovens utredningskrav, 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 (jf. retningslinjen § 2 andre ledd) må vurderingene foreligge skriftlig før vedtak fattes. Bestemmelsen sier også at vurderingene av virkningene skal bygge på tradisjonell og vitenskapelig kunnskap. Dette prinsippet følger av naturmangfoldloven § 8, jf. § 7 slik at det gjelder der det treffes offentlige beslutninger som berører naturmangfoldet. Etter denne retningslinjen gjelder dette prinsippet også ved anvendelse av retningslinjene her.

Retningslinjens § 4 bokstav b stiller krav om at Sametinget og representanter for samiske interesser skal konsulteres om vurderingen av virkningene av endret bruk av utmark. For statlige myndigheter er dette fastsatt i kgl. res av 1. juli 2005 i Prosedyrer for konsultasjoner. Slik konsultasjonsplikt følger av ILO 169, særlig artikkel 6, SP 27 og FNs urfolkserklæring. Kommunal- og moderniseringsdepartementet har for øvrig nylig hatt på høring lovforslag om konsultasjoner og utkast til veileder om konsultasjonsplikten også for fylkeskommuner og kommuner. Det vises derfor til disse dokumentene for nærmere gjennomgang av hvordan konsultasjoner skal gjennomføres. For saker etter plan- og bygningsloven følger det for øvrig av merknaden til § 5-1 at den særlige medvirkningsplikten for grupper av den samiske befolkningen følger av ILO 169. Medvirkningsformen i ILO 169 er konsultasjoner.

Sametinget har etter plan- og bygningslovens § 5-4 tredje ledd innsigelsesmyndighet. Denne myndigheten sikrer Sametingets deltakelse i planbeslutningene tilsvarende hovedelementene for konsultasjoner. Konsultasjonsplikten i den kommunale planbehandlingen gjelder derfor ikke overfor Sametinget.

Siden Sametinget oppnevner tre av seks styremedlemmer i FeFo samt har en særskilt rolle i FeFos saksbehandling i saker om endret bruk av utmark, jf. Finnmarksloven § 10, er deltakelsen i beslutningene ivaretatt i en slik grad at FeFo ikke har konsultasjonsplikt overfor Sametinget. Overfor rettighetshavere og eventuelt andre direkte berørte samiske interesser vil likevel FeFo ha en konsultasjonsplikt. Saksbehandlingsregelen i Finnmarksloven § 10, jf. § 4 og § 18 gjelder FeFo, og når disse bestemmelsen ikke direkte omtaler konsultasjoner vil ILO 169 art. 6 om konsultasjoner gå foran saksbehandlingsreglene i Finnmarksloven, jf. Finnmarksloven § 3. Det vises for øvrig også til høyesterettsdom i Nesseby-saken der de framkommer at ILO 169 ikke er til hinder for at FeFo står som forvalter av lokalbefolkningens bruksrettigheter forutsatt gjennomføring av konsultasjoner med rettighetshaverne (HR-2018-456-P, avsnitt 195, 197).

Etter retningslinjens § 4 bokstav c vil sumvirkningene av tidligere og planlagte tiltak i et bruksområde vurderes i saker om endret bruk av utmark. 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 vurderes. Dette følger også av forskriften til konsekvensutredninger (KU-forskriften) § 21 tredje ledd. 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.

Retningslinjens § 4 bokstav d viser til at vilkår vurderes og utformes der det er mulig med sikte på å motvirke at planer og tiltak får uheldige følger for den tradisjonelle bruken av. Slike vilkår vil kunne være avbøtende tiltak som har 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 offentlig myndighet eller FeFo på egenhånd fastsetter vilkår om avbøtende tiltak for med det å godtgjøre et vedtak uten egentlig å vite om tiltakene vil ha tilsiktet effekt.

Av retningslinjens § 4 bokstav e følger prinsippet om at hensynet til naturgrunnlaget for samisk kultur mv. gis vesentlig vekt. Også dette er et kriterium som følger av SP artikkel 27 og FNs urfolkserklæring. Slike bestemmelser er da også innarbeidet i miljø- og ressurslovgivingen som naturmangfoldloven (§ 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. Det medfører derfor også at om tiltaket har sterkt innskrenkende virkninger for naturgrunnlaget til den tradisjonelle naturbruken så skal andre hensyn ha en klar interesseovervekt.

Planvedtak og andre vedtak skal etter retningslinjene § 4 bokstav f etter en samlet vurdering ikke tillate et inngrep fra storsamfunnet i naturgrunnlaget som virker til nekting eller vesentlig krenking av samisk kultur, reindrift, utmarksbruk og samfunnsliv. Dersom et inngrep resulterer i at en samisk tradisjonell næringsutøver ikke lenger kan drive regningssvarende med bruk av naturgrunnlaget i området vil kan den endrede bruken ikke tillates. Dette er en absolutt terskel for hva som kan tillates etter SP 27 (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 retningslinjenes § 4 bokstav a til e. Der samisk kultur med språk, næringsutøvelse og samfunnsliv allerede er sterkt presset vil dette også utgjøre en viktig faktor i den samlede vurderingen.

Retningslinjens § 4 bokstav g understreker at samisktalende parter kan få benytte samisk skriftlig og muntlig. For offentlig organ i forvaltningsområdet for samisk språk og for FeFo følger dette av sameloven §§ 3-2 og 3-3 samt Finnmarksloven § 44. 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.

#### ***Kommentarer til § 5 Virkninger for reindriften:***

Retningslinjen § 5 klargjør hvilke virkninger som skal vurderes for reindriften ved endret bruk av utmark. Areal- og naturgrunnlaget er reindriften viktigste ressurs. Det er selve forutsetningen for reindrift som næring og kultur. Offentlige myndigheter og andre rettighetshavere som FeFo har derfor, sammen med reindriften selv, et ansvar for å sikre reindriftsarealene. Dette følger også av reindriftsloven § 1. Reindriften driftsform gjør næringen svært arealavhengig, noe som har sin bakgrunn i marginale beiteområder og reinens behov for ulike sesongbeiter og flyttleier mellom dem. Ved vurdering av endret bruk av utmark skal derfor virkningene for reindriften areal- og ressursgrunnlaget vurderes etter § 5 bokstav a. Virkningene må vurderes for reindriften ulike organiserings- og rettighetsnivå. 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. retningslinjen § 2 tredje ledd og § 4 bokstav f.

Etter retningslinjen § 5 bokstav b skal både de lokale og regionale virkninger av endret bruk vurderes, herunder unnvikelseeffektene. Inngrep vil kunne ha direkte konsekvenser for arealgrunnlaget, men reindriften driftsform med kalvings-, beite- og trekkområder med passasjer er et gjensidig og samlet system som kan falle sammen ved inngrep. Reinen 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 av endret bruk av utmarka for hele driftssystemet blir vurdert.

Retningslinjen § 5 bokstav c slår fast at flyttleier ikke kan stenges. Dette følger av reindriftsloven § 22, som imidlertid åpner for at «Kongen kan samtykke i omlegging av flyttlei og i åpning av nye flyttleier når berettigede interesser gir grunn til det.» 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 flyttleien 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.

#### ***Kommentar til § 6 Virkninger for utmarksbruk og næringsutøvelse:***

Etter retningslinjen § 6 skal utmarksbruk og annen tradisjonell næringsutøvelse som jordbruk og utmarksbeite basert på naturgrunnlaget vurderes.

Etter retningslinjen § 6 første ledd bokstav a skal naturgrunnlaget for tradisjonell utmarksbruk som jakt, fangst, fiske, sanking, bærplukking og uttak av virke til duodji vurderes. Av formuleringen «...utmarksbruk som...» følger det at opplistingen av former for utnyttelse av fornybare ressurser i utmarka er ikke uttømmende, og kan for eksempel også omfatte plukking av lav i reindriften der dette er lovlig, jf. reindriftsloven § 64.

Etter retningslinjen § 6 første ledd bokstav b skal virkningen av endra bruk av utmark vurdere virkningene for dyrkbar jord. Etter jordloven § 9 må ikke dyrkbar jord disponeres slik at den ikke er egnet for jordbruksproduksjon i framtida. Dette vil kunne være særlig aktuelt for tidligere dyrkings- og slåttemråder som ikke lenger kategoriseres som innmark, men som kan være aktuelle for fornyet jordbruksvirksomhet.

Retningslinjen § 6 første ledd bokstav c sier at virkningene ved endret bruk for utmarksbeiteområder til husdyr skal vurderes. Etter Finnmarksloven § 23 andre ledd har jordbrukseiendom rett til beite for så stor budskap som kan vinterfås på eiendommen. I Finnmark er det en utbredt ordning at gårdsbruk leier areal av FeFo. Bestemmelsen i Finnmarksloven § 23 andre ledd må derfor forstås dit at det er brukets samlede eide, leide og forpaktede areal som utgjør grunnlaget for budskap som kan vinterfås. Ved endret bruk må det derfor vurderes om det er tilstrekkelig areal til at berørte bruk sikres arealer for utmarksbeite av buskapen.

Retningslinjene § 6 første ledd bokstav d sier at virkningene for endret bruk av utmark for kontinuitet og tilgang til ferdssårer knyttet til tradisjonell utmarksbruk skal vurderes. Fortsatt praktisk adgang til utmarksressursene er en forutsetning til opprettholdelse av tradisjonell bruk og kunnskapen om denne bruken, jf. Konvensjon om biologisk mangfold art. 8 j) 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 ferdssårer for jakt, fangst og høsting er derfor viktig for lokalbefolkningen. En endret bruk som hindrer en slik kontinuitet i og tilgang til ferdssårer vil innskrenke tradisjonell bruk av naturgrunnlaget. Bruken av ferdssårer må likevel være forenlig med bevaringen av det biologiske, landskapsmessige og geologiske mangfoldet, jf. retningslinjen § 7 bokstav a. Det er derfor den lokale og tradisjonelle bruken av ferdssårene som må søkes sikret.



Etter retningslinjen § 6 andre ledd skal virkningene for utmarksbruk og næringsutøvelse ved endret bruk av utmark 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. Bestemmelsen klargjør at det både kan være enkeltpersoner og grupper av personer som utnytter fornybare ressurser, og som må sikres arealer til dette. 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.

#### ***Kommentarer til § 7 Virkninger for kultur og samfunnsliv:***

Planlegging og vedtak om endret bruk av utmark vil også kunne ha virkninger som går ut over den direkte tradisjonelle bruken av naturgrunnlaget. De hensyn og virkninger som etter retningslinjen skal vurderes for samisk kultur generelt og samisk samfunnsliv er naturens bærekraft, sosiokulturelle forhold og kulturminner og kulturmiljøer.

Etter retningslinjen § 7 bokstav a skal det vurderes om virkningene av endret bruk av utmark gir mulighet til en bærekraftig bruk og ivaretagelse av naturen som grunnlag for samisk kultur. I dette ligger at det skal vurderes om virkningen av endret bruk sikrer behovene for dagens samiske kultur og samfunn, uten å redusere mulighetene for at framtidens samiske samfunn får dekket sine behov. Dersom naturens biologiske mangfold, landskapsmessige geologiske mangfold og økologiske prosesser ikke tas vare på, vil grunnlaget for samisk kultur innskrenkes. Dette følger også av FNs urfolkserklæring og naturmangfoldloven §§ 1 og 4. Virkningene av endret bruk på det biologiske mangfoldet, det landskapsmessige geologiske mangfoldet og de økologiske prosessene skal derfor vurderes.

Etter retningslinjen § 7 bokstav b skal virkningene på sosiokulturelle forhold vurderes. Tiltakets virkninger på samisk språk skal vurderes og tas hensyn til. En kan se for seg at tiltak kan virke for tilkomst av samiskspråklig kompetanse eller at den samiske språksituasjonen ivaretas. Situasjoner der samisk kultur er presset og språket står svært svakt kan også tilsi at et tiltak i naturgrunnlaget som innskrenker tradisjonell samisk bruk der språket 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 ved endret bruk av utmark. Virkninger for bosted, lokalsamfunn og generasjoners tilhørighet er også noe som må vurderes ved endret bruk. Bosettingsmønsteret er ofte 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. Slekts spor etter arbeid og tilstedeværelse skaper i tillegg 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 slekts 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.

Retningslinjen § 7 bokstav c viser til at virkningene av endret bruk av utmark for samiske steder av særskilt kulturhistorisk betydning skal vurderes 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.